

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS  
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

**JOYCE JOANNY DE OLIVEIRA LEITÃO LIMEIRA**

**CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E OCUPAÇÕES URBANAS: ANÁLISE  
LEGÍSTICA DO PROGRAMA AMAZONAS MEU LAR**

**MANAUS-AM**

**2024**

JOYCE JOANNY DE OLIVEIRA LEITÃO LIMEIRA

**CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E OCUPAÇÕES URBANAS: ANÁLISE  
LEGÍSTICA DO PROGRAMA AMAZONAS MEU LAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental, da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito Ambiental.

**Orientador:** Prof. Dr. Bianor Saraiva Nogueira Júnior

MANAUS-AM

2024

## Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
**Sistema Integrado de Bibliotecas da Universidade do Estado do Amazonas.**

L733cc Limeira, Joyce Joanny de Oliveira Leitão  
Conflitos Socioambientais e Ocupações Urbanas:  
Análise Legística do Programa Amazonas Meu Lar /  
Joyce Joanny de Oliveira Leitão Limeira. Manaus : [s.n],  
2024.  
105 f.: color.; 29 cm.

Dissertação - PGSS - Direito Ambiental (Mestrado) -  
Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2024.  
Inclui bibliografia  
Orientador: Nogueira Júnior, Bianor Saraiva

1. Infraestrutura Básica. 2. Meio Ambiente  
Equilibrado. 3. Moradia Adequada. 4. Políticas  
Públicas. I. Nogueira Júnior, Bianor Saraiva (Orient.). II.  
Universidade do Estado do Amazonas. III. Conflitos  
Socioambientais e Ocupações Urbanas: Análise Legística  
do Programa Amazonas Meu Lar

# TERMO DE APROVAÇÃO

JOYCE JOANNY DE OLIVEIRA LEITÃO LIMEIRA

CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E OCUPAÇÕES URBANAS: ANÁLISE LEGÍSTICA  
ACERCA DA LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE MANAUS

Dissertação aprovada pelo curso de Direito da Universidade do Estado do Amazonas, pela Comissão Julgadora abaixo identificada.

Manaus, 23 de abril de 2024

Prof. Dr. Bianor Saraiva Nogueira Júnior  
Universidade do Estado do Amazonas - UEA

Profa. Dra. Gláucia Maria de Araújo Ribeiro  
Universidade do Estado do Amazonas – UEA

Profa. Dra. Heloysa Simonetti Teixeira  
Procuradoria Geral do Estado do Amazonas – PGE/AM

*A João e Aline,*

*Pais que sempre incentivaram o estudo e  
sempre deram todo o apoio que  
necessitei. Obrigada.*

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, João e Aline, por sempre darem todo o apoio em todos os sentidos, amor e dedicação.

Aos meus queridos amigos Morgana e Joab que sempre estiveram presentes, deram força e seguraram a minha mão para prosseguir e finalizar o presente trabalho.

Ao meu amor, Rafael, por também sempre me incentivar a finalizar este trabalho, dar força, dar dicas, ter paciência nos meus momentos de ausência necessários e ser meu porto seguro quando eu precisei.

Ao meu professor orientador Prof. Dr. Bianor Saraiva por toda a paciência, conselhos e ensinamentos singulares.

A todos os colegas que fiz no curso de mestrado, que se iniciou ainda *online* durante a pandemia, onde através das telas criamos laços de companheirismo e finalizamos com louvor esta difícil etapa.

A todos que trabalham com empenho no funcionamento do PPGDA, em especial ao Prof. Dr. Eivaldo e Dona Raimunda.

*Porto de lenha*  
*Tu nunca serás Liverpool*  
*Com uma cara sardenta*  
*E olhos azuis*

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o Direito Fundamental à Moradia em face do Direito ao Meio Ambiente Equilibrado, analisando a omissão do Estado em relação às Políticas Públicas, educação e informação ambiental. Verifica-se que o Direito à Moradia está intimamente ligado ao Direito Ambiental, pois a grande concentração de renda e o inchaço das cidades no Brasil, ocasionou o aumento de moradias indignas, insalubres e em desequilíbrio com o Meio Ambiente. Por fim, compreende-se que a coletividade, juntamente com o Estado, são responsáveis pela preservação do Meio Ambiente, tendo o Estado o dever de protegê-lo através da legislação, políticas públicas e educação ambiental. A metodologia utilizada neste trabalho é a bibliográfica, qualitativa, com consulta à legislação e doutrina.

**Palavras-chave:** Infraestrutura Básica; Meio Ambiente Equilibrado; Moradia Adequada; Políticas Públicas.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the Fundamental Right to Habitation in the face of the Right to an Ecologically Balanced Environment, analyzing the failure of the State in relation to public policies, education and environmental information. It turns out that the Right to Habitation is closely linked to Environmental Law, because the high concentration of income and the swelling of the cities in Brazil, caused an increasing of unworthy and unhealthy housing, that were out of balance with the environment. Finally, it is understandable that the collective, along with the State, is responsible for the preservation of the environment, and the State have the duty to protect it through legislation, public policies and environmental education. The methodology used in this work is the bibliographical, qualitative, with consultation with the legislation and doctrine.

**Keywords:** Adequate Housing; Balanced Environment; Basic Infrastructure; Public Policies.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Situação do Estado do Amazonas frente às exigências do SNHIS .....	38
<b>Figura 2</b> – Situação do Município de Manaus frente às exigências do SNHIS .....	38
<b>Figura 3</b> – Mapa de Uso e Ocupação do Solo – Área Urbana de Manaus em 1972.....	68
<b>Figura 4</b> – Mapa de Uso e Ocupação do Solo – Área Urbana de Manaus em 1984.....	69
<b>Figura 5</b> – Mapa de Uso e Ocupação do Solo – Área Urbana de Manaus em 2011.....	70
<b>Figura 6</b> – Gráficos que esquematizam o procedimento proposto por Delley .....	79

### QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Quadro que sintetiza as diferentes definições de favelas e comunidades urbanas, nos contextos internacional e nacional .....	57
<b>Quadro 2</b> – Exemplo de Delley do método propositivo.....	86

## LISTA DE ABREVIACÕES

ZFM	Zona Franca de Manaus
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
CDESC	Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
REURB	Regularização Fundiária Urbana
ESG	Environment, Social and Governance
DPE-AM	Defensoria Pública do Estado do Amazonas
DPU	Defensoria Pública da União
CF	Constituição Federal da República Federativa do Brasil
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
SEDURB	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano
SUHAB	Superintendência Estadual de Habitação
UGPE	Unidade Gestora de Projetos Especiais
SECT	Secretaria de Estado das Cidades e Territórios

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1. OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA</b> ....	17
1.1 BREVE HISTÓRICO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS .....	17
1.2 A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM E A CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS .....	18
1.3 PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, COMENTÁRIO N. 4 DO COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DAS NAÇÕES UNIDAS (CDESC) E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA .....	23
1.4 DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA .....	26
1.5 O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO .....	33
<b>2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE MORADIA E A BUSCA POR SOLUÇÕES NA PROBLEMÁTICA DA OCUPAÇÃO URBANA NO BRASIL</b> .....	36
2.1 MARCOS LEGAIS E ORIENTADORES REFERENTES À MORADIA ADEQUADA NO BRASIL .....	36
2.1.1 Lei n. 11.124 de 2005 .....	36
2.1.2 Lei nº 11.481, de 2007, alterada pela Lei nº 14.011, de 2020 .....	38
2.1.3 Lei 11.977 de 2009, instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV .....	39
2.1.4 Lei n. 10.257 de 2011, Estatuto da Cidade .....	39
2.1.5 Lei nº 13.465/17 e o Decreto 9.310, de 2018 – Regularização Fundiária Urbana – REURB .....	40
2.2 SUSTENTABILIDADE, PLANEJAMENTO E CRESCIMENTO URBANO .....	42
2.2.1 A crise ambiental .....	46
2.2.2 A moradia digna, ocupações irregulares urbanas e os problemas ambientais .....	49
2.2.3 Ocupações irregulares urbanas, breve exposição .....	54
2.2.4 A busca pelo desenvolvimento sustentável: utopia na realidade em que vivemos? .....	59
2.3 URBANIZAÇÃO NA CIDADE DE MANAUS .....	62
2.3.1 Afinal, o que é cidade? .....	62
2.3.2 A urbanização manauara .....	65
<b>3. ANÁLISE LEGÍSTICA DO PROGRAMA AMAZONAS MEU LAR E A BUSCA POR SOLUÇÕES</b> .....	72
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE MORADIA NO MUNICÍPIO DE MANAUS .....	72

3.2	PROGRAMA AMAZONAS MEU LAR – ANÁLISE DO DECRETO À LUZ DO PROCEDIMENTO METÓDICO DE JEAN-DANIEL DELLEY .....	78
3.3	ANÁLISE CRÍTICA DO PROGRAMA AMAZONAS MEU LAR .....	87
	<b>CONCLUSÃO</b> .....	94
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	99

## INTRODUÇÃO

Entre os anos de 1890 e 1910, a economia do estado do Amazonas expandia-se com o ativo comércio de extração da borracha e outros produtos naturais derivados da floresta - era o chamado “ciclo da borracha”.

Entre diversas mudanças trazidas por este modelo econômico, como a migração de trabalhadores de diferentes partes do Brasil e do mundo e a colisão de culturas, o início da urbanização na cidade de Manaus é marcante, principalmente no centro histórico e em alguns bairros das adjacências.

Grandes casarões, palacetes e o maior cartão postal da cidade: o Teatro Amazonas, todos no estilo europeu, foram embelezando as ruas da cidade. Muitas vezes, até a matéria-prima e os objetos de decoração eram originários daquele continente. A “Paris dos Trópicos” era Manaus, onde nestes grandes casarões - quase franceses - moravam ilustres famílias de comerciantes, seringalistas, políticos e outras figuras importantes.

Outra importante época para a urbanização da cidade foi o ano de 1967, mais precisamente no dia 28 de fevereiro, data marcada como o aniversário da Zona Franca de Manaus.

Neste dia, o então presidente Castello Branco assinou o Decreto-Lei nº 288, alterando as disposições da legislação de 1957 e reformulando a ZFM, que passou a contar com uma área de 10 mil quilômetros quadrados, centralizada em Manaus.

A Zona Franca de Manaus foi um chamariz de imigrantes e migrantes de todo o país, além da população do interior do estado. Todos em busca de melhoria de vida, trabalho, educação e moradia. A transição da sociedade em sociedade urbana e industrial, gerou profundas alterações na estrutura das cidades.

A migração resultou no aumento da população urbana. Fato que, conseqüentemente, ocasionou o aumento da demanda por moradia, emprego e serviços públicos.

Esse crescimento urbano acabou por acontecer de forma desmedida, onde a demanda por moradia desencadeou uma onda de ocupações irregulares e moradias indignas associadas ao surgimento de bairros novos em orlas periféricas, sem o controle estatal.

Passadas décadas desde o início da urbanização, o crescimento da cidade de Manaus sem planejamento urbano é um problema que persiste até hoje.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostrou que das 653,618 mil moradias em Manaus, mais da metade, 348,684 mil (53,3%) são consideradas aglomerados

subnormais, ou seja, palafitas, ocupações e loteamentos, locais com difícil acesso a saneamento básico e serviços essenciais.<sup>1</sup>

Devido ao grande número de ocupações irregulares, uma das principais características da urbanização intensa no Brasil é o surgimento de diversas demandas de reintegração de posse de pessoas ou comunidades, geralmente, humildes que ocupam as mais diversas áreas, sejam elas particulares ou públicas, protegidas ou não.

O problema deste estudo está relacionado à atitude permissiva e negligente do Estado em relação às ocupações irregulares, degradação ambiental, desrespeito ao plano diretor, entre outros problemas urbanísticos. Tais atitudes ameaçam o direito à moradia digna e ao meio ambiente saudável e equilibrado tanto para essa população quanto para o resto da sociedade.

Além das metas a serem alcançadas no âmbito do direito ambiental e do desenvolvimento de políticas públicas eficazes, é necessário que se busque a definitividade de soluções, para que novos programas de moradia não cometam os mesmos erros de programas já implantados no passado, perpetuando um problema que já se arrasta por décadas.

A atualidade do tema se manifesta, por exemplo, no item 11 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODSs das Nações Unidas, o qual dispõe que até 2030, pretende-se Cidades e comunidades sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Nesse aspecto, os objetivos do presente trabalho buscam, em um primeiro momento, contextualizar o surgimento e a evolução dos direitos humanos, em especial o direito à moradia digna e o direito ao meio ambiente equilibrado.

Em um segundo momento, um breve histórico de políticas públicas de moradia e a busca por soluções na problemática da ocupação urbana.

Finalizando o estudo, buscou-se pormenorizar aspectos da urbanização da cidade de Manaus, assim como analisar à luz do procedimento metódico de Jean-Daniel Delley o Decreto 47.990 de 28 de agosto de 2023 que estabeleceu diretrizes e regras para a implantação do Programa de Habitação de Interesse Social “Amazonas Meu Lar”, seguido, ao fim, de uma análise crítica do referido programa.

Através de uma pesquisa qualitativa, o estudo tem como finalidade analisar se o Programa Amazonas Meu Lar, em paralelo com o procedimento metódico de Delley, busca uma solução definitiva para o problema de déficit de moradia, aumento de ocupações

---

<sup>1</sup> Notícia veiculada em 20/05/2020, disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2020/05/20/mais-da-metade-das-moradias-em-manaus-vive-situacao-precaria-e-com-maior-risco-de-contaminacao-pela-covid-19-aponta-ibge.ghtml>. Acesso em: 23 jul. 2023.

irregulares e degradação do meio ambiente, ou se apenas pode repetir os mesmos erros de programas de moradias anteriores, sustentando a situação urbanística e fundiária alarmante em Manaus que se prorroga por décadas.

## 1. OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA

### 1.1 BREVE HISTÓRICO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A evolução histórica dos Direitos Fundamentais é lenta e gradual, sendo reconhecidos e construídos ao longo dos anos e de acordo com a mutação social e a própria experiência da vida humana em sociedade. Logo, é relevante entender sua evolução, para plena compreensão de seu significado.

A menção à proteção de um direito fundamental mais remota encontrada é a Magna Carta da Inglaterra de 1.215 (Dallari, 2001, p. 205). Seu artigo 39 dispõe.

Art 39. Nenhum homem livre poderá ser mantido preso, privado se seus bens, posto fora da lei ou banido, ou de qualquer maneira molestado, e não procederemos contra ele nem o faremos vir, a menos que por julgamento legítimo de seus pares e pela lei da terra.

No entanto, apenas no século XVIII, começaram a surgir inúmeras declarações que englobavam a proteção dos direitos humanos. Neste sentido, Dallari (2001, p. 206) explica que: “pela própria circunstância de se atribuir às Declarações uma autoridade que não depende de processos legais, verifica-se que na sua base está a crença num Direito Natural, que nasce com o homem e é inseparável da sua natureza.”

Em 1789, na França, a Queda da Bastilha, local onde eram mantidos os presos políticos, foi um marco histórico símbolo da queda da monarquia e da Revolução Francesa.

Em 26 de agosto de 1789 é votada pela Assembleia Nacional Constituinte um dos textos fundamentais da Revolução, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, dando fim a qualquer dispositivo legal que juridicamente diferenciava as classes sociais da França, porém com ressalvas, como demonstra seu art. 1º: “*Os homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundar-se na utilidade comum.*”

Acerca da Declaração, dispõe Hobsbawm (1977, p. 77):

Este documento é um manifesto contra a sociedade hierárquica de privilégios nobres, mas não um manifesto de uma sociedade democrática e igualitária ‘Os homens nascem e são livres e iguais em direitos’, dizia seu primeiro artigo; mas ela também prevê a existência de distinções sociais, ainda que ‘somente no terreno da utilidade comum’. A propriedade privada era um direito natural, sagrado, inalienável e inviolável.

Os ideais da Revolução são conhecidos até hoje: Liberdade, Igualdade e Fraternidade. A Declaração é considerada pioneira na conquista pelos Direitos Fundamentais.

Ainda tratando das principais normas internacionais, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, assinada em Paris em 1948, é um dos instrumentos mais importantes na seara dos direitos humanos. Foi a primeira tentativa de estabelecer parâmetros humanitários, válidos universalmente para todos os homens, independentes de raça, sexo, crença etc., sendo adotada e proclamada pela Resolução n. 217 da Organização das Nações Unidas. O Brasil, nesta mesma data, assinou a declaração.

Ao se tornarem signatários da Declaração, os Estados devem proteger e respeitar os direitos fundamentais ali elencados. Neste contexto Piovesan (2013, p.140), defende:

(...) a Declaração Universal de 1948, ainda que não assuma a força de tratado internacional, apresenta força jurídica obrigatória e vinculante na medida em que constitui a interpretação autorizada da expressão direitos humanos constante dos arts. 1º (3) e 55 da Carta das Nações Unidas. Ressalta-se que, à luz da Carta, os Estados assumem o compromisso de assegurar o respeito universal e efetivo dos Direitos Humanos. Ademais, a natureza jurídica vinculante da Declaração Universal é reforçada pelo fato de – na qualidade de um dos mais influentes, instrumentos jurídicos e políticos do século XX – ter-se transformado, ao longo dos mais de cinquenta anos de sua adoção, em direito costumeiro internacional e princípio geral do direito internacional.

Deste modo, fica definido o papel dos Estados que assinaram a Declaração de Direitos em assegurar os direitos ali elencados.

## 1.2 A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM E A CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O verbete “fundamental”, segundo Bechara (2011, p. 613), é definido, em sua forma lexical, como “que constitui o fundamento ou alicerce de: sentido fundamental; extremamente necessário; essencial”. Esta definição é semelhante ao sentido usado na esfera jurídica, como leciona Brega Filho (2002, p. 66) Direito Fundamental “é o mínimo necessário para a existência da vida humana”.

É complexa a definição de Direitos Fundamentais. Analisando-os sob uma visão clássica, consistem em instrumentos de proteção do indivíduo frente à atuação do Estado. No plano jurídico interno, estão previstos na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, onde é encontrado um vasto rol de Direitos Fundamentais, porém ali não se esgotam na esfera constitucional e infraconstitucional.

A busca por um fundamento absoluto para os Direitos Fundamentais é uma das principais incertezas no estudo de tais Direitos, principalmente sob uma visão histórica e social, o que dificulta ainda mais a sua definição.

Acerca dessa pesquisa, são apresentadas algumas problemáticas, tais como: o uso da expressão “direitos do homem”, sua mutabilidade histórica, a existência de diversos Direitos que muitas vezes conflitam entre si e, por fim, a existência de Direitos que determinam obrigações negativas do Estado e outros que exigem obrigações positivas (Bobbio, 1992, p. 12).

Apesar de tais dúvidas, a busca do “fundamento absoluto” é essencial para a defesa dos Direitos Fundamentais, pois contribui para garantir sua efetividade. Sobre a importância da garantia desses Direitos, Bobbio (1992, p. 25-26) argumenta:

O problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.

Neste sentido, Mendes (2004, p. 2) esclarece que os Direitos Fundamentais são:

Direitos subjetivos e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva. Enquanto direitos subjetivos, os Direitos Fundamentais outorgam aos titulares a possibilidade de impor os seus interesses em face dos órgãos obrigados. Na sua dimensão como elemento fundamental da ordem constitucional objetiva, os Direitos Fundamentais - tanto aqueles que não asseguram, primariamente, um direito subjetivo quanto aqueles outros, concebidos como garantias individuais - forma a base do ordenamento jurídico de um Estado de Direito democrático.

Em 1948 os Direitos Fundamentais passaram a ganhar notoriedade, tanto na esfera internacional quanto no ordenamento jurídico interno de cada Estado, quando foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a Declaração Universal dos Direitos do Homem, sendo ratificada por 48 Estados.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem surgiu em um contexto histórico pós-guerra, no qual o impacto das atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial influenciara na sua edição. Após a cessação dos conflitos e a revelação dos horrores da Guerra, passou-se a existir um reconhecimento, em âmbito universal, de valores supremos como igualdade, liberdade e respeito à vida, entre outros direitos e garantias, os quais deviam ser respeitados.

Necessário ressaltar que a difusão destes valores foi uma lenta caminhada, e que o desenvolvimento desses direitos é classificado em diferentes dimensões, também chamadas de gerações por alguns doutrinadores, como expressa Bonavides (2011, p.563): “os direitos fundamentais passaram na ordem institucional a manifestar-se em três gerações sucessivas, que traduzem sem dúvida um processo cumulativo e quantitativo.”.

No entanto, doutrinadores como Sarlet (2007, p.55) e Trindade (1997, p.390), entendem que o termo “dimensões” é o mais correto, tendo em vista que o termo “gerações” poderia causar a falsa ideia de que conforme ocorresse a evolução, uma geração seria substituída pela outra, o que não ocorre.

Defende Sarlet (2007, p.55):

Em que pese o dissídio na esfera terminológica, verifica-se crescente convergência de opiniões no que concerne à ideia que norteia a concepção das três (ou quatro, se assim preferirmos) dimensões dos direitos fundamentais, no sentido de que estes, tendo tido sua trajetória existencial inaugurada com o reconhecimento formal nas primeiras Constituições escritas dos clássicos direitos de matriz liberal-burguesa, se encontram em constante processo de transformação, culminando com a recepção, nos catálogos constitucionais e na seara do Direito Internacional, de múltiplas e diferenciadas posições jurídicas, cujo conteúdo é tão variável quanto as transformações ocorridas na realidade social, política, cultural e econômica ao longo dos tempos. Assim sendo, a teoria dimensional dos direitos fundamentais não aponta, tão-somente, para o caráter cumulativo do processo evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais, mas afirma, para além disso, sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional interno e, de modo especial, na esfera do moderno ‘Direito Internacional dos Direitos Humanos.

No mesmo sentido, Trindade (1997, p.390) esclarece que:

A fantasia nefasta das chamadas ‘gerações de direitos’, histórica e juridicamente infundada, na medida em que alimentou uma visão fragmentada ou atomizada dos direitos humanos, já se encontra devidamente desmistificada. O fenômeno de hoje testemunhamos não é o de sucessão, mas antes, de uma expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos consagrados, consoante uma visão necessariamente integrada de todos os direitos humanos. As razões histórico-ideológicas da compartimentalização já há muito desapareceram. Hoje podemos ver com clareza que os avanços nas liberdades públicas em tantos países nos últimos anos devem necessariamente fazer-se acompanhar não de retrocesso – como vem ocorrendo em numerosos países – mas de avanços paralelos no domínio econômico-social.

Assim sendo, o termo “dimensões” propõe o entendimento que a próxima dimensão engloba a anterior, não sendo nenhum direito sobreposto, sendo assim o termo mais adequado.

A primeira dimensão de direitos possui um caráter negativo, onde o titular é o indivíduo. Os direitos dessa dimensão enfatizam o princípio da liberdade, juntamente com os direitos civis e políticos, impondo resistência perante o Estado, exigindo uma abstenção e não uma prestação. Neste sentido, Bonavides (2011, p. 517) faz uma menção valiosa quanto aos direitos de primeira dimensão:

Os Direitos Fundamentais de primeira dimensão representam exatamente os direitos civis e políticos, que correspondem à fase inicial do constitucionalismo ocidental, mas que continuam a integrar os catálogos das Constituições atuais (apesar de contar com alguma variação de conteúdo), o que demonstra a cumulatividade das dimensões.

Quanto aos direitos de segunda dimensão, estes se relacionam com as liberdades positivas, exigindo do Estado uma obrigação de fazer correspondente aos direitos à educação, saúde, moradia, trabalho, entre outros direitos coletivos, englobando o princípio da igualdade. Criando um paralelo entre os direitos de primeira e segunda dimensão Marmelstein (2008, p. 50.) dispõe que:

Os direitos de primeira geração tinham como finalidade, sobretudo, possibilitar a limitação do poder estatal e permitir a participação do povo nos negócios públicos. Já os direitos de segunda geração possuem um objetivo diferente. Eles impõem diretrizes, deveres e tarefas a serem realizadas pelo Estado, no intuito de possibilitar aos seres humanos melhores qualidade de vida e um nível de dignidade como pressuposto do próprio exercício da liberdade. Nessa acepção, os Direitos Fundamentais de segunda geração funcionam como uma alavanca ou uma catapulta capaz de proporcionar o desenvolvimento do ser humano, fornecendo-lhe as condições básicas para gozar, de forma efetiva, a tão necessária liberdade.

Os direitos de terceira dimensão, reflexões do século XX, incorporam os princípios da solidariedade, humanismo e universalidade, mostrando uma grande preocupação com as gerações presentes e futuras, sendo fruto das revoluções dos meios de comunicações e tecnológicas. É a terceira dimensão que se tenta proteger o direito de todos, da coletividade, e não mais de um indivíduo ou de um determinado grupo. Podem-se citar como direitos de terceira dimensão o direito ao meio ambiente equilibrado, ao desenvolvimento, direito de comunicação, direito à paz, entre outros.

Acerca desta dimensão, posiciona-se Bonavides (2011, p. 569):

Com efeito, um novo pólo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se no fim do século XX enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Tem primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta.

Nessa mesma linha, Sarlet (2007, p.58), ao fazer referência aos direitos de terceira dimensão ressalta que:

Cuida-se, na verdade, do resultado de novas reivindicações fundamentais do ser humano, geradas, dentre outros fatores, pelo impacto tecnológico, pelo estado crônico de beligerância, bem como pelo processo de descolonização do segundo pós-guerra e suas contundentes conseqüências, acarretando profundos reflexos na esfera dos direitos fundamentais.

Há ainda que se falar em direitos de quarta e quinta dimensões. No tocante a quarta dimensão, não há consenso doutrinário. Para Bobbio (1992, p.6) “tratam-se dos direitos relacionados à engenharia genética.”. Já Bonavides (2011, p.571-572), diferentemente de

Bobbio, defende que são relacionados à democracia, à informação e ao pluralismo, conforme opina:

A globalização política neoliberal caminha silenciosa, sem nenhuma referência de valores. (...) Há, contudo, outra globalização política, que ora se desenvolve, sobre a qual não tem jurisdição a ideologia neoliberal. Radica-se na teoria dos direitos fundamentais. A única verdadeiramente que interessa aos povos da periferia. Globalizar direitos fundamentais equivale a universalizá-los no campo institucional. (...) A globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos de quarta geração, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social. É direito de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência. (...) os direitos da primeira geração, direitos individuais, os da segunda, direitos sociais, e os da terceira, direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e à fraternidade, permanecem eficazes, são infra-estruturais, formam a pirâmide cujo ápice é o direito à democracia.

Segundo Bonavides, Novelino (2019, p.229) ressalta que:

Tais direitos foram introduzidos no âmbito jurídico pela globalização política, compreendem o direito à democracia, informação e pluralismo. Os direitos fundamentais de quarta dimensão compendiam o futuro da cidadania e correspondem à derradeira fase da institucionalização do Estado social sendo imprescindíveis para a realização e legitimidade da globalização política.

Em se tratando dos direitos de quinta dimensão, Bonavides (2011, p.583-584) afirma que o direito à paz, principalmente nos dias atuais, deve ter um lugar de destaque no âmbito da proteção dos Direitos Fundamentais:

O novo Estado de Direito encontrado nas cinco gerações de direitos fundamentais vem coroar, por conseguinte, aquele espírito de humanismo que, no perímetro da juridicidade, habitar as regiões sociais e perpassa o Direito em todas as suas dimensões. A dignidade jurídica da paz deriva do reconhecimento universal que se lhe deve enquanto pressuposto qualitativo da convivência humana, elemento de conservação da espécie, reio de segurança dos direitos. Tal dignidade unicamente se logra, em termos constitucionais, mediante a elevação autônoma e paradigmática da paz a direito da quinta geração.

Assim, entende-se que a evolução dos Direitos Fundamentais se dá através do tempo. Na primeira dimensão o indivíduo era o centro, o detentor do direito, já a partir da segunda dimensão o direito se tornou coletivo, e, por fim nas últimas dimensões, a preocupação com a humanidade vem se tornando um tópico a mais. Através da análise das dimensões, fica claro como os Direitos Fundamentais acompanham o desenvolvimento e as necessidades da sociedade que sofre mutações ao longo do tempo.

Bobbio (1992, p.50) explica de forma excepcional o processo de formação da Declaração Universal como: “os direitos do homem nascem como direitos naturais universais,

desenvolvem-se como direitos positivos particulares, para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais”.

Desta forma, a evolução dos Direitos Fundamentais, que antes eram fruto da conquista de séculos de hostilidades e conflitos, vem tomando uma proporção global, uma consciência universal, cada vez mais atenta ao respeito à dignidade do homem e os demais direitos.

### 1.3 PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, COMENTÁRIO N. 4 DO COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DAS NAÇÕES UNIDAS (CDESC) E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, assim como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – PIDCP, ambos de 1966, deriva da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Tais Pactos surgiram com o propósito de conferir dimensão técnico-jurídica à Declaração Universal de 1948, fazendo uma divisão no referido diploma.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos regulou os arts. 1º ao 21 da Declaração, já o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais regulamentado os artigos 22 a 28.

Tendo como foco o PIDESC, observa-se que na classificação dos direitos fundamentais, o Pacto abrange os direitos de segunda dimensão, direitos econômicos, sociais e culturais, buscando igualdade material, entre eles incluído o direito à moradia:

#### Artigo 11

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

Nos dizeres de Benacchio (2013, p.183), o art. 11 do PIDESC criou a obrigação de fazer para a Comunidade Internacional, os Estados e, na verdade, para o conjunto dos seres humanos, consistente em conceder a qualquer pessoa a possibilidade de obter o necessário para seu desenvolvimento, especificamente nos campos da alimentação, da moradia e do vestuário, observada a implementação contínua desses direitos na concretização da dignidade humana de todos.

Organismos internacionais e diversos Estados atuam ferozmente na concretização desses direitos humanos sociais, inclusive o Brasil, que possui direitos sociais elencados em sua Constituição. Nesta linha, Piovesan (2008, p.400):

Sob a ótica normativa internacional, está definitivamente superada a concepção de que os direitos sociais, econômicos e culturais não são direitos legais. A ideia da não-acionabilidade dos direitos sociais é meramente ideológica e não científica. São eles autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis e demandam séria e responsável observância. Por isso, devem ser reivindicados como direitos e não como caridade, generosidade ou compaixão.

Sobre o direito à habitação, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (CDESC), em seu Comentário Geral n. 4, de 12 de dezembro de 1991, trouxe parâmetros para avaliação da adequação do cumprimento desse direito, estabeleceu como elementos essenciais: segurança legal da ocupação, disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestrutura, acessibilidade, habitabilidade, facilidade de acesso, localização e respeito pelo meio cultural (ONU, 1991).

Tais elementos são importantes para dar um segmento ao que seria uma habitação adequada, pois tal conceito pode ser interpretado de diversas maneiras em diferentes lugares e formas de aplicação. Por exemplo, seria possível afirmar que a mera existência de um “teto” sob a cabeça do indivíduo seria capaz de satisfazer a demanda de moradia, mas de que material seria esse “teto”? Além dele, o que haveria na área em volta? O local do “teto” é acessível? Seguro? Essas e outras questões são de suma importância na construção de leis e políticas públicas de moradia, pois, como será explanado mais a frente neste trabalho, a simples concessão de um “teto” não é suficiente para suprir o direito à habitação adequado.

Neste contexto, um breve comentário sobre os aspectos essenciais à moradia adequada destrinchados no Comentário n.4 do CDESC é necessário.

O primeiro deles é a *segurança legal da ocupação*, refere-se à ligação jurídica entre o indivíduo e a moradia. Não significa necessariamente propriedade, a qual se difere da *posse*, mas abrange diversos instrumentos jurídicos como: concessão de títulos definitivos e de direitos de uso, locação, condomínio, ocupação precária, entre outras relações públicas ou privadas.

Tal ponto é de extrema importância pois a segurança jurídica trazida por algum desses elementos é escudo contra o desapossamento indevido, garantindo segurança ao indivíduo e sua família.

Na ótica das obrigações do Estado, este deve realizar ações afirmativas e concretas para regularização de moradias, garantindo segurança jurídica e proteção.

Outro aspecto trazido pelo CDESC é a *disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestrutura* o qual trata, sobretudo, de serviços públicos essenciais como fornecimento de água potável, energia elétrica, saneamento básico e limpeza pública, segurança, serviços de saúde, educação, transporte, entre muitos outros.

Uma moradia adequada deve ainda possuir *custo acessível a todos*, de forma que qualquer pessoa possa suportar o custo financeiro de uma habitação digna, sem que isso comprometa outros gastos essenciais como alimentação, saúde e transporte.

Neste ponto, o Estado entra como um garantidor de subsídios que facilitam a vida daquele que possui menor condição financeira, além de criar programas de habitação direcionados ao financiamento de aquisição e construção de moradias populares. O *Programa Minha Casa, Minha Vida* é um dos maiores exemplos desta política pública em âmbito nacional, existem ainda outros exemplos em caráter estadual e municipal, como o *PROSAMIN* e o projeto *Amazonas Meu Lar*, o qual será destrinchado em capítulo deste trabalho.

A *habitabilidade* foi outro ponto citado pelo CDESC, de forma que a habitação deve proteger o indivíduo dos mais diversos intempéries, tanto os provenientes da natureza, como frio, chuva, calor, quanto ameaças à saúde, devendo impedir a propagação de doenças, além da garantia da segurança física dos ocupantes.

O CDESC cita Princípios de Higiene da Moradia<sup>2</sup> preparados pela Organização Mundial da Saúde - OMS, que consideram a moradia o fator ambiental que mais frequentemente associa-se às condições favoráveis à transmissão de doenças em análises epidemiológicas, significando que, as condições inadequadas e deficientes de moradia e de vida são invariavelmente associadas às taxas mais elevadas de mortalidade e morbidade.

A construção de moradias irregulares acaba por não comportar o quesito da habitabilidade, geralmente por serem localizadas em locais insalubres e periféricos, de forma que comprometem a segurança e a saúde de seus ocupantes. Quanto a este aspecto, importante citar, brevemente, a importância das ações e omissões do Estado, principalmente no que se refere à essas ocupações irregulares.

Num contexto regional amazônico, pode-se exemplificar a importância dessa problemática com as *palafitas*, que são construções de casas sobre troncos ou pilares em áreas alagadiças, deixando a casa em uma altura onde a água dos rios não chega. É um tipo de moradia precária, onde a população que vive nas palafitas vive em risco, principalmente quando estão localizadas em áreas poluídas, além de serem comuns em áreas ribeirinhas.

---

<sup>2</sup> Registros oficiais da Assembleia Geral, Sessão Fortythird, Suplemento No. 8-, Adenda (A / 43/8 / Add.1).

A *facilidade de acesso e localização* se referem ao local onde a moradia é localizado. Deve ser um espaço integrado, onde haja acesso ao transporte, serviços de saúde e educação, equipamentos e serviços públicos. Além disso, as moradias não devem ser construídas em locais poluídos, perigosos e de proteção ambiental, tanto em áreas urbanas quanto nas áreas rurais. Sobre esse aspecto, novamente se mostra a relevância da presença do Estado, tanto no sentido de proibir as construções em áreas verdes, poluídas ou perigosas, quanto no sentido de garantir equipamentos públicos nas áreas consolidadas.

Por fim, a *adequação cultural* trata das atividades voltadas para o desenvolvimento ou modernização na esfera da moradia, devendo garantir que as suas dimensões culturais não sejam sacrificadas, e que, além disso, assegurem modernas instalações tecnológicas, entre outros (ONU, 1991).

Dentro da dinâmica dos direitos econômicos, sociais e culturais trazidos pelo PIDESC, verifica-se que o direito humano à moradia adequada é parte intrínseca de um padrão de vida adequado, o qual é de suma importância para o gozo dos direitos humanos.

Além disso, o objetivo trazido pelo Pacto exige que os Estados não meçam esforços na busca pela concretização do direito à moradia digna, devendo adotar uma estratégia nacional. Entre outros aspectos, para atingir a eficácia, estão presentes os instrumentos de consulta pública, coordenação em âmbito nacional, integração entre os ministérios, monitoramento e cooperação nacional e internacional.

#### 1.4 DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

A Constituição Federal de 1988, em virtude de diversos acontecimentos históricos internos e externos como o fim do período ditatorial no Brasil e o contexto pós-guerra, estatuiu um rol de Direitos e Garantias Fundamentais, compreendido do artigo 5º ao 17.

A CF/88, em seu art. 5º, §2º, dispõe que:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...) omissis

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Desta forma, entende-se que o nosso ordenamento jurídico interno não é taxativo quanto ao rol dos Direitos Fundamentais, não sendo estes inteiramente tratados pela Constituição.

O constituinte originário optou por adotar o critério do conteúdo da norma, conforme leciona Silva (2012, p.182):

O critério da fonte leva em conta a circunstância de a Constituição mesma admitir outros direitos e garantias fundamentais não enumerados quando, no §2º do art. 5º, declara que os direitos e garantias previstos neste artigo não excluem outros decorrentes dos princípios e do regime adotado pela Constituição e dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Os Direitos Fundamentais do homem são caracterizados como: históricos, inalienáveis, imprescritíveis e irrenunciáveis. Podendo assim ser classificados em: direitos individuais, direitos à nacionalidade, direitos políticos, direitos sociais, direitos coletivos e direitos solidários.

Assim, a partir da Constituição da República de 1988 os Direitos Fundamentais passaram a ocupar uma posição de supremacia no ordenamento jurídico interno, um grande avanço se comparado às Constituições anteriores e ao período histórico no qual o Brasil se inseria antes da promulgação desta.

O Direito à moradia é um direito humano essencial e já obteve reconhecimento tanto na esfera nacional quanto em diversos instrumentos normativos internacionais, tais como a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 e a Agenda Habitat de 1996.

Conforme anteriormente demonstrado, ainda na seara internacional, a moradia digna figura como direito humano desde 1948 na Declaração Universal dos Direitos do Homem dispõe que:

Artigo 25

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

O direito à moradia, segundo Silva (2012, p. 315) significa:

Ocupar um lugar como residência; ocupar uma casa, apartamento etc. para nele habitar. No “morar”, encontramos a ideia básica da habitualidade no permanecer ocupando uma edificação, o que sobressai com sua correlação com o residir e o

habitar, com a mesma conotação de permanecer ocupando um lugar permanentemente. O direito à moradia não é necessariamente direito à casa própria.

É importante analisar que o direito à moradia vai muito além de tão somente um teto e quatro paredes, conforme analisado no Comentário Geral n. 4, de 12 de dezembro de 1991, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (CDESC).

Não é apenas o local físico, mas também o local onde se tem acesso à serviços básicos, onde se interligam com outros Direitos Fundamentais como o lazer, privacidade, cultura (Silva, 2012, p. 181-184).

A Declaração de Istambul sobre Assentamentos Urbanos, de 1996 firmada durante a Conferência Habitat II, dispõe que:

64 - **Moradia adequada** significa algo mais que ter um teto sob o qual abrigar-se. Significa também dispor de um lugar privado, espaço suficiente, acessibilidade física, segurança adequada, segurança da posse, estabilidade e durabilidade das estruturais, iluminação, calefação e ventilação suficientes, uma infra-estrutura básica adequada que inclua serviços de abastecimento de água, saneamento e eliminação de dejetos, fatores apropriados de qualidade do meio ambiente e relacionados com a saúde, e uma localização adequada e com acesso ao trabalho e aos serviços básicos. (grifo nosso)

É um direito que, juntamente com outros como a saúde e a vida, fazem parte do mínimo existencial, ligado à sobrevivência digna do indivíduo, tendo em vista que é indispensável para a efetivação de uma boa qualidade de vida.

Conforme já analisado, em 1966, a Organização das Nações Unidas adotou o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), reconhecendo o direito de todos a uma habitação adequada.

O Brasil ratificou o PIDESC através do Decreto n. 591 de 1992, de forma que o Pacto passou a ser norma a ser seguida no âmbito interno, impondo assim, ao Estado, que a efetivação do direito à moradia seja respeitada.

Além do destaque em âmbito internacional, o direito à moradia digna também é assegurado pela Constituição Federal de 1988 desde a Emenda Constitucional nº 26/2000 que o fez constar no rol de Direitos Fundamentais sociais disposto no artigo 6º da CF/88, *in verbis*:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (grifo nosso)

Este direito está em consonância com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana prevista na CF/88, *in verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...) *omissis*

III - a dignidade da pessoa humana;

É importante também frisar a CF/88 já citava a moradia como direito fundamental de todos os trabalhadores, no artigo 7º, *in verbis*:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...) *omissis*

IV- salário mínimo , fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família **com moradia**, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; (grifo nosso)

Na repartição de competências, a CF/88 tratou a promoção de moradias e melhoramento da habitação como competência comum de todos os entes nacionais, conforme o art. 23, IX, a CF/88 dispõe:

Art. 23. É **competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**:

(...) *omissis*

IX - **promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais** e de saneamento básico; (grifo nosso)

Em âmbito infraconstitucional, em 2001 surgiu o Estatuto das Cidades, Lei 10.257/2001 de 10 de julho de 2001, que trata sobre a moradia e possui o objetivo de possibilitar e ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade de maneira sustentável.

O Estatuto efetivamente regula os artigos 182 e 183 da Constituição da República, tratando o primeiro sobre a política de desenvolvimento urbano pelo Município com o objetivo de possibilitar as funções sociais da cidade e o segundo sobre a aquisição do domínio da área urbana ocupada por cinco anos ininterruptos, permitindo a regularização fundiária dessas áreas.

Desta forma, o regramento veio para introduzir no ordenamento brasileiro uma nova política urbana, tal como representa o art. 41, que expõe acerca do plano diretor:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Sobre o Estatuto das Cidades afirma Fiorillo (2006, p. 270) que este “ao ter como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante algumas diretrizes gerais, criou a garantia do direito a cidades sustentáveis”.

Sendo a moradia um direito social, manifestado na segunda dimensão, é exigida uma prestação do Estado, que tem a obrigação de prover moradia digna a todos e promover políticas públicas voltadas à sua execução.

Deste modo, a efetivação deste direito depende tanto de uma atuação positiva do Estado, quanto de programas de urbanização e regularização fundiária, entre outras políticas públicas, quanto de uma atuação negativa, no que tange a proteção da moradia contra ações do próprio Estado, como desapropriações, despejos e reintegrações de posse indevidas.

Neste sentido, o art. 182 da CF/88:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Estabelece ainda a CF/88, em seu art. 30, VIII, a competência do Município acerca do ordenamento territorial, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...) omissis

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Importante citar a Lei 11.977/09, que instituiu a regularização fundiária e o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, do Governo Federal, cujo objetivo é custear moradia à população de baixa renda.

Um dos subprogramas implantados com esta Lei é o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), prevê a o respeito ao plano diretor, a adequação ambiental e a infraestrutura básica como uma de suas exigências, conforme o art. 5º-A, *in verbis*:

Art. 5º-A. Para a implantação de empreendimentos no âmbito do PNHU, deverão ser observados:

I - localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, **observado o respectivo plano diretor**, quando existente;

II - **adequação ambiental do projeto**;

III - **infraestrutura básica** que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e

IV - a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público. (grifo nosso)

A referida lei trazia em seu art. 46 a definição de regularização fundiária. Contudo, no ano de 2017 surge a Lei artigo 9º, a Lei nº 13.465/17, que instituiu normas gerais e procedimentos aplicáveis, no território nacional, à Regularização Fundiária Urbana - REURB, a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais.

A lei do REURB revogou diversos dispositivos da lei 11.977/09, trazendo novos conceitos e a substituição de algumas nomenclaturas como a de “assentamento irregular” para “núcleo urbano informal” e diferenciando-o do “núcleo urbano informal consolidado”:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 , independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - **núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização**;

III - **núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município**;

IV - demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município;

V - Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;

VI - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse;

VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;

VIII - ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais. (grifo nosso)

Nesta linha, a lei do REURB também modificou o conceito de demarcação urbanística:

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

(...) omissis

III – procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município;

Verifica-se a importância dos entes municipais com a lei do REURB, que passaram a ser os responsáveis por processar todos os pedidos de regularização dos imóveis situados em seus territórios, conforme definido pelo artigo 30 da Lei n. 13.465/2017:

Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:

I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb;

II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e

III - emitir a CRF.

Por fim, fica clara a integração entre os diplomas apresentados no que se refere a associação de diversos direitos fundamentais como o direito à cidade, ao meio ambiente equilibrado e à moradia digna. Nesse contexto, Magami e Maricato (2021, p.28) afirma que:

A regularização fundiária urbana deve ser compreendida e aplicada sob um enfoque multidimensional em que devem ser considerados os aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais. A dimensão jurídica se refere à titulação dos ocupantes e respectivo registro. A dimensão urbanística, por sua vez, está ligada à qualidade de vida urbana, à saúde e segurança geotécnica. A dimensão ambiental preocupa-se em compatibilizar a regularização com a preservação do meio ambiente natural, mediante estudo técnico que possa assegurar essa finalidade. Por fim, a dimensão social busca

permitir a participação e o protagonismo da comunidade na formulação, execução e acompanhamento do projeto.

## 1.5 O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO

Não há consonância acerca do conceito de Meio Ambiente, seu significado engloba muitos outros, tais como o meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho.

Sobre a expressão meio ambiente, dispõe Milaré (2007, p. 109):

Não há acordo entre os especialistas sobre o que seja meio ambiente. Trata-se de uma noção “camaleão”, que exprime, queiramos ou não, as paixões, as expectativas e as incompreensões daqueles que dele cuidam. Mas o jurista, por mais próximo que esteja dos sentimentos que o informam como ser humano, necessita precisar as noções que se relacionam com sua tarefa de formular e aplicar normas jurídicas. Assim, é preciso examinar a expressão em suas diferentes acepções.

Na década de 70, a questão ambiental começou a criar discussões tanto no âmbito internacional quanto no nacional. Uma nova visão protecionista começava a surgir internacionalmente. Um marco desta visão foi a Conferência de Estocolmo de 1972, ocorrida na Suécia, cuja pauta buscava discutir as problemáticas ambientais que atendessem ao interesse geral da humanidade.

Foi a primeira vez que a efetiva proteção ao meio ambiente foi tratada como um direito humano, imprescindível para garantir uma vida digna à qualquer indivíduo. Até este momento, a proteção ao meio ambiente tratava-se apenas de proteger recursos ambientais com finalidades econômicas.

Barros (2008, p. 15) comenta sobre a Conferência de Estocolmo:

Foi a I Conferência Mundial sobre Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, Suécia, em 1972, o primeiro marco no trato da ONU das questões ambientais. Esse evento pioneiro foi relevante, apesar de suas modestas conquistas. Graças a ele, no entanto, se possibilitou a abertura das discussões importantes a respeito de temas outrora relegados a um segundo plano, não obstante o caráter controverso que continham.

A crise ecológica que se espalhou em âmbito mundial incentivou a constitucionalização das questões ambientais no Brasil. Neste sentido, Sirvinkas (2008, p. 58), esclarece que:

A proteção do meio ambiente inserida na Constituição Federal não é privilégio somente do Brasil. Trata-se de uma tendência internacional cuja preocupação alastrou-se rapidamente pelo mundo e, por conta disso, passou a integrar as constituições mais recentes, constituindo um direito fundamental da pessoa humana.

Neste sentido, o artigo 225, *caput*, da Constituição da República de 1988 consagra o direito ambiental como um Direito Fundamental, *in verbis*:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Já o artigo 5º, LXXIII da CF/88, assegura a ação popular como instrumento de proteção do meio ambiente por qualquer cidadão, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
(...) omissis  
LXXIII - **qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo** ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, **ao meio ambiente** e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; (grifo nosso)

Assim, o art. 5º, consagra a garantia fundamental à existência de uma ação constitucional com a finalidade de permitir a proteção ao meio ambiente, tipificando o direito o meio ambiente saudável como um Direito Fundamental.

Nesta linha de raciocínio, Canotilho (2007, p.124) destaca o Meio Ambiente equilibrado, esclarece que “deve-se levar em conta que a garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado encontra-se umbilicalmente ligada a outros direitos fundamentais, como o direito à vida, à saúde, à dignidade da pessoa humana e a função ecológica da propriedade”.

Deste modo, o direito ao meio ambiente equilibrado deve ser compreendido de forma ampla, entrelaçando-se com outros direitos, não se esgotando em uma proteção imediatista.

Segundo relatório da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, de 1987, a proteção ambiental se liga a dois pilares para possibilitar o desenvolvimento sustentável: o crescimento econômico e a equidade social.

A Lei nº 6.938, a Política Nacional do Meio Ambiente, a qual conceitua “meio ambiente” em seu artigo 3º, *in verbis*:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:  
I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

Neste sentido, Mazzilli (2007, p. 152) esclarece que:

O conceito legal e doutrinário é tão amplo que nos autoriza a considerar de forma praticamente ilimitada a possibilidade de defesa da flora, da fauna, das águas, do solo, do subsolo, do ar, ou seja, de todas as formas de vida e de todos os recursos naturais, com base na conjugação do art. 225 da Constituição com as Leis n. 6.938/81 e 7.347/85. Estão assim alcançadas todas as formas de vida, não só aquelas da biota (conjunto de todos os seres vivos de uma região) como da biodiversidade (conjunto de todas as espécies de seres vivos existentes na biosfera, ou seja, todas as formas de vida em geral do planeta), e até mesmo está protegido o meio que as abriga ou lhes permite a subsistência.

A definição usada na Lei nº 6.938 não abrange em sua totalidade os conceitos de meio ambiente previstos na Constituição Federal de 1988, principalmente aqueles ligados ao meio ambiente artificial e cultural, conforme esclarece Antunes (2004, p. 68):

Um aspecto que julgamos da maior importância é o fato de que, após a entrada em vigência da Carta de 1988, não se pode mais pensar em tutela ambiental restrita a um único bem. Assim é porque o bem jurídico ambiente é complexo. O meio ambiente é uma totalidade e só assim pode ser compreendido e estudado.

Assim, percebe-se que o conceito e a preocupação com a proteção do meio ambiente vêm crescendo e se modificando com o decorrer do tempo, tornando a defesa do meio ambiente para as presentes e futuras gerações um objetivo primário para a humanidade, em respeito ao princípio da solidariedade intergeracional. Por fim, cumpre destacar o pensamento de Silva (2004, p. 59): “a proteção e melhora do meio ambiente é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro”.

## **2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE MORADIA E A BUSCA POR SOLUÇÕES NA PROBLEMÁTICA DA OCUPAÇÃO URBANA NO BRASIL**

Apresentada a evolução dos direitos humanos, sua solidificação na Constituição Federal de 1988 e, em especial, a relevância do direito fundamental à moradia e ao meio ambiente equilibrado, iniciaremos o presente capítulo com marcos legais nacionais referentes à moradia adequada, os quais buscaram harmonizar tal direito com o direito ao meio ambiente equilibrado.

Quanto à moradia, a obrigação do Estado é tanto negativa quanto positiva. No aspecto negativo, tem a obrigação de abster-se de praticar atos que ofendam tal direito, como despejos e reintegrações de posse. Com relação ao aspecto positivo, deve o Estado atuar para a concretização efetiva, através de políticas públicas, assim como agir em sua defesa. Nesse contexto, Rolnik (s.d.) assevera:

Há vasta legislação voltada à proteção da moradia e da posse sobre bens imóveis, amparada na Constituição Federal de 1988, que assegura como princípios fundamentais a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, incisos II e III). Está previsto no Título II – ‘Dos Direitos e Garantias Fundamentais’, o direito à propriedade, a subordinação desta ao cumprimento de sua função social, e a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro (art. 5º, incisos XXII, XXIII e XXIV). Há proteção constitucional especificamente voltada para indígenas (art. 231) e quilombolas. O capítulo sobre política urbana da Constituição Federal dispõe sobre a função social da propriedade urbana (art. 182 e 183).

### **2.1 MARCOS LEGAIS E ORIENTADORES REFERENTES À MORADIA ADEQUADA NO BRASIL**

Revela-se a construção, a partir de 1948, de um conjunto de normas pactuadas internacionalmente e também organizadas em caráter nacional em prol da habitação adequada.

Sedimentada primeiramente na Constituição Federal, sobrevieram algumas importantes leis.

#### **2.1.1 Lei n. 11.124 de 2005**

A lei nº 11.124 de 2005 dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

Conforme informação do Ministério do Desenvolvimento Regional<sup>3</sup>, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social tem como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do País.

O Sistema centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, sendo integrado pelos seguintes órgãos e entidades de todos os entes nacionais, que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

A referida lei instituiu igualmente o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, que em 2006 centraliza os recursos orçamentários dos programas de Urbanização de Assentamentos Subnormais e de Habitação de Interesse Social, inseridos no SNHIS. O Fundo é composto por recursos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS. Esses recursos têm aplicação definida pela Lei, como, por exemplo, a aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais, a produção de lotes urbanizados para fins habitacionais, a regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social, ou a implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas de habitação de interesse social.

O Estado do Amazonas e o Município de Manaus encontram-se em situação pendente com o SNHIS, o que impede os entes de receberem desembolsos de contratos já firmados e também pleitear novos recursos.


Apesar de a lei ser de 2005, apenas no ano de 2007 os citados entes aderiram ao SNHIS. Contudo, de acordo com os dados abaixo especificados, o Município de Manaus apenas entregou a documentação referente à lei de criação do fundo no ano de 2022 e o Estado do Amazonas no corrente ano de 2024.

Além disso, apenas o Estado entregou alguma documentação referente ao plano habitacional. No entanto, nenhum dos entes citados está regular no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS.

---


<sup>3</sup> Publicado no site do Ministério do Desenvolvimento Regional em 23 de janeiro de 2014. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/auditoria/58-snh-secretaria-nacional/departamentos-snh/1377-sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social#:~:text=O%20Sistema%20Nacional%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o,totalidade%20do%20d%C3%A9ficit%20habitacional%20do.>

**Figura 1 – Situação do Estado do Amazonas frente às exigências do SNHIS**

 <b>Ministério das Cidades</b> <b>Secretaria Nacional de Habitação</b> SAUS, Quadra 1, Lote 1/6 - Bloco H, 11º Andar - Edifício Telemundi II CEP 70070-010 - Brasília - DF FONE: (61) 2108.1783		Brasília, 18 de março de 2024.						
<b>Situação dos entes federados frente às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS (Lei 11.124/2005)</b>								
Posição: 18/03/2024								
CODIBGE	UF	ESTADO	SITUAÇÃO <sup>a</sup>	TERMO ADESÃO <sup>b</sup>	LEI DE CRIAÇÃO DO FUNDO <sup>c</sup>	LEI DE CRIAÇÃO DO CONSELHO <sup>c</sup>	PLANO HABITACIONAL <sup>c</sup>	PROTOCOLO
12	AC	Acre	REGULAR	23/04/2007	16/03/2009	16/03/2009	10/11/2011	
27	AL	Alagoas	PENDENTE	23/02/2007	13/10/2023		13/10/2023	
13	AM	Amazonas	PENDENTE	22/02/2007	14/03/2024		14/03/2024	

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2024.

**Figura 2 – Situação do Município de Manaus frente às exigências do SNHIS**

 <b>Ministério das Cidades</b> <b>Secretaria Nacional de Habitação</b> SAUS, Quadra 1, Lote 1/6 - Bloco H, 11º Andar - Edifício Telemundi II CEP 70070-010 - Brasília - DF FONE: (61) 2108.1783		Brasília, 18 de março de 2024.						
<b>Situação dos entes federados frente às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS (Lei 11.124/2005)</b>								
Posição: 18/03/2024								
CODIBGE	UF	MUNICÍPIO	SITUAÇÃO <sup>a</sup>	TERMO ADESÃO <sup>b</sup>	LEI DE CRIAÇÃO DO FUNDO <sup>c</sup>	LEI DE CRIAÇÃO DO CONSELHO <sup>c</sup>	PLANO HABITACIONAL <sup>c</sup>	PROTOCOLO
1302603	AM	Manaus	PENDENTE	14/02/2007	21/03/2022			

Fonte: Caixa

Obs:

1. Estar **REGULAR**, significa que o ente cumpriu as exigências do SNHIS até o momento e pode receber desembolsos de contratos já firmados e também pleitear novos recursos.
2. As datas existentes na coluna **TERMO DE ADESÃO**, correspondem a data de publicação dos Termos de Adesão ao SNHIS dos entes federados no Diário Oficial da União.
3. As datas existentes nas colunas **LEI DE CRIAÇÃO DO FUNDO**, **LEI DE CRIAÇÃO DO CONSELHO** e **PLANO HABITACIONAL**, correspondem as datas de entrega dos referidos documentos à CAIXA.
4. Os números de protocolo constantes na coluna **PROTOCOLO**, quando preenchidas, indicam que estes Planos Habitacionais são da modalidade 'Simplificado'.

\* Os campos não preenchidos indicam que o ente federado não aderiu ao SNHIS ou não entregou o documento correspondente à CAIXA.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2024.

Através da transparência de dados como os apresentados é possível observar a deficiência na efetivação das políticas públicas de moradia. Mesmo após quase vinte anos da criação da lei que instituiu o SNHIS muitos entes nacionais não conseguem ter acesso aos recursos dispostos por alguma falha que pode ser falta de conhecimento dos agentes públicos, acesso à informação, excesso de burocracia ou, até mesmo, falta de interesse político.

### 2.1.2 Lei nº 11.481, de 2007, alterada pela Lei nº 14.011, de 2020

Na Lei nº 11.481 de 2007 o legislador fez a previsão de medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, como forma de contemplar os programas habitacionais e de regularização fundiária de interesse social. O diploma legislativo, voltado

para os assentamentos de populações e baixa renda possui especial relevância no contexto habitacional nacional.

Recentemente, no ano de 2020, foi promulgada a lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020, a qual alterou alguns dispositivos da Lei nº 11.481.

A atualização da legislação inovou ao trazer a possibilidade de utilização do instituto do contrato de gestão para ocupação de imóveis públicos, transferindo a posse do bem público a um particular em atendimento ao interesse público e à função social da propriedade, propiciando a adequada utilização e economia para os cofres públicos.

Nesta linha, importante o breve comentário sobre a dificuldade dos entes públicos de cuidar e manter seu patrimônio, principalmente quando se trata da União. Alguns problemas como o vasto território brasileiro, falta de gestão pública e demandas judiciais intermináveis levam muitos imóveis, que poderiam ter alguma função social, à ruína.

O contrato de gestão entraria como um forte instrumento a ser utilizado pelo poder público passando obrigações ao particular ou aos entes descentralizados, entretanto, a fiscalização e controle de tais contratos deve ser feito de forma firme, para que não haja desvio de finalidade no uso dos bens públicos.

### **2.1.3 Lei 11.977 de 2009, instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV**

A aludida lei, citada no capítulo anterior, dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas pelo Governo Federal, com o objetivo de custear moradia à população de baixa renda.

### **2.1.4 Lei n. 10.257 de 2011, Estatuto da Cidade**

O chamado Estatuto da Cidade, trata da execução da política urbana e suas diretrizes gerais regulando os arts. 183 e 183 da CF/88. A legislação abordou a função social da propriedade e da regularização fundiária urbana.

Explicitou instrumentos para a eficácia da política pública de moradia a serem usados pelos municípios brasileiros além da participação comunitária. Contudo, sua aplicação ainda vem amadurecendo, fazendo com que diversos instrumentos sejam pouco conhecidos e utilizados pelos municípios.

O atraso de quase uma década em relação à Constituição Federal ocasionou alguns problemas que dificultaram ações efetivas no controle do ordenamento territorial e planejamento das cidades.

Apesar desse atraso, destacam-se algumas medidas para efetivação da função social da propriedade: direito de superfície, estudo de impacto de vizinhança, possibilidade de desapropriação do imóvel não utilizado ou subutilizado, usucapião do imóvel urbano, transferência do direito de construir, perempção, entre outros instrumentos.

Comparando os instrumentos do Estatuto e a realidade das grandes cidades, o que se nota é a falta de aplicação desses instrumentos que muitos benefícios poderiam trazer aos municípios. Por vezes pela falta de conhecimento dos ocupantes de cargos políticos, ou pela presença de agente públicos capacitados ou de vontade políticas, verifica-se que existem soluções dispostas em lei para alguns dos muitos problemas urbanísticos, porém esses mecanismos não são aplicados.

### **2.1.5 Lei nº 13.465/17 e o Decreto 9.310, de 2018 – Regularização Fundiária Urbana – REURB**

A Lei 13.465, de 2017 e o Decreto 9310, de 2018 são dois diplomas que disciplinam a possibilidade de regularização fundiária de propriedades urbanas. Estabelecem medidas jurídicas, ambientais, sociais e urbanísticas com o objetivo de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, além de titular os ocupantes, trazendo-lhes segurança jurídica.

O Decreto 9.310 de 2018 institui normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana, além de estabelecer procedimentos para avaliação e alienação dos imóveis da União.

Esmiuçando alguns artigos das referidas leis, verifica-se, em uma análise positiva, a atenção na integralização de diferentes aspectos além do jurídico. Não só a segurança jurídica trazida pela titulação ou a possibilidade arrecadação de impostos foi levada em consideração, mas também o aspecto da proteção ambiental, no sentido de manter áreas preservadas e aspecto social, de integração dos núcleos informais no ordenamento urbano, com a implantação de equipamentos públicos.

Essas premissas tem extrema importância na vida daqueles atingidos pela política pública da regularização fundiária, pois esses passam a ser parte da *cidade*, componentes do

meio urbano integrado, dando verdadeira função social à propriedade e, por consequência, dignidade da pessoa humana.

As disposições gerais do Decreto 9.310 de 2018 traz obrigações aos poderes e objetivos a serem atendidos pela REURB:

Art. 1º Ficam instituídos as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à **Regularização Fundiária Urbana - Reurb, a qual abrange as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes.**

§ 1º Os **Poderes Públicos formularão e desenvolverão, no espaço urbano, as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, de forma a buscar a ocupação do solo de maneira eficiente e combinar o seu uso de forma funcional.**

(...)

Art. 2º Constituem **objetivos** da Reurb, a serem observados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios:

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

**II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;**

**III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;**

**IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;**

**V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;**

**VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;**

**VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;**

**VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;**

**IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;**

**X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;**

**XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; e**

**XII - franquear a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (grifo nosso.)**

A abrangência do diploma normativo é notável, porém deve-se destacar a limitação temporal que limita sua aplicação e seus benefícios, exclusivamente, àqueles ocupantes de núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016, em consonância com o artigo 9º, §2º da Lei 13.465/17<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> 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. (...)

§ 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016.

Tal limitação é importante para não incentivar a formação de novos núcleos informais, sendo este um dos objetivos da lei, e para a segurança jurídica de sua aplicação.

Outra matéria muito significativa a ser analisada é tratada no artigo 13 da Lei do REURB, que trata de suas modalidades: a REURB-S, de interesse social, e a REURB-E, de interesse específico.

A REURB de Interesse Social (Reurb-S) é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, e isentos de custas e emolumentos, conforme disposto na lei. Já a REURB de Interesse Específico (Reurb-E) será cabível aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata a REURB-S.

Pode-se compreender as críticas feitas na diferenciação das duas modalidades, já que ambas visam o mesmo objetivo. Contudo, a intenção do legislador aqui foi a de baratear, e até isentar, os custos da regularização do beneficiário do REURB-S, pois uma de suas características importantes é sua composição quase majoritária de população de baixa renda.

Os altos custos cartorários são um dos empecilhos que a população de média e baixa renda enfrenta ao tentar regularizar sua moradia, assim, entende-se justificado tal benefício, sempre aplicado a situação concreta, em respeito ao princípio da igualdade material.

Aqueles não abrangidos pela REURB-S podem ser agraciados pela REURB-E, a qual pode ser promovida em áreas privadas ou públicas, neste último caso, mediante pagamento de justo valor da unidade imobiliária regularizada, adquirindo o particular os direitos reais do imóvel.

É evidente o avanço que a lei 13.465/17 e o decreto 9.310 de 2018 trouxeram para a temática da regularização fundiária. No entanto, frisa-se o grande gargalo que dificulta sua aplicação plena, que é a efetiva prática pelos agentes públicos dos instrumentos dispostos na lei.

Não basta a criação da lei quando não há sua efetiva aplicação, de forma a evitar sua ineficácia e manutenção dos problemas que o diploma visa combater.

## 2.2 SUSTENTABILIDADE, PLANEJAMENTO E CRESCIMENTO URBANO

A palavra *sustentabilidade*, ao longo dos anos, vem se tornando em um conceito que ultrapassa a simples relação com o meio ambiente. Tornou-se um conceito que faz uma ponte com mais um sistema, jurídico, ambiental, econômico e social.

*Sustentável* tem origem do latim *sustentare* (sustentar; defender; apoiar; conservar, cuidar), no dicionário é o “que se pode sustentar”<sup>5</sup>. Nesta linha, o adjetivo passou a andar lado a lado de conceitos como “economia” e “desenvolvimento”, principalmente ao longo do século XX, quando descobriu-se que o alto padrão de consumo e produção, que ainda estava em expansão de forma descontrolada, não conseguiria manter-se, em vista da finitude dos recursos naturais.

Ainda nesta linha, o conceito de sustentabilidade passou a ser debatido e interpretado, Nascimento (2012, p.51) afirma que:

Na academia, o debate e as interpretações não poderiam deixar de se fazer presentes. Como exemplo, Redclift (1987) considera o Desenvolvimento Sustentável (DS) uma ideia poderosa, enquanto Richardson (1997) chama-o de fraude, pois tenta esconder a contradição entre a finitude dos recursos naturais e o caráter desenvolvimentista da sociedade industrial. Já O’Riordan (1993), apoiado por Dryzeh (1997), é de opinião que o DS traz em si a ambiguidade de conceitos, como os de justiça e democracia, e que não por isso eles deixam de ser relevantes. Por sua vez, Baudin (2009) vai concebê-lo como uma nova ideologia.

No Brasil, Machado (2005) defende que o DS é um discurso, conforme a proposição de Foucault; enquanto Nobre & Amazonas (2002) afirmam que é um conceito político-normativo, noção que já estava presente no Relatório Brundtland. Veiga (2010), no entanto, fará uma defesa interessante – de que se trata antes de tudo de um novo valor. Na sua assimilação pela sociedade, encontra-se a possibilidade da adoção de medidas que venham efetivamente a mudar o rumo do desenvolvimento, levando-o da jaula do crescimento econômico material para a liberdade do desenvolvimento humano, enquanto ampliação das oportunidades (Sen, 2000).

No momento atual, o conceito vem evoluindo ainda mais, organizações mundiais perceberam a necessidade de compreender e acompanhar a realidade criando elementos para definir ações que contemplassem estas preocupações globais. Araújo (2006, p.3) analisa três conceitos que fundamentam o desenvolvimento sustentável:

O desenvolvimento sustentável, segundo Carvalho e Viana (1998), apresenta três grandes dimensões: o crescimento econômico, a equidade social e o equilíbrio ecológico. O equilíbrio destas três dimensões permite que se alcance, com mais propriedade, o desenvolvimento sustentável. Para os autores, melhorar a alocação de recursos e a gestão possibilita a eficiência econômica. Ter uma sociedade com distribuição equitativa das riquezas é o objetivo da sustentabilidade social, destacando-se que o equilíbrio social passa a ser visto como medida da eficiência econômica. Por fim, a sustentabilidade ambiental, instiga a limitação do uso de recursos esgotáveis, diminuição de consumo, geração de energia limpa, entre outras medidas de proteção ambiental.

Através da expressão “*triple bottom line*”, criada por John Elkington em 1944, a qual significa que para uma empresa ou organização ser *sustentável*, deve possuir responsabilidade

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 15 jan. 2024.

econômica, social e ambiental. Ainda neste contexto, durante a Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável, Rio+10, que aconteceu em Joanesburgo, na África do Sul, no ano de 2002, destacou que o desenvolvimento sustentável tem sua base nos mesmos três pilares de Elkington: econômico, social e ambiental, fatores que precisam estar integrados para que haja, de fato, sustentabilidade.

Assim, tais ideias evoluíram para o termo ESG (*Environment, Social and Governance*), muito popular no cenário corporativo e que vem ganhando espaço no Brasil. A sigla em língua inglesa ESG significa Environmental (ambiental), Social (social) and Governance (Governança), e busca harmonizar ações ambientais, sociais e de governança em uma organização. Rosa (2017 *apud* Borsatto; Baggio; Brum, 2023, p.5) explica a importância do tripé pelas grandes corporações, que ao buscarem modelos sustentáveis, com responsabilidade social e ambiental, contribuem para o crescimento não de suas empresas, como da sociedade e de um país:

O tripé da sustentabilidade acabou tornando-se amplamente conhecido no âmbito empresarial e nas áreas de pesquisas, como uma ferramenta conceitual útil para interpretar interações e principalmente ilustrar a importância de uma visão da sustentabilidade ampla, além da sustentabilidade econômica. Vale destacar que, dentro dos princípios de sustentabilidade, questões sociais não podem ser separadas das questões ambientais. Assim, quando uma empresa é ecologicamente sustentável, ela está atuando de maneira socialmente responsável, atendendo ao interesse dos stakeholders.

Nesse enredo, estabelecido o conceito e evolução de sustentabilidade, importante mencionar a Agenda 30 da Organização das Nações Unidas (ONU), lançada em 2015. A chamada “nova” agenda convoca todos a trabalharem conjuntamente para combater grandes problemas da humanidade, estabelecendo objetivos e metas comuns.

Para entender os objetivos da Agenda 30 é importante retornar no tempo para explicar a origem desse documento.

Na ECO-92, ocorrida no ano de 1992 no Rio de Janeiro, mais de 100 chefes de Estado discutiram como proteger o direito ao desenvolvimento para as gerações futuras. Neste evento, foram elaborados 27 princípios que formaram três documentos: a Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Declaração de Princípios Relativos às Florestas e a Agenda 21.

Destaca-se que a Agenda 21 apenas citou a vertente ambiental do largo conceito da sustentabilidade, contudo deve-se lembrar que o ano era 1992 e o foco principal foi a redução da extrema pobreza.

No ano de 2010 foi solicitada a elaboração de diretrizes a serem seguidas após o ano de 2015, prazo para execução dos ODM da Agenda 21, momento em que novas discussões sobre quais seriam os objetivos a serem buscados a partir de uma nova agenda de desenvolvimento mundial.

Na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável em 2012, no Rio de Janeiro, conhecida como Rio+20, o documento produto dos debates lançou novos objetivos e metas que passariam a vigorar depois do ano de 2015.

Em 2015, 193 delegações assinaram um documento chamado “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, que ficou conhecido como Agenda 30 e 17 novos objetivos, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

É notável a mudança da nomenclatura dos objetivos para *desenvolvimento sustentável*, de forma que o enfoque da nova agenda entende planeta, pessoas, prosperidade, paz e parceria como áreas cruciais para o desenvolvimento saudável da vida e determina objetivos a serem atingidos até 2030 para a erradicação dos maiores problemas socioambientais.<sup>6</sup>

A Agenda 2030 foi pensada para ser executada em escala global, contudo não ignora as diferenças entre as diversas regiões, de forma que as metas foram aplicadas de acordo com a realidade dos Estados. No Brasil, essa adaptação foi feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) resultando na "AGENDA 2030 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Metas Brasileiras".<sup>7</sup>

Um dos ODSs trata das *idades e comunidades sustentáveis*, com o objetivo de tornar as cidades e os assentamentos urbanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Em escala mundial, fala-se em redução do impacto ambiental das cidades, principalmente em relação à poluição e produção de resíduos. Além disso, busca-se inserir a urbanização inclusiva e sustentável, com acesso a transportes seguros e sustentáveis, entre outras necessidades das cidades.

Adaptada à realidade brasileira, tal meta tem como destaque a busca pela garantia do acesso de todos à moradia digna e adequada, aos serviços básicos e urbanizar assentamentos urbanos em situação precária. Além de garantir a que a urbanização seja inclusiva e sustentável, buscando o planejamento com gestão participativa e integrada.

A legislação brasileira e as políticas públicas, conforme vem sendo narrado neste trabalho, não podem ser dissociadas de tais objetivos, sendo ferramentas de sua implantação.

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.creditodelogisticareversa.com.br/post/t-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods-da-onu-tudo-o-que-voce-precisa-saber>. Acesso em 21/01/2024.

<sup>7</sup> Idem.

No entanto, relatório apresentado na Câmara dos Deputados em julho de 2021, aponta que o Brasil não avançou em nenhuma das 169 metas de desenvolvimento da Agenda 30<sup>8</sup>, indicando, inclusive retrocesso em mais de 50% de tais metas.

Feitas estas considerações, passemos a destrinchar alguns tópicos de suma importância na seara da sustentabilidade, planejamento e crescimento urbano.

### 2.2.1 A crise ambiental

A crise ambiental é uma questão atual que atinge o mundo contemporâneo. A exploração predatória dos recursos naturais, tendo em vista o desenvolvimento econômico a qualquer custo, vem excedendo o limite causando diversos problemas e riscos para todos os seres vivos.

No século XX, onde a demanda por matérias primas, energia, e a corrida do desenvolvimento cresceram significativamente, os recursos naturais começaram a ser exauridos acima da capacidade de absorção dos ecossistemas. A partir de então, deu-se início a crise ambiental.

No momento em que a degradação ambiental tomou proporções desmedidas, com o aumento de estudos sobre o efeito estufa, desmatamento, o crescimento da poluição e catástrofes ambientais mais frequentes, a crise ambiental se tornou um tópico reconhecido, onde passou-se a ter consciência que a manutenção do meio ambiente equilibrado está ligada à preservação de todas as espécies, inclusive a humana.

Sobre o reconhecimento da crise, dispõe Trevisal (2003, p. 22):

A crise ecológica não é uma mera disputa política ou ideológica. O debate ambiental também está perpassado por disputas científicas. Diferentemente dos anos 60, em que uma parte expressiva dos cientistas desconfiava da existência da crise ecológica, hoje a ciência não apenas a admite como também vem empenhando-se em atendê-la, apontando suas causas, características, profundidades e conseqüências. O envolvimento dos cientistas nesse debate e o gradativo surgimento das ciências ambientais vêm contribuindo para revelar a crise ecológica nos seus diferentes ângulos. Em virtude disso, ignorar a crise ficou difícil, podendo o preço de subestimá-la ser elevado demais.

Corroborando a contextualização histórica, MacNeill (1992, p. 15) apresenta o seguinte entendimento:

Desde 1900, a população mundial mais do que triplicou. Sua economia cresceu 20 vezes. O consumo de combustíveis fósseis aumentou 30 vezes e a produção industrial 50 vezes. A maior parte desse crescimento, cerca de quatro quintos dele, aconteceu a

---

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/784354-relatorio-aponta-que-o-brasil-nao-avancou-em-nenhuma-das-169-metas-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/#:~:text=Os%20objetivos%20inclu%C3%ADdos%20na%20Agenda,e%20a%20igualdade%20de%20g%C3%AAnero>. Acesso em: 18 jan. 2024.

partir de 1950. Uma elevada proporção do mesmo é insustentável. **O capital básico da Terra, formado pelas florestas, espécies e solos que sustentam a vida, está sendo exaurido e suas águas potáveis e seus oceanos sofrem uma degradação em ritmo acelerado.** Até mesmo a capa de ozônio que protege toda a vida dos raios solares mais letais está sendo lentamente consumida. E a Terra é agora ameaçada pela rápida elevação das temperaturas globais e dos níveis dos mares – maior, talvez, no próximo século do que nos 10.000 anos transcorridos desde a última era glacial. A partir da II Guerra Mundial, os governos estiveram preocupados com a interdependência econômica, a conjugação de economias nacionais e regionais num sistema global. Mas o mundo avançou agora da interdependência econômica para a interdependência ecológica – e até, para além desta, para um entrelaçamento de ambas. Os sinais da Terra são inconfundíveis. O aquecimento global é uma forma de feedback do sistema ecológico terrestre para o sistema econômico do mundo. Outras formas são o buraco no ozônio, a chuva ácida na Europa, a degradação na Amazônia. **Ignorar hoje um sistema é comprometer os outros.** (grifo nosso)

Para o estudo da Crise Ambiental é importante compreender o conceito de risco ambiental, assim conceituado por Veyret (2007, p. 64):

Os riscos ambientais são resultados da associação dos riscos naturais decorrentes de processos naturais agravados pelas atividades humanas e pela ocupação do território, como por exemplo, a desertificação. Os riscos naturais são aqueles que são pressentidos, percebidos e suportados por um grupo social ou um indivíduo sujeito à ação possível de um processo físico de uma área.

Deste modo, a sociedade atual está caracterizada pelo risco ambiental, pois os fatos que originaram a crise ambiental, entre eles, o advento da industrialização, crescimento populacional desenfreado etc., assim como a sua continuação colocaram todo o planeta em risco constante, imprevisível e, muitas vezes, imperceptível. O risco que surge da sociedade atual reflete e é consequência do comportamento da própria sociedade.

O crescimento da população mundial, que deve atingir 8,5 bilhões de habitantes em 2030 e 9,7 bilhões em 2050, segundo expectativas da ONU<sup>9</sup> é um fator preocupante na crise ambiental, pois todos necessitam e tem direito à alimentação, moradia digna, saúde, entre outros direitos fundamentais.

No entanto, a utilização irracional dos recursos ambientais, a falta de preocupação com as futuras gerações, sociedade competitiva e o aumento de catástrofes ambientais, fluxo migratório, aumento de refugiados, entre outros aspectos agravam ainda mais a crise.

Consequentemente, o mundo tem vivido transformações significativas no ambiente: furacões, tornados, aumento do nível do mar, desaparecimento de espécies da fauna e flora, mudanças climáticas, acúmulo de lixo etc., de modo que urge a participação efetiva de todos para evitar que os problemas ambientais cheguem a níveis irreversíveis, mas sobretudo aos

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/populacao-mundial-se-aproxima-de-8-bilhoes-numero-deve-ser-atingido-na-terca-15/>. Acesso em: 23 jan. 2024.

países desenvolvidos e as grandes corporações, pois são quem tem de fato as condições para enfrentar a Crise Ambiental. Neste sentido, dispõe Giddens (1991, p. 204):

Enfrentar as ameaças advindas do dano aos ecossistemas da Terra provavelmente demandará respostas globais coordenadas em níveis muito distantes da ação individual. Por outro lado, essas ameaças não serão eficazmente combatidas a menos que haja uma reação e uma adaptação da parte de todo indivíduo. Mudanças generalizadas de estilo de vida, junto com uma diminuição da importância atribuída à contínua acumulação econômica, serão quase certamente necessárias se quisermos minimizar os riscos ecológicos hoje à nossa frente.

Nesse aspecto, é de suma importância citar outro tópico relacionado à crise ambiental, que se tornou um problema na seara do Direito Internacional e dos Direitos Humanos, na conjuntura da proteção do Meio Ambiente e dos Direitos Humanos, estando cada vez mais constante no mundo: os refugiados ambientais. A degradação do Meio Ambiente em virtude da crise ambiental fez surgir essa nova classe de refugiados, também chamados de eco-refugiados ou refugiados climáticos.

A Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano, de 1972, assim os definiu: “Pessoas que foram obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente a zona tradicional, na qual vivem devido ao visível declínio do ambiente prejudicando a qualidade da vida de tal maneira que a subsistência dessas pessoas se torna perigosa”. Neste documento a expressão “refugiados ambientais” foi caracterizada e inserida no plano internacional.

Em 1985, durante uma Conferência das Nações Unidas, ocorrida em Nairóbi, o professor Essam El-Hinnawi definiu os refugiados ambientais, dando-lhes maior notoriedade: “Pessoas que são forçadas a deixar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, devido a distúrbio ambiental (natural e/ou provocado por pessoas) que colocou em risco sua existência e/ou afetou seriamente a sua qualidade de vida.”

Desta forma, aqueles que são forçados a deixar seus lares por terem suas vidas e sua segurança ameaçadas em virtude de problemas ambientais, sendo eles naturais ou causados pela ação humana, podem ser considerados refugiados ambientais.

Os transtornos ambientais naturais se manifestam de diferentes formas, muitas vezes através de fatores que não podem ser controlados ou impedidos pela força ou tecnologia humana. São alguns deles: o afastamento da Lua da Terra, o que implica na perda de força gravitacional, os fenômenos El Niño e La Niña, assim como furacões, terremotos e tsunamis. Outrossim, estes transtornos podem ser intensificados pela ação humana. Eventos que ocorreriam normalmente e seriam absorvidos pelo Meio Ambiente são agravados, como exemplo o efeito estufa.

Por fim, os distúrbios ambientais podem ser causados exclusivamente pela ação humana, como exemplo a contaminação do solo, das águas com produtos tóxicos, o vazamento de lixo radioativo e a construção de hidrelétricas em áreas habitadas.

Diante de inúmeros transtornos no Meio Ambiente, atualmente observa-se o crescente contingente de refugiados ambientais, principalmente, mas não exclusivamente, nas áreas mais pobres do globo, como afirma Myers (2005, p. 23-27):

[...] omissis

as áreas mais afetadas pelas mudanças ambientais serão aquelas nas quais há grande densidade populacional e que tem características ambientais instáveis. Os exemplos em maior evidência são a Índia (mudanças nos padrões das monções), África (áreas próximas ao deserto e áreas de savana densamente ocupadas), Oceania (aumento do nível do mar que provocará o desaparecimento de várias ilhas) e América (transformação das áreas de caatinga e sertão em desertos).

[...] omissis

As mudanças ambientais globais (com as mudanças climáticas e eventos extremos) e a já preocupante situação de refugiados ao longo do mundo, em especial àqueles provenientes dos locais mais pobres do globo. A questão não é política, mas econômica e social. Os mais vulneráveis serão os que tiverem menores condições de se adaptar ou responder a essas mudanças. Causando rebatimentos indiretos para os países de destino desses migrantes.

Com o aumento dessas adversidades ambientais e, conseqüentemente, dos refugiados ambientais, o déficit de moradia é um dos problemas dos quais os países que acolhem estes refugiados tem que lidar, pois estes muitas vezes não possuem condições financeiras para obter uma moradia digna em um território completamente novo, situação que juntamente com o déficit habitacional já existente no país de refúgio, pode agravar ainda mais a situação dos refugiados ambientais.

Diante da situação exposta, a questão dos refugiados ambientais representa mais um desafio a ser solucionado pelo Direito Internacional, na perspectiva dos Direitos Humanos e Direito Ambiental, sendo um ponto que diz respeito a todos.

Assim, entende-se que a comunidade mundial precisa se preparar e deve procurar soluções para a crise ambiental, que tem como uma de suas conseqüências alarmantes o surgimento dos refugiados ambientais, pois é um problema que afeta toda a coletividade.

### **2.2.2 A moradia digna, ocupações irregulares urbanas e os problemas ambientais**

O conceito de moradia adequada, conforme já debatido anteriormente neste trabalho, não consiste apenas em uma casa, teto, edificação sob a qual o indivíduo reside. É preciso analisa-lo de maneira ampliativa, de forma a não se limitar apenas à construção em si.

A moradia digna deve estar atrelada ao princípio da dignidade da pessoa humana, abarcando todos os elementos referentes à habitação, como segurança, conforto, higiene, acesso a serviços públicos e à cultura, saneamento básico, infraestrutura, transporte público, ficando, assim, apta a criar um ambiente habitável.

É uma necessidade que se retroalimenta, o direito à habitação digna necessita da concretização de diversos outros direitos e garantias, assim como a efetivação do direito à moradia digna é condição para o pleno exercício da dignidade da pessoa humana.

Muito se fala dos aspectos físicos da moradia, porém também existe um viés psicossocial muito importante. Segundo Spink, Martins e Silva (2020, p. 7), as características de “abrigo adequado” definidas pela UN-Habitat na Declaração de Istambul em 1996:

Abrigo adequado significa mais do que ter um teto sobre nossa cabeça. Significa, também, privacidade adequada; espaço adequado; acessibilidade física; segurança adequada; segurança de posse; estabilidade estrutural e durabilidade; iluminação adequada; aquecimento e ventilação; infraestrutura básica adequada, tal como suprimento de água, facilidades sanitárias e de gerenciamento de resíduos; qualidade ambiental e fatores associados à saúde apropriados; e localização adequada e acessível em relação ao local de trabalho e suprimentos básicos; todos eles disponíveis e com um custo acessível. O que é adequado deveria ser definido juntamente com as pessoas envolvidas, levando em conta o a perspectiva de um desenvolvimento gradual.

Frequentemente, o que é adequado varia de país para país uma vez que depende de fatores culturais, sociais, ambientais e econômicos específicos. Fatores relacionados a gênero e idade, tais como a exposição de mulheres e crianças a substâncias tóxicas, deveriam ser consideradas neste contexto (**World Health Organization, 2004**, p. 1, tradução nossa).

No documento, são considerados vários aspectos que fazem da casa uma moradia saudável: 1) aspectos psicossociais (proteção, laços sociais, identidade, vínculos, satisfação urbana/ambiental, segurança diante do medo de crime); 2) aspectos físicos (acessibilidade, conforto térmico, qualidade interna do ar, acidentes domésticos decorrentes de desenho e falta de manutenção, crescimento de fungos); e 3) efeitos na saúde (problemas mentais, distúrbios do sono). Em suma:

Uma moradia pensada apenas como proteção do mundo externo se tornaria um tipo de prisão, uma vizinhança com conexões pobres com o resto da cidade, ou com serviços públicos deficientes geraria sentimentos de isolamento e confinamento. Além do mais, estes poderiam intensificar e transformar-se em sentimentos de estar aprisionado em um impasse para indivíduos que não podem sair, ou escapar. - por exemplo, devido a razões financeiras. E aprendemos da psiquiatria clínica que condições como estas podem levar a doenças físicas ou mentais sérias (**World Health Organization, 2004**, pp. 3-4, tradução nossa).

Nessa mesma linha, em análise de outros aspectos, além do físico, da moradia digna, discorreu Souza (2004, p. 224):

Também, o direito à moradia pode ser mencionado como elemento tipificado da integridade moral do indivíduo. Isto porque não há como conceber o direito ao segredo pessoal, doméstico e profissional, direito à identidade pessoal, familiar e social, se não for concebido, primeiramente ou paralelamente, o direito à moradia. Este é pressuposto, em verdade, daqueles, para o seu exercício de forma plena. Além disso,

o cunho psíquico referente ao direito à moradia também poderá envolver o reflexo deste direito. Não há uma moradia adequada e condigna, se ela não é exercida de forma tranquila e saudável, sem interferências do alheio que, por vezes, poderá atingir o direito ao segredo doméstico ou à intimidade.

Tratando do papel do Estado e suas obrigações constitucionais, em relação ao tratado, Almeida Filho (2018, p.73), vai mais além:

Enfim, apesar de uma nítida timidez sobre o tema específico de moradia nos Tratados Internacionais firmados pelo Brasil, o que se tem de texto é claro no sentido de sua máxima efetivação, o que, numa sociedade complexa como a nossa, não significa a entrega indiscriminada de espaços populares a qualquer pessoa. O Brasil compreende que existe ainda um grande fosso social que precisa ser colmatado, daí que se constitui em objetivo da República a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, que é o prisma pela qual se deve projetar a compreensão de políticas públicas sobre o tema. Ou seja, haverá casos, inúmeros, onde o Estado deve agir, preferencialmente de forma coordenada, para que haja oferta de moradias para os que não a conseguem, bem como se deverá ter política permanente para o seu resguardo, para aqueles que já a conseguiram.

Perante as argumentações trazidas, verifica-se que: a) existe uma diretriz a ser seguida sobre o que é a moradia digna, tanto em âmbito internacional, quanto constitucional e infraconstitucional; b) essas diretrizes não tratam apenas sobre a moradia “física”, além da propriedade, tratam também de aspectos ambientais, psicossociais e de políticas públicas; c) o Estado possui enorme, quiçá principal, papel na efetivação desse direito fundamental, através da concretização das políticas públicas de moradia, sua fiscalização e resguardo, e o entrelace desses programas com a efetivação de outros direitos fundamentais, principalmente os sociais.

Paralelamente à luta de efetivação do direito à moradia, se avoluma a crise ambiental, de acordo com tópico anterior, de modo que esse é mais um obstáculo a ser transpassado pelas políticas públicas. Por essa razão é tão importante, a efetivação de estudos

Diante da crise ambiental e suas consequências, indaga-se a situação das moradias brasileiras, é importante discutir o preparo das moradias diante dos impactos ambientais.

O rápido crescimento populacional e o inchaço urbano nas áreas metropolitanas brasileiras, assunto tratado anteriormente nesta pesquisa, trouxe diversos problemas sociais, entre eles o “déficit” de moradia digna. Favelas, cortiços, palafitas e construções em áreas de risco tomaram conta das cidades, aumentando as desigualdades e expondo os moradores com mais frequência a situações de risco, como desmoronamentos, deslizamentos e inundações.

Segundo dados divulgados em 2023 pelo Serviço Geológico do Brasil, vinculado ao Ministério de Minas e Energia, estima-se que o Brasil tenha 3,9 milhões de pessoas que vivem em 13.297 áreas de risco. Dessas, quatro mil localidades são classificadas como de “risco muito

alto”, de deslizamentos e inundações, por exemplo. Já o número de áreas classificadas como de “risco alto” é de 9.291<sup>10</sup>.

A omissão do Poder Público, a grande concentração populacional e a falta de informação são fatores que contribuem para a piora da situação.

A maioria da população, e em especial aqueles que vivem em área de risco, está sujeita a problemas ambientais e não possui o preparo ou capacitação para atuar em situações de adversidade. Nesta linha, dispõe Ribeiro (2010a, p. 305):

O resultado das alterações climáticas nas cidades brasileiras pode ser expresso em termos de incerteza e de indeterminação, nos termos definidos acima. Incerteza diante da falta de maior precisão do aumento da temperatura nos próximos cem anos. Outro aspecto que apresenta indefinição é a alteração do regime de chuvas. Não se pode dimensionar ao certo o volume das chuvas torrenciais e concentradas em determinados períodos, embora os modelos indiquem estes fatos como prováveis. Ou seja, ainda não se pode aferir a probabilidade da ocorrência das consequências das mudanças climáticas nas cidades brasileiras dado que vetores importantes, como o aumento da temperatura e a variação das chuvas, ainda não são conhecidos com precisão. Por isso, existe uma indeterminação quanto aos impactos socioambientais ou seja, as mudanças vão gerar acontecimentos em intensidade desconhecida, ainda que possam ser, de certo modo, estimados.

Na mesma esteira, Sarlet (2008, p. 67) afirma que o Direito à Moradia é um dos requisitos para uma vida digna:

No caso do direito à moradia, a íntima e indissociável vinculação com a dignidade da pessoa humana resulta inequívoca pelo menos no âmbito daquilo que se tem designado de um direito às condições materiais mínimas para uma existência digna e na medida em que a moradia cumpre esta função. Nesta perspectiva, talvez seja ao direito à moradia -bem mais do que ao direito de propriedade -que melhor se ajusta a conhecida frase de Hegel, ao sustentar -numa tradução livre -que a propriedade constitui (também) o espaço de liberdade da pessoa (Sphäre ihrer Freiheit). De fato, sem um lugar adequado para proteger a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, a depender das circunstâncias, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida.

A seca, o aumento de temperatura, erosão do solo, inundações e as chuvas intensas são alguns dos principais problemas que afetam muitos dos brasileiros que não possuem moradia adequada e/ou vivem em áreas de risco. Os casos de inundações, desmoronamentos e deslizamentos são constantes e se repetem ao longo dos anos, atingindo milhares de pessoas. A Agência Nacional de Águas (ANA) menciona que no Brasil, em 2017, cerca de três milhões de

---

<sup>10</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-01/quase-4-milhoes-de-pessoas-vivem-em-areas-de-risco-no-brasil>. Acesso em: 21 jan. 2024.

peças foram afetadas por alagamentos, enxurradas e inundações. A ANA também cita que, para o período de 2015 a 2017, foram registradas 1.424 ocorrências desses fenômenos, sendo o Sul do país o mais afetado, com 57% desses eventos, enquanto as regiões Norte, Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste apresentaram 15%, 13%, 9% e 6%, respectivamente (ANA, 2018, p.51).

Neste sentido, cabe ressaltar a importância do Princípio da Precaução no Direito Ambiental. Segundo Antunes (2004, p. 36), o Princípio da Precaução “é aquele que determina que não se produzam intervenções no meio ambiente antes de ter a certeza de que não serão adversas para este.”

Cabe ao Poder Público aplicar esse Princípio, autorizando ou não a prática de atividades que interfiram no meio, visando o interesse da coletividade e não exclusivamente do particular. A não aplicabilidade ou a sua aplicação ineficiente podem causar acidentes futuros e degradação ambiental.

O Estudo de Impacto Ambiental é uma ferramenta para a promoção do Meio Ambiente Equilibrado, auxiliando na aplicabilidade do Princípio da Precaução. O impacto ambiental é definido no Brasil pela Resolução 001/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que entende ser:

Artigo 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;
- III - a biota;
- IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - a qualidade dos recursos ambientais.

No entanto, este conceito apenas se refere às alterações oriundas de ação humana, não considerando aquelas provenientes de fenômenos naturais.

Neste sentido, a Política Nacional do Meio Ambiente originou a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), que permite ao Poder Público e à sociedade analisarem as práticas e projetos antes que estes venham a ocorrer. Esta avaliação é composta pelo Estudos de Impacto Ambiental (EIA), Relatório de Impactos Ambientais (Rima), audiência pública e decisão do órgão de meio ambiente.

Destarte, ao serem realizados Estudos de Impacto Ambientais o Poder Público está efetivamente aplicando o Princípio da Precaução, sendo ele o responsável pelo cumprimento do dever de preservar o Meio Ambiente e proteger os recursos naturais. Através do Estudo de

Impacto Ambiental é avaliado o risco que o meio ambiente poderá sofrer, assim como é verificada a real necessidade da atividade a ser desenvolvida. Neste sentido, dispõe Milaré (2004, p. 63):

[...] omissis  
em se tratando de bem comum, de interesses difusos – como é o caso do meio ambiente – o poder público assume as funções de gestor qualificado: legisla, executa, julga, vigia, defende, impõe sanções; enfim, pratica todos os atos que são necessários para atingir os objetivos sociais, no escopo e nos limites de um Estado de Direito.

O crescimento desordenado das cidades e a omissão do Poder Público teve como consequência a criação de bairros, orlas periféricas e milhares de moradias sem o devido Estudo de Impacto Ambiental, desrespeitando o Princípio da Precaução, colocando em perigo a vida de todos que habitam estas áreas.

Para poupar vidas e respeitar o Direito Fundamental à Moradia a retirada da população de áreas de risco é crucial. Moradia digna, segura e fora da área de risco é a principal solução para a demanda, pois as mudanças climáticas vão continuar acontecendo e causando tragédias.

### **2.2.3 Ocupações irregulares urbanas, breve exposição**

Ao longo do processo de formação das cidades no Brasil, os investimentos em infraestrutura favoreceram algumas porções do território, à medida que a ausência ou deficiência de infraestrutura em outras áreas dificulta o seu desenvolvimento. Nesse contexto, Rolnik (2015, p. 266) destrincha bem essa problemática:

As dinâmicas econômicas recentes têm desafiado as cidades a absorver o crescimento, melhorando suas condições de urbanização de modo a sustenta-lo do ponto de vista territorial. Os desafios não são poucos, já que não se trata apenas de expandir a infraestrutura das cidades para absorver um crescimento futuro: a base – financeira, política e de gestão – do processo de urbanização consolidou um modelo marcado por imensas disparidades socioespaciais e grande degradação ambiental. Apesar dos sucessos da política econômica – entre eles, o aumento do gasto público no setor de habitação e saneamento – e das promessas de descentralização e de extensão do direito à cidade presentes no Estatuto da Cidade, as marcas do modelo predatório e discriminatório de cidade continuam em plena vigência, constituindo o que podemos denominar hoje de crise urbana. Essa crise tem origem nas permanências e persistências de um modelo excludente, predatório e patrimonialista, ao mesmo tempo que reverbera, no nível local, as mudanças mais globais que descrevemos nas duas partes anteriores deste livro.

O modelo predatório assinalado por Rolnik (2015, p. 267) tem origem no pós-guerra, no frágil regime democrático estabelecido depois de 1945, que foi interrompido por uma

ditadura militar que durou mais de vinte anos (1964-1985) e praticamente bloqueou qualquer avanço social significativo que poderia ter sido alcançado como subproduto do rápido processo de modernização econômica que se desenvolvia no país:

Esse modelo desenvolvimentista e socialmente perverso resultou na consolidação de uma das sociedades mais desiguais do mundo, em que a maioria da população não tem atendidas necessidades básicas, tal como habitação. De fato, **a falta de oferta de moradia acessível tornou-se um dos principais problemas sociais do país, em um contexto de urbanização vertiginosamente rápida.**

**Combinado com uma estrutura de regulação fundiária excludente, o modelo de urbanização estabeleceu as condições de espraiamento de enormes assentamentos autoconstruídos nas franjas urbanas, em que formas ambíguas de segurança da posse e padrões não planejados de uso do solo prevalecem.** Não surpreende que o direito à moradia e, num sentido mais amplo, o direito à cidade tenham se tornado uma das mais importantes demandas dos movimentos sociais e de outros atores progressistas no processo de democratização que seguiu os anos de ditadura militar. (grifo nosso)

A Lei 11.977/09, que instituiu a regularização fundiária e o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, em seu art. 5º-A, III, já citado anteriormente, mesmo após a Lei nº 13 465/2017, que instituiu novas normas e procedimentos para a regularização fundiária rural e urbana – REURB, dispõe que infraestrutura básica deve incluir “vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica”, além do compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público, segundo o inciso seguinte. Neto (1997, p.40 *apud* Nóbrega *et al*, 2013, p.20) complementa este conceito:

Considerando o aspecto econômico, a infraestrutura urbana deve propiciar o desenvolvimento das atividades produtivas, isto é, a produção e comercialização de bens e serviços. E sob o aspecto institucional, entende-se que a infraestrutura urbana deve propiciar os meios necessários ao desenvolvimento das atividades político-administrativas, entre os quais se inclui a gerência da própria cidade.

A procura por serviços básicos e melhora na qualidade de vida é um dos fatores que levou a migração de muitas pessoas da zona rural para os centros urbanos, gerando assim grandes densidades demográficas e um déficit na infraestrutura.

O investimento em infraestrutura não acompanhou o crescimento acelerado das cidades, criando diversas e grandes áreas urbanas sem o mínimo de infraestrutura. Falta de transporte público, abastecimento de água e energia precários, construções irregulares e a falta de serviços básicos de saúde e educação são apenas os principais dos muitos problemas enfrentados pelos habitantes destas áreas.

Mais uma vez, a omissão e falta de controle do Poder Público agravam esta situação. De forma que o Estado não acompanha o ritmo de crescimento das cidades e não consegue levar infraestrutura para todos, sendo a população de baixa renda a mais afetada. Rolnik (2015, p. 266) reflete:

Entretanto, “periferia” e “favela” são ainda categorias urbanísticas e culturais fortes. Apesar dos investimentos acumulados nesses assentamentos, que contam muitas vezes com infraestrutura básica e equipamentos sociais, eles ainda são marcados por precariedades. – presentes na má qualidade dos serviços públicos, na escassez de urbanismo, na lista dos artefatos urbanos ainda por fazer ou obter – e por um estigma territorial persistente.

Nesta linha, em janeiro de 2024, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), anunciou que, após cinquenta anos, voltará a utilizar o termo “favelas e comunidades urbanas brasileiras” na realização do Censo Demográfico<sup>11</sup>. Segundo Nota Metodológica “Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas” (IBGE, 2024, p.5):

Os sucessivos conceitos que buscaram representar esses territórios acompanharam as transformações do IBGE e dos sistemas estatístico e geográfico nacionais ao longo do tempo. Os conceitos adotados estiveram orientados à identificação de deficiências e/ou precariedades na infraestrutura urbanística, na prestação de serviços públicos essenciais e na adequação fundiária e urbanística das áreas mapeadas, sendo por vezes utilizados termos como “irregular”, “ilegal”, entre outros, que destacavam o posicionamento dessas populações no âmbito de um aparato normativo impraticável e inalcançável por parte de grupos sociais vulnerabilizados. Tal perspectiva vem sendo superada pelo ordenamento jurídico posterior à Constituição da República de 1988, que estabeleceu o direito à cidade e à moradia como prerrogativas universais, estimulando a revisão de conceitos e critérios que orientam as políticas públicas, inclusive a produção de informações estatísticas e geográficas.

**A ausência de infraestruturas, serviços públicos essenciais e/ou adequação fundiária e urbanística como parâmetro central para definir tais territórios tem pautado, ao longo do tempo, diversas classificações e conceitos elaborados por uma gama de instituições em todo o planeta, incluindo os conceitos de *slums* ou *informal settlements* elaborados pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – ONUHabitat, como será visto adiante. No caso do conceito elaborado e utilizado até o momento pelo IBGE – “Aglomerado Subnormal” – esse entendimento se expressa, para além dos critérios, na própria nomenclatura (subnormal como “abaixo da norma”, no que concerne à norma definida na Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979). (grifo nosso)**

---

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/ibge-anuncia-retorno-da-utilizacao-do-termo-favela-no-censo-demografico>. Acesso em: 01 fev. 2024.

**Quadro 1** – Quadro que sintetiza as diferentes definições de favelas e comunidades urbanas, nos contextos internacional e nacional

	<i>Slums</i>	Assentamentos informais	Precariedade habitacional	Assentamentos precários	Núcleos Urbanos Informais
<b>Fonte</b>	ONU-Habitat (2003)	ONU-Habitat (2003)	ONU-Habitat (2003)	Ministério das Cidades (BRASIL, 2004)	Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) / Ipea (2022)
<b>Definição geral</b>	Áreas urbanas densamente povoadas caracterizadas por habitação abaixo do padrão [ <i>substandard housing</i> ] e miséria. (...) Os domicílios nesses assentamentos variam de barracos a estruturas mais permanentes, e o acesso aos serviços básicos e infraestrutura tende a ser limitado ou deteriorado.	Assentamentos com características similares aos <i>slums</i> , tendo, porém, a insegurança da posse como elemento central, o que compreende desde a ocupação de terrenos ou edifícios públicos ou privados até relações informais de aluguel. Geralmente, não há acesso adequado a serviços básicos e infraestrutura. Os domicílios não possuem autorização para a construção e podem não obedecer às normas urbanísticas e construtivas, estando situados geralmente em áreas de risco. Assentamentos informais podem ser ocupados por populações de todos os níveis de renda.	Todas as situações identificadas onde haja insegurança jurídica da posse; indisponibilidade de serviços, recursos, equipamentos públicos e infraestrutura; comprometimento excessivo da renda familiar com moradia; insegurança física e superlotação, bem como falta de proteção contra condições climáticas, ameaças à saúde e riscos estruturais; falta de acessibilidade para necessidades específicas; falta de acesso a oportunidades de emprego, serviços de saúde, educacionais etc.; localização próxima a fontes de poluição; falta de adequação cultural.	O conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda, incluindo as tipologias tradicionalmente utilizadas pelas políticas públicas de habitação, tais como cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados, bem como os conjuntos habitacionais que se acham degradados.	Aqueles clandestinos, irregulares ou nos quais não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização.

Fonte: IBGE, 2024, p. 21.

Ainda segundo o referido documento, o retorno do termo “favela” está vinculado à reivindicação histórica por reconhecimento e identidade de movimentos populares. Ademais, o retorno do termo deve ser um conceito pensado a partir da positivação e não da negação, tornando as favelas um elemento de afirmação e não de estigmas.

De forma alguma deve-se negligenciar o aspecto cultural e social que o termo “favela” se tornou ao longo dos anos. Muito mais que apenas um nome dado a um aglomerado urbano, o termo tornou-se símbolo de uma comunidade, de cultura e identidade, estilo de vida e de grande importância entre movimentos sociais.

Contudo, à parte o movimento cultural e social, do qual, frisa-se, este trabalho não tem a intenção de dar conotação negativa, deve-se voltar os olhos para a situação urbanística e habitacional das favelas e comunidades.

Os territórios das favelas, nas palavras do IBGE, devem-se referir a territórios com direitos não atendidos, e não em desacordo com a legislação. Apesar disso, quando tratando de políticas públicas, deve-se questionar, como faz Rolnik (2015), o privilégio dado a critérios como irregularidade da ocupação e inadequação aos padrões urbanísticos, tendo em conta que são exatamente estes critérios que colocam as favelas e suas populações no âmbito da informalidade e dos ilegalismos. Almeida Filho (2018, p.163) segue na mesma linha:

Pelo que se tem estudado sobre o tema, bem como se procurou demonstrar nos capítulos anteriores, as ocupações irregulares não são um problema em si, são, em verdade consequência de um problema maior, qual seja, a ausência de políticas públicas permanentes, planejadas, isonômicas e eficientes de moradia.

E a questão posta em análise é bem simples, se se pretender analisa-la de forma isenta: a população precisa viver, mas para viver precisa morar, e se não há onde morar, irá se procurar onde morar. Simples assim.

Segundo informações da prévia do Censo 2022, dados preliminares mostram que o Brasil possui 11.403 favelas, onde o Censo 2022 estimava recensear 16 milhões de pessoas em 6,55 milhões de unidades habitacionais. A maior favela do Brasil é a Favela Sol Nascente, no Distrito Federal, ultrapassando a Favela da Rocinha, no Rio de Janeiro, que ocupava o topo da lista em censos anteriores.<sup>12</sup>

Deve ser feito o destaque para a informação que o Município de Manaus possui quatro favelas entre as vinte maiores do Brasil em número de domicílios, a Comunidade São Lucas, na zona norte da cidade, bairro Santa Etelvina e Cidade de Deus, ambos na zona leste.<sup>13</sup>

Nesse aspecto, Almeida Filho (2018, p.164) continua sua análise sobre os ocupantes e suas razões de ocupação:

Para colmatar tais diferenças o Estado deve assumir papel de protagonismo, no estabelecimento de zoneamentos mínimos e estabelecimento de programas de moradia. Contudo, como já mencionado alhures, tem falhado recorrentemente, fazendo acumular, ano após ano, uma torrente de desvalidos desassistidos que precisam trabalhar, para morar, para viver. Sem condições mínimas de se manter num sistema de extrema desigualdade de distribuição de rendas, as soluções, como demonstrado no Amálgama, partem para o “Estado de Necessidade”<sup>14</sup>, que são as ocupações. Estudando a questão, Joaquim Arruda Falcão concluiu que “para os invasores não se trata de agir legal ou ilegalmente. O problema de não ter onde morar supera essa questão, que passa a ser secundária”. Sobre esse ponto João Lopes Guimarães Júnior destaca em caixa alta:

**ESSE ASPECTO NADA IRRELEVANTE ACRESCENTA UM ELEMENTO A MAIS A SER CONSIDERADO: NÃO ESTAMOS DIANTE DE UMA CONTESTAÇÃO ABERTA AO SISTEMA. NÃO SÃO INVASORES REVOLUCIONÁRIOS AGINDO CONTRA A ORDEM JURÍDICA A FIM DE DESTRUÍ-LA. PELO CONTRÁRIO, SÃO BRASILEIROS QUERENDO INTEGRAR-SE NELA, LUTANDO PELO DIREITO DE PROPRIEDADE (OU PELO MENOS DE POSSE) DE UMA CASA.**

São apenas pessoas querendo viver, e ninguém pode ser considerado criminoso por isso.”<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2023/03/18/favela-de-brasil-ultrapassa-rocinha-como-a-maior-do-brasil-aponta-ibge.ghtml>. Acesso em: 02 fev. 2024.

<sup>13</sup> Disponível em: <https://diariodorio.com/rocinha-nao-e-mais-a-maior-favela-do-pais/>. Acesso em: 02 fev. 2024.

<sup>14</sup> Aqui, no texto original, o Autor se refere ao artigo 23 do Código Penal: Art. 23 - Não há crime quando o agente pratica o fato: I - em estado de necessidade;

<sup>15</sup> O trecho destacado em caixa alta está em caixa alta no original.

Importante, contudo, salientar que não se pode ignorar a existência de interesses escusos por detrás de algumas ocupações: indivíduos que buscam lucro através da grilagem, venda ilegal de terras, e até, incredivelmente, incitação à ocupação de terras privadas visando uma futura desapropriação indireta.

Sob esta perspectiva, frisa-se que a intenção e o foco do presente trabalho é tratar sobre ocupações daqueles de boa-fé, assim como a busca pela apuração do papel principal do Estado nas ocupações feitas por essas pessoas.

#### **2.2.4 A busca pelo desenvolvimento sustentável: utopia na realidade em que vivemos?**

Uma das soluções a serem buscadas pelo Poder Público e pela sociedade para o problema da infraestrutura e qualidade de vida, visando o equilíbrio com o meio ambiente, segurança jurídica e urbanismo é o desenvolvimento sustentável e a implantação das chamadas cidades sustentáveis.

Contudo, após breve panorama apresentado no tópico anterior, é difícil ter uma visão otimista no sentido de que a sociedade brasileira, incluindo instituições e indivíduos, é capaz de chegar ao ideal do desenvolvimento sustentável.

No recorte do presente trabalho, que trata da moradia digna e meio ambiente, o desenvolvimento sustentável é uma meta a ser atingida por toda a sociedade. Este era um dos objetivos da Agenda 21, e ainda o é na mais recente Agenda 30, de forma mais pormenorizada.

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela ONU em 1983, define desenvolvimento sustentável como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”. Segundo Milaré (2004, p. 150), a noção de desenvolvimento sustentável ocorreu com a Lei 6.803, de 02.07.1980, que estabelece as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição:

A preocupação com o desenvolvimento sustentável exsurge clara logo no art. 1º desse diploma, que reza: “Nas áreas críticas de poluição (...) as zonas destinadas à instalação de indústrias será definido em esquema de zoneamento urbano, aprovado por lei, que compatibilize as atividades industriais com a proteção ambiental”.

Dispõe ainda Milaré (2004, p.150):

Mais tarde, atendendo aos reclamos das preocupações dessa nova ordem, veio o conceito, de modo aprimorado, a ser instrumentalizado sob a forma de uma Política Nacional de Meio Ambiente, que elegeu, primordialmente, a avaliação dos impactos

ambientais como meio de preservar os processos ecológicos essenciais. E não se pode desconhecer que, subjacente ou explícito, ele se encontra com frequência em textos paralegais de normas e diretrizes de governo.

A criação de cidades sustentáveis é uma questão de política urbana no Brasil. A Constituição Federal de 1988 no *caput* do art. 182, já transcrito anteriormente, dispõe que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Neste contexto constitucional, a ordenação dos espaços urbanos deve se integrar com a sustentabilidade, para garantir o bem-estar de todos em harmonia com o meio ambiente. Assim, coaduna-se com o conceito de cidades sustentáveis, exposto por Medauar (2002, p.160-161), que as define como “aquelas em que o desenvolvimento urbano ocorre com ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando uma vida urbana digna para todos.”

Além do caráter ativo do Poder Público em melhorar a infraestrutura e no desenvolvimento de cidades sustentáveis, o papel da própria sociedade, do indivíduo, é de extrema importância. Para que todos gozem do direito ao meio ambiente equilibrado e bem-estar social, todos também possuem sua parcela de ação, no dever de cobrança dos entes públicos, cumprimento da legislação, educação ambiental, proatividade social, pensamento coletivo, participação ativa na gestão da cidade, através dos instrumentos legais disponíveis, buscando uma vida de qualidade para a coletividade. Nesta linha, cabe mencionar o pensamento de Schumacher (1993, p.25):

Como poderíamos começar a minar a ganância e a inveja? Talvez em sendo, nós mesmos, menos gananciosos e invejosos; talvez em resistindo à tentação de transformar nossos luxos em necessidades; e talvez, ainda, em detalhando nossas necessidades para verificar se não podem ser simplificadas e reduzidas. Se não temos a força para fazer nada disso, poderíamos talvez parar de aplaudir o tipo de “progresso” econômico que não tem, claramente, qualquer base de permanência e dá apenas um modesto substrato àqueles que, sem medo de serem taxados de excêntricos, trabalham pela não-violência: como conservacionistas, ecologistas, protetores da vida selvagem, promotores da agricultura orgânica, distributivistas, pequenos produtores rurais e assim, sucessivamente? Um grama de prática vale, geralmente, mais que uma tonelada de teoria.

Desta forma, a defesa destes interesses será possível com um desenvolvimento que tenha como diferencial e ponto importante a sustentabilidade; caso contrário, segundo Novaes (2003, p.330-331):

[...] omissis  
 não haverá cidades sustentáveis sem agricultura sustentável, nem redução das desigualdades sociais sem as duas primeiras. Tampouco se conseguirá atingir a sustentabilidade no campo ou na cidade sem ciência e tecnologia voltadas para as

necessidades coletivas do país, muito menos sem que a gestão adequada dos recursos naturais permeie cada uma dessas instâncias e o setor de infra-estrutura. Nem se chegará à sustentabilidade se ela não tiver como base e como promotor o capital social do país.

Retomando o pensamento do início deste tópico, é difícil imaginar como as grandes metrópoles brasileiras poderiam encaixar, na prática, o conceito de sustentabilidade em sua realidade. Contudo, constatado o problema, nos resta tentar buscar uma melhor solução, mesmo que lenta e gradual, transformar a visão pessimista em realista.

Conforme Barros e Cavalcanti (2013, p.3), cidades com características de vulnerabilidade provenientes de questões socioeconômicas, ambientais, espaços geográficos com riscos de desastres e alto nível de crescimento e adensamento, realidade de muitas cidades brasileiras, precisam ser *resilientes* ou ao menos potencializar manifestações de resiliência:

Diante das crises, colapsos e desastres que vem acometendo cidades no mundo, o termo resiliência vem sendo usado na literatura sobre cidades, inicialmente associado à capacidade de uma cidade de permanecer funcionando, após enfrentar desastres naturais ou antrópicos, como enchentes, inundações, enxurradas, deslizamentos, etc., com padrões similares aos que apresentava anteriormente e dentro do menor espaço de tempo.

No entanto, mais recentemente, este termo tem sido associado ao planejamento de cidades sustentáveis. The Stockholm Resilience Centre (2011) adota a **definição de resiliência como a capacidade de um sistema, seja um indivíduo, uma floresta, uma cidade, uma economia, lidar com mudanças e continuar a se desenvolver. É a capacidade de utilizar os choques e distúrbios como crise financeira ou mudança climática para estimular a renovação.** A resiliência é entendida como uma capacidade de longo prazo, e para a sociedade envolve uma habilidade de lidar com eventos como instabilidades políticas e desastres naturais de forma que sejam sustentáveis no longo prazo. Baixa resiliência pode levar a indesejáveis shifts no sistema. (grifo nosso)

Conforme o texto destacado e no contexto desse trabalho, o significado a ser utilizado da palavra resiliência é: a capacidade de continuidade e recuperação na eventualidade de uma mudança. Segundo Pantaleão e Cortese (2016, p.186):

Constatou-se neste estudo, que toda cidade em qualquer lugar do mundo pode desenvolver sua capacidade de resiliência investindo em políticas públicas para a redução da vulnerabilidade, visando diminuir as perdas e propiciando a coesão social. Estas políticas devem tender aos anseios econômicos, sociais e ambientais, viabilizando projetos que possam ser aplicados com foco na prevenção, precaução e proteção das pessoas e das comunidades, projetos multifuncionais que ofereçam alternativas no caso de falhas.

Como contribuição à sociedade, a busca pela resiliência pode se tornar um negócio lucrativo motivando a necessidade do desenvolvimento de novas tecnologias e serviços que venham atender a demanda da redução do risco de desastres.

Desta forma, considerando a vulnerabilidade das cidades e a crescente gama de problemas urbanos, tem-se que o poder público deve tomar decisões em benefício da

coletividade no intuito da efetivação das cidades sustentáveis, de maneira que sejam resolvidos os problemas presentes e diminuir os problemas futuros.

## 2.3 URBANIZAÇÃO NA CIDADE DE MANAUS

Após análise de conceitos de moradia digna e desenvolvimento sustentável, explanação sobre a crise ambiental, ocupações irregulares urbanas e sua relação com problemas ambientais, é necessário encerrar o presente capítulo, e a linha de pensamento, com algumas visões e entendimentos sobre urbanização, geografia e sua relação com o Direito.

### 2.3.1 Afinal, o que é cidade?

Falou-se bastante do conceito de moradia digna, políticas públicas voltadas para as cidades sustentáveis, *smart cities*, e crescimento desenfreado das cidades. Mas, afinal, o que é cidade?

Nas palavras de Rolnik (1995, p. 13), que possui uma obra intitulada com essa indagação, diante de fenômenos tão diferentes como as antigas cidades muradas e as gigantescas metrópoles contemporâneas, seria possível definir cidades?

As cidades teriam certo poder de atração, onde a fantasia de uma vida melhor, abundância de emprego e renda, acabam por “chamar” multidões para os grandes centros. Essa ideia da vida na “cidade grande” pode parecer ultrapassada, mas ainda é muito presente nos ideais de algumas regiões do Brasil.

Pode-se tomar como exemplo a migração de trabalhadores de origem mais humilde do norte e nordeste para a cidade de São Paulo, ou ainda aqueles que para lá se mudam atrás de melhores condições de estudo ou qualificação profissional.

Infelizmente, ainda paira no imaginário de muitos da região norte a ideia de que a megalópole paulistana é muito melhor que a capital amazonense. Neste ponto, pergunta-se: melhor em que, especificamente? Estrutura, oportunidades de emprego, mobilidade urbana, pessoas, cultura?

Obviamente que cada cidade tem seus problemas, contudo, é lamentável imaginar que muitos nortistas não tem orgulho e, por muitas vezes, vergonha, de suas origens, fruto de um colonialismo e inferiorização que foi perpetuado por séculos.

Rolnik (1995, p.27) discorre ainda que além do poder de atração das cidades, de como a aglomeração urbana é também uma escrita e de sua dimensão política, tudo isso se refere a

um tipo de espaço que, ao concentrar e aglomerar pessoas, intensifica as possibilidades de troca e colaboração entre os homens, potencializando sua capacidade produtiva. A cidade, ao aglomerar num espaço limitado uma numerosa população, cria o mercado:

Hoje, a imagem de cidade como centro de produção e consumo domina totalmente a cena urbana. Nas cidades contemporâneas não há praticamente nenhum espaço que não seja investido pelo mercado (ou pela produção para o mercado). (...) Sem dúvida, é possível dizer que hoje o mercado domina a cidade.

Nesse contexto, verifica-se que a cidade, além do seu significado de espaço físico, a conjuntura urbana de prédios, casas, ruas, aglomerado de pessoas, cultura, capital e equipamentos públicos, significa também o local de produção, de trabalho, estudo e mercado.

Possuindo uma série de interesses distintos, os espaços nas cidades acabam por ser concorridos, passando a existir a clara distinção entre “áreas” e “zonas” ricas ou pobres, sendo estas últimas estigmatizadas. Na concepção de Harvey (1980, p.144) a cidade é resultado de uma concepção dominante, onde se trava uma luta constante pelo uso do solo entre aqueles que detêm o capital e os despossuídos, os quais encontram-se em posição de desvantagem econômica na disputa pelo domínio do solo urbano.

Essa luta pelos espaços urbanos reflete não apenas na disputa pelo espaço físico, mas também repercute nos investimentos públicos em moradia, equipamentos públicos, e até itens “básicos do básico”, como o fornecimento de energia elétrica e água encanada. Discorrendo sobre o início da urbanização na cidade de São Paulo, Rolnik (2022, p. 32), trata da diferença entre os bairros populares e outras áreas da cidade:

Esse momento correspondeu também ao primeiro grande surto de “urbanidade” na cidade, quando foram **implantados os serviços de água encanada, o transporte por bondes elétricos, a iluminação pública e a pavimentação das vias. A política de implantação desses “melhoramentos” desde logo foi distinta em cada um dos espaços da cidade.**

**Nos bairros populares**, a paisagem misturava as chaminés de fábrica à alta densidade populacional das vilas e cortiços, e **a infraestrutura urbana se resumia praticamente ao bonde.**

É nesse momento que se constrói um **dos primeiros fundamentos da ordem urbanística que governa a cidade, presente em alguma medida até nossos dias: uma região central investida pelo urbanismo, destinada apenas às elites, contraposta a um espaço fora desse centro, onde as regras urbanísticas e edíficas não são a única referência, onde se misturam o mundo do trabalho e o da moradia dos pobres.**

Nos bairros populares, a paisagem é feita de lotes superocupados horizontalmente, formando becos e vilas, entremeados por galpões industriais, ocupando as várzeas pantanosas e inundáveis no entorno das ferrovias. Exiguidade de espaços privados, profusão de áreas semipúblicas densamente ocupadas: corredores, ruas internas e pátios. Geralmente, há barro nas ruas, esgoto a céu aberto e bonde na via principal. O bairro dos ricos é aquele cujas mansões circundadas por jardins se fecham em muros, exibindo sua imponência nas avenidas largas e iluminadas, amplos espaços para uma seleta e íntima vida social. (grifo do autor)

No longo trecho acima podemos perceber que a discrepância entre os bairros mais pobres e os mais ricos não é uma característica apenas paulista. Utilizando como exemplo a cidade de Manaus, notam-se os mesmos problemas de infraestrutura e investimento em áreas mais carentes, claro que cada cidade possui suas peculiaridades, porém o roteiro da urbanização parece ser o mesmo, onde as populações mais pobres acabam por se fixar nos bairros mais distantes do centro, ficando mais longe do acesso à cidade. Sobre esse ponto, Rolnik (2022, p. 36) continua:

Ao mesmo tempo que conformam os territórios da riqueza, a concentração de investimentos em “melhoramentos” e a legislação também definem aqueles lugares onde deverá se instalar a pobreza. O movimento da cidade, desde seu nascimento, é centrífugo, ou seja, delimita as bordas da zona urbana ou mesmo a zona rural como locais destinados aos mais pobres. Diga-se de passagem, a lógica de destinar as lonjuras para os pobres atravessou, incólume, o século 20, adentrando o século 21. (...)

Dessa maneira, demarcava-se uma área “regulada” da cidade, onde a habitação popular – na época, o cortiço e outras formas de moradia de aluguel – não poderia acontecer, ao mesmo tempo que se configurava, fora do perímetro urbano, uma zona de obscuridade sobre a qual o olhar do poder municipal não vigorava.

É de suma importância relatar que os espaços para onde a população carente acaba se alojando são espaços estigmatizados, com muitos males sociais. Acontece que, muitas vezes, incorporando um discurso de “revitalização e modernização”, essa população carente é retirada do espaço ocupado e jogado para outro escolhido pelo Estado, ocorrendo uma verdadeira “limpa”, passando a área “revitalizada”, a ganhar notoriedade. Sobre este ponto delicado, Harvey (2014, p. 53) explica utilizando a cidade de Mumbai, na Índia, como exemplo:

Em resumo, um processo de deslocamento e desapropriação também se encontra no cerne do processo urbano sob o capitalismo. Essa é a imagem especular da absorção do capital por meio do redesenvolvimento urbano. Consideremos o caso de Mumbai, onde há 6 milhões de pessoas consideradas oficialmente faveladas que, em sua maior parte, vivem em terrenos sem título de propriedade (os lugares onde elas vivem aparecem em branco em todos os mapas da cidade). **Com a tentativa de transformar Mumbai em um centro financeiro global capaz de rivalizar com Xangai, o boom imobiliário entra em processo de frenética aceleração, e a terra ocupada pelos favelados torna-se cada vez mais valiosa. O valor das terras ocupadas por Dharavi, uma das favelas mais conhecidas de Mumbai, chega a 2 bilhões de dólares, e as pressões para destruir suas moradias (por razões ambientais e sociais que apenas mascaram a avidez pela terra) aumenta dia após dia.**

Respaldados pelo Estado, os poderes financeiros pressionam pela remoção dos moradores pela força, e muitas vezes tomam posse violentamente de um terreno ocupado há gerações pelas famílias que ali vivem. O acúmulo do capital imobiliário por meio da atividade imobiliária explode, tendo em vista que a terra é comprada por preços irrisórios.

As pessoas forçadas a abandonar suas moradias recebem alguma compensação? Alguns felizardos conseguem alguns trocados. (grifo do autor)

A situação narrada acontece não só na distante Mumbai, é realidade em metrópoles brasileiras também, infelizmente. Nessa linha, voltando à pergunta título deste tópico: o que é

cidade? Após as ideias aqui apontadas, reflete-se se a pergunta correta não seria: para quem é a cidade? Visto que, utilizando Manaus como amostra, a cidade em que vive um morador do bairro da Ponta Negra ou Morada do Sol não é a mesma Manaus que vive um morador da Cidade de Deus, décima maior favela do Brasil<sup>16</sup>.

### 2.3.2 A urbanização manauara

Inicialmente, cumpre tentar definir o conceito de urbanismo e diferenciá-lo da urbanização. O urbanismo trata de técnicas arquitetônicas e planejamento das cidades, já a urbanização ocupa-se do crescimento das cidades, em extensão do território quanto em número de habitantes, da concentração de pessoas e atividades produtivas sobre um espaço restrito.

O município de Manaus, como várias outras cidades ao longo da história, começou como um forte, quando ainda colônia, os portugueses tentavam proteger o território dos invasores estrangeiros.

De um pequeno vilarejo à província, Manaós foi nascendo, passando pelo ciclo da borracha, a *belle époque*, e pela criação da Zona Franca em 1957, seu polo industrial que trouxe diversas empresas estrangeiras através de seus benefícios fiscais. De nordestinos no ciclo da borracha a coreanos na ZFM, a cidade essa história atraiu muitas pessoas tanto do paupérrimo interior do Amazonas quanto de outros estados da federação, além de outros países. Sobre o processo de urbanização manauara, discorre Corrêa (1969, p. 54):

Para termos uma noção exata do crescimento da cidade, devemos lembrar que em 1852, quando João Batista de Figueiredo Terreiro Aranha se empossa como primeiro Presidente da recém instalada Província do Amazonas, a população de Manaus contava-se na ordem de quatro mil. Pouco mais que um povoado, que não possuía prédios próprios para abrigar a administração, e, poucas ruas que merecessem esse nome ou serviços de luz ou de esgoto modernos (...)

Indiscutivelmente Eduardo Ribeiro soube aproveitar os fatores básicos que iriam permitir a um homem de ação criar uma capital em plena selva equatorial. A navegação a vapor, a imigração em massa e a produção sempre crescente de borracha, alcançando preços cada vez mais altos, permitiriam que os sonhos mais otimistas se transformassem em realidade.

Não parece provável que o Governador tenha elaborado um plano urbanístico como o concebemos hoje em dia, seguindo critérios eminentemente científicos, unindo no mesmo trabalho urbanistas, arquitetos, paisagistas, sociólogos, historiadores e economistas.

O que se pode verificar, através de suas mensagens ao Congresso Estadual, é que atacou, de imediato, as necessidades públicas mais prementes, entre elas a retificação de ruas e outros logradouros públicos, alinhando e calçando as principais vias da cidade.

<sup>16</sup> Disponível em: [https://wikifavelas.com.br/index.php/Cidade\\_de\\_Deus\\_\(Manaus\)](https://wikifavelas.com.br/index.php/Cidade_de_Deus_(Manaus)). Acesso: 03 mar.2024.

Na época narrada por Corrêa, evidentemente que ainda não existia o Estatuto das Cidades, lei criada no ano de 2001 que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Contudo, algumas décadas antes da legislação nacional, os municípios já tentavam se organizar através das leis municipais, como o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo, de 1971<sup>17</sup> e o Plano Diretor de Urbanização de Curitiba, de 1953<sup>18</sup>. No caso de Manaus, importante contextualizar que a cidade nasceu na beira do rio e foi em direção às terras altas, seguindo o plano urbanístico criado pelo então governador Eduardo Ribeiro, cita-se ainda que, de acordo com a vontade governamental, preferiu-se aterrar diversos igarapés que passavam pela cidade, em vez de preservar tal característica amazônica. Apesar da tentativa de ordenamento, já naquela época, a cidade passou a crescer desordenadamente, conforme explica Corrêa (1969, p.55-56):

O pragmatismo de Eduardo Ribeiro impediu que Manaus se transformasse em uma verdadeira Veneza Tropical. Optou-se, na ocasião, pelo aterro de diversos igarapés mais ao centro, e a solução das pontes só foi pensada, e em seguida executada, para os igarapés maiores e mais distantes. Tentava-se solução unitária, para uma cidade mononucleada, nascendo do rio e crescendo em direção às terras altas, o que vinha, também, ao encontro do gosto dos ingleses, que já começavam a construir suas vilas e *bungalows* nas imediações da Cachoeirinha e da Vila Municipal. Anos mais tarde, durante o período de estagnação da cidade, vários foram os bairros que passaram a crescer desordenadamente, uns por iniciativa popular, fugindo ao planejamento rígido de Eduardo Ribeiro, dando à Manaus de hoje imagem de cidade polinucleada, que o Plano Diretor de Manaus, de autoria dos arquitetos Antony e Pereira da Cunha, encomendado pelo Governador Arthur Reis, deseja fazer prevalecer. Devemos, ao pensar no urbanismo manauense, lembrar que ele tomou corpo em etapas sucessivas. **A primeira delas é a que vai do período colonial os últimos dias da monarquia e abrange a parte mais fronteira ao rio, indo das imediações da Praça Pedro II, num semicírculo, abrangendo até pouco mais que a Rua Henrique Martins, e terminando nas imediações da Igreja dos Remédios. A segunda etapa é a de Eduardo Ribeiro, quando se tem nitidamente a ideia de um planejamento rígido, que abandona a motivação ecológica pela noção europeia de urbanismo, sem esquecer, inclusive os “boulevards” exteriores, tão em moda em Londres e Paris. (...). A terceira etapa poderíamos chamar de espontânea, pois foi criando bairros sem nenhum planejamento, ao correr do azar ou dos caminhos abertos na floresta. E, por último, a fase atual, ou do planejamento científico, que pretende disciplinar o crescimento da capital amazonense por vários decênios, criando uma cidade ecológica, harmoniosa e funcional no trópico.** (grifo do autor)

Neste longo trecho da interessantíssima obra de Corrêa (1969, p.55-56) podem-se identificar alguns pontos importantes que influenciaram na Manaus que existe hoje: o início de

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/apartes/meio-seculo-de-planos/#:~:text=Em%201972%2C%20o%20Plano%20Diretor,conhecida%20como%20Lei%20do%20Zoneamen to>. Acesso em: 04 mar.2024.

<sup>18</sup> Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/37du%2005.pdf?d=636689044940337422>. Acesso em: 04 mar. 2024.

uma cultura de aterro de igarapés, a qual se perpetua até os dias de hoje, desrespeitando a paisagem natural e causando imenso impacto ambiental; a tentativa de unificar o modo de crescimento da cidade; as quatro etapas descritas.

A primeira e a segunda etapa foram o início da urbanização do centro da cidade, que até hoje abriga prédios históricos de arquitetura europeia, principalmente influenciado pela cultura francesa, incluindo o maior cartão postal da cidade, o Teatro Amazonas.

Já a terceira, foi o início de um crescimento desordenado, que, infelizmente não foi e segue não sendo controlado, a despeito do planejamento empenhado. Ao falar da “fase atual”, ou seja, a fase em que o livro foi escrito, em 1969, o autor a ilustra como a “do planejamento científico, que pretende disciplinar o crescimento da capital amazonense por vários decênios, criando uma cidade ecológica, harmoniosa e funcional no trópico”. Infelizmente, da década de 70 até hoje, o que prevaleceu na cidade foi o crescimento desordenado, onde ocupações urbanas passaram a ser bairros, o que se replica a cada dia, ficando cada vez mais distante do conceito de ecologia, harmonia e funcional. Como bem coloca Almeida Filho (2018, p.124):

Manaus é uma cidade entrecortada por igarapés, que tem um processo histórico de urbanização descontrolado, com um pouco ou nenhum controle público. Áreas de todas as matizes foram ocupadas por moradias, comércios e obras públicas, indistintamente, não interessando a classe social. Contudo, ao contrário da população mais abastada, a mais carente depende dos vazios urbanos para viver. Daí que diversas áreas limítrofes aos cursos d'água, ou mesmo os próprios cursos d'água em si, são ocupados por uma infinidade de moradias. A compreensão do problema se dá parafraseando o Estado do Amazonas, quando da apresentação do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus, o PROSAMIN:

Problemas como falta de saneamento, urbanização e habitação foram crescendo ao longo de quatro décadas, quando a capital do Amazonas passou a receber pessoas de 61 municípios do Estado, em busca de empregos nas indústrias da Zona Franca.

Sem opções de moradia e sem renda muita gente começou a se instalar às margens dos igarapés da cidade e, até 2003, governos de administrações anteriores não conseguiram captar financiamentos para fazer investimentos em obras de infraestrutura, saneamento e habitação.

Na época da ditadura militar houveram ainda algumas intervenções através de programas de moradia que criaram bairros tradicionais de Manaus, como o Coroadó, Flores e Raiz, sendo estes dois últimos destinados a abrigar os moradores retirados da antiga Cidade Flutuante, de acordo com Oliveira e Costa (2007, online):

Um dos primeiros atos do Governo Militar foi a criação, em 1964, por meio da Lei nº 4.380/64, do Banco Nacional da Habitação (BNH), extinto em 1986. Com o BNH, também foi criado o Sistema Financeiro da Habitação, com crédito regulado, visando atender à demanda de habitação popular e de construção de infra-estrutura urbana.

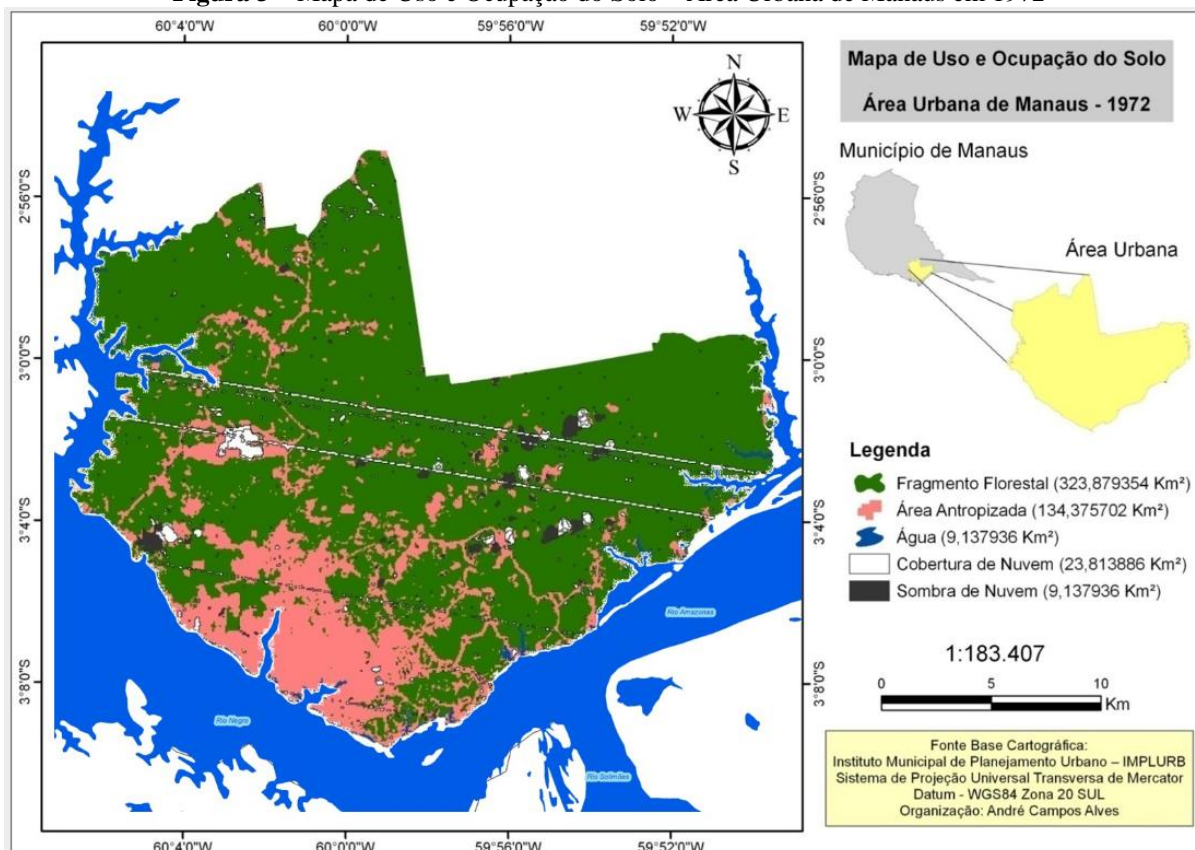
Dentre os programas criados pelo BNH, dois se destacam como elementos básicos para a realização dos seus objetivos: o primeiro, o Programa COHAB, criado em 1966, que tinha como meta a construção de casas em áreas livres, para formação de

conjuntos habitacionais servidos de infra-estrutura e destinados inicialmente às famílias que possuíssem renda de até três salários mínimos, sendo, posteriormente, estendido às famílias com renda de até cinco salários; o segundo, o PROMORAR, criado em 1982, que tinha por objetivo promover a urbanização das áreas carentes de infra-estrutura, habitação e equipamentos coletivos de saúde, educação, lazer e segurança. Ambos os programas tiveram importância na configuração do espaço urbano de Manaus, pois através deles se deu a construção de conjuntos habitacionais e a implementação do “Projeto de Urbanização” do bairro do Coroadó, executadas pela COHAB-AM (mais tarde SUHAB – Superintendência Estadual de Habitação), órgão responsável pela política habitacional no Estado.

De importância maior foram os conjuntos habitacionais. Por volta de 1965, foram construídos os Conjuntos de Flores no bairro do mesmo nome e o Costa e Silva no bairro da Raiz, que se destinavam a abrigar os moradores retirados de aproximadamente 700 moradias da Cidade Flutuante localizada no rio Negro (Salazar. 1985, p. 204).

O aumento populacional da cidade de Manaus é intrinsecamente ligado aos fatores econômicos de cada época, como o ciclo da borracha e a implantação da Zona Franca de Manaus. Alves, Freitas e Santos (2020, p.309) apresentam um trabalho com mapas e gráficos que podem explicitar como o crescimento da população se desenvolveu de maneira rápida.

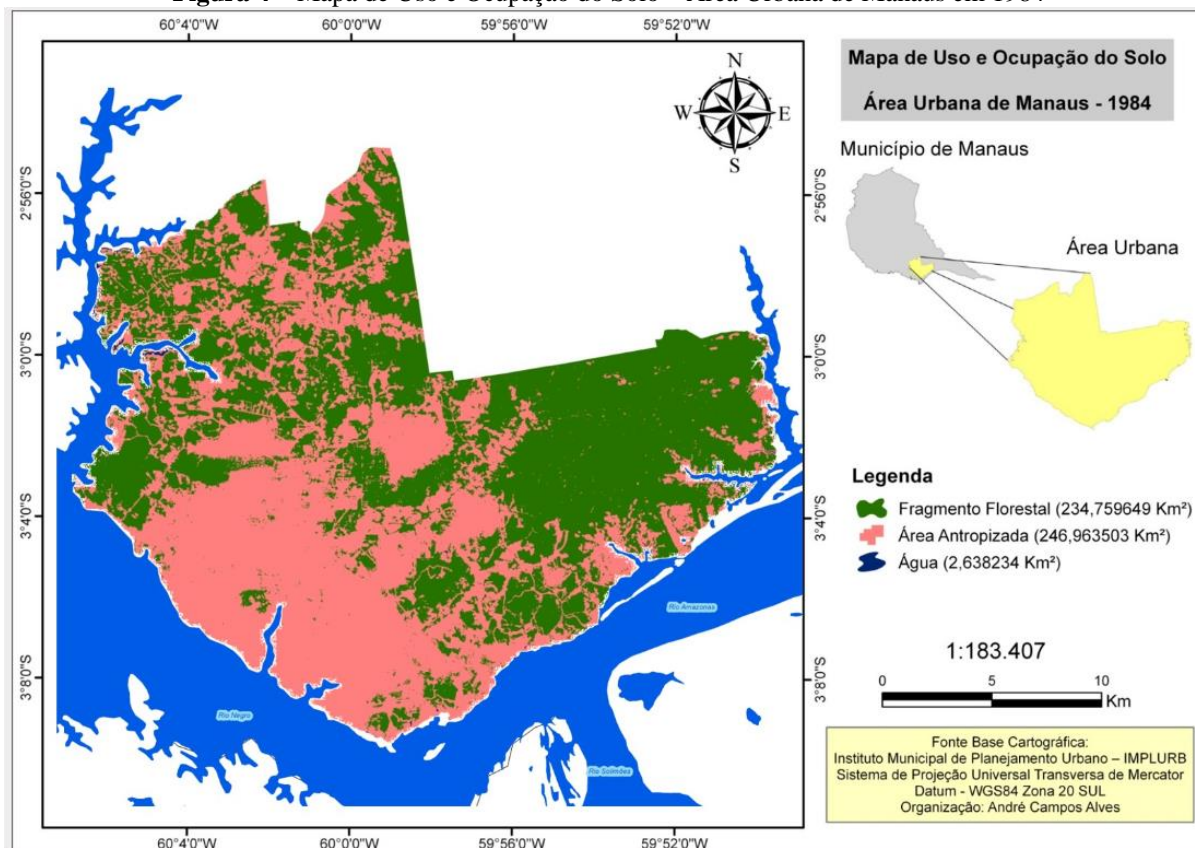
**Figura 3 – Mapa de Uso e Ocupação do Solo – Área Urbana de Manaus em 1972**



Fonte: Alves, Freitas e Santos, 2020, p.309.

No ano de 1972, o urbano existente era resultado dos tempos áureos da borracha. Conforme Alves, Freitas e Santos (2020, p.310), nesse período, Manaus apresentou um crescimento populacional de 5.000 para 75.000 habitantes, onde a cidade contava com 64% de sua área natural preservada. O início de uma estruturação econômica foi o principal fator que propiciou esse incremento populacional.

**Figura 4 – Mapa de Uso e Ocupação do Solo – Área Urbana de Manaus em 1984**



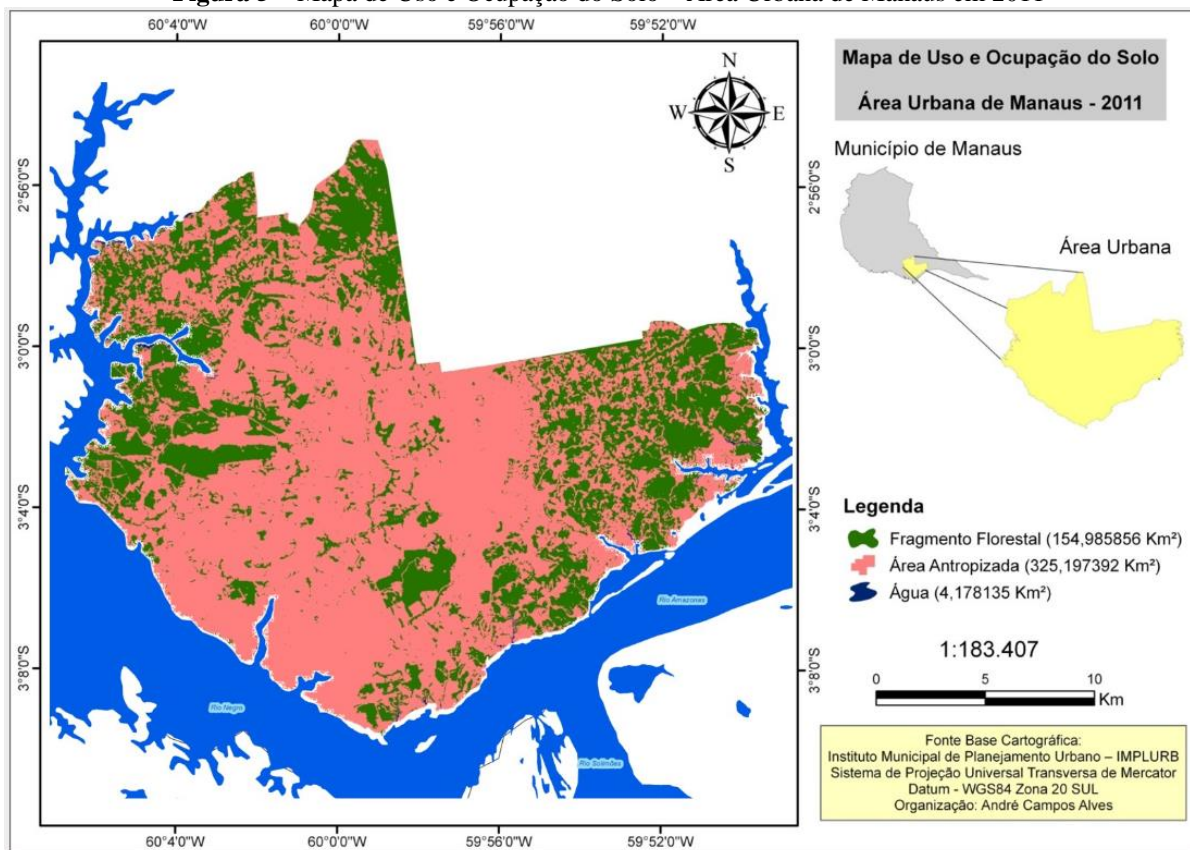
Fonte: Alves, Freitas e Santos, 2020, p.310.

Passados 12 anos, em 1984, o percentual de áreas antropizadas ultrapassava 50% de ocupação da área urbana da cidade, ainda segundo Alves, Freitas e Santos (2020, p.311), sendo a principal motivação a implantação da Zona Franca de Manaus que, como já explanado, motivando um gigante êxodo rural e fluxo migratório. Além disso, houve grande degradação ambiental nas zonas leste e norte da cidade, associadas ao crescimento demográfico:

A área que mais recebeu intervenção humana nesse período foi a zona Norte com a construção do bairro Cidade Nova. Nesse sentido, foi uma intervenção “planejada” pelo Estado, executada pela Superintendência de Habitação do Estado do Amazonas (SUHAB). O sentido figurado da palavra planejada se deve ao fato da forma como foi executada as obras de construção das residências populares no bairro. Na época, com 613.068 habitantes na década de 1980, o então governador José Bernardino Lindoso,

autorizou a construção de 15 mil casas populares e, para isso, ignorando o relevo, nascentes d'água, igarapés e áreas de floresta. Derrubou árvores, aplainou terrenos acidentados, mudou cursos de água e cobriu nascentes com sedimentos. Mesmo hoje, a Zona Norte da cidade ainda é um dos principais locais de expansão urbana, sofrendo grande pressão por empreendimentos imobiliários autorizados pelo Estado e pelas populares invasões.

**Figura 5** – Mapa de Uso e Ocupação do Solo – Área Urbana de Manaus em 2011



Fonte: Alves, Freitas e Santos, 2020, p.314.

Em termos percentuais, com base na Figura 6 a área urbana de Manaus em 2011 apresentava 67% da sua área total antropizada. Segundo Alves, Freitas e Santos (2020, p.15), “com relação aos fragmentos florestais, os polígonos somam pouco menos de 155 km<sup>2</sup>, o que corresponde a apenas 32% da área total” do município. Alerta-se para o fato de que atualmente, mais de 10 anos depois, o percentual da população subiu e o de fragmentos florestais deve ter diminuído, seguindo a lógica que veio se perpetuando ao longo dos anos.

Segundo dados do IBGE divulgados em 2020 mais da metade da população de Manaus vive em comunidades periféricas<sup>19</sup>, sendo 53% da população vivendo em aglomerados subnormais, com mais de 348 mil famílias vivendo nestes espaços.

<sup>19</sup> Disponível em: <https://www.acritica.com/manaus/mais-da-metade-da-populac-o-de-manaus-vive-em-comunidades-perifericas-aponta-ibge-1.41601>. Acesso: 04 mar. 2024.

As condições socioeconômicas, de saneamento e moradia são muito precárias, no interior do Amazonas a situação piora, considerando que normalmente já são regiões com menos estrutura que a capital. Em todo o Amazonas, foram contabilizados 393,9 mil domicílios nessa condição, que representavam 34,6% do total de residências do estado. Proporcionalmente, o Amazonas é o estado com maior número de domicílios em ocupações irregulares.<sup>20</sup>

De acordo com informações do último censo, do ano de 2022, Manaus possui 2.063.689 habitantes, o que significa, comparando com a informação anterior, que 1.093.756 pessoas moram em regiões periféricas não possuindo, em sua maioria, condições salubres e dignas de moradia, saúde, saneamento, educação, entre outros direitos básicos.

Sobre este ponto, o censo de 2022 trouxe ainda a informação de que o município apresenta 62,4% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, apenas 23,9% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e somente 26,3% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio).

A título de informação, Manaus possui o quinto maior Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil<sup>21</sup>, em 2021 com PIB de R\$ 103, 281 bilhões, sendo o maior PIB das regiões Norte, Nordeste e Sul. Contudo, conforme demonstrado, a posição econômica não reflete na qualidade de vida da maioria esmagadora de seus habitantes.

Após estas percepções e dado a devida contextualização, podemos passar para o capítulo final deste trabalho.

---

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> Disponível em: <https://www.sedecti.am.gov.br/produto-interno-bruto-de-manaus-e-o-quinto-maior-do-pais/#:~:text=Manaus%20ocupou%20a%20oitava%20posi%C3%A7%C3%A3o,57%25%20no%20Setor%20da%20Agropecu%C3%A1ria.&text=O%20setor%20dos%20Servi%C3%A7os%20do,se%20compara%20os%20dois%20anos>. Acesso em: 04 mar. 2024.

### **3. ANÁLISE LEGÍSTICA DO PROGRAMA AMAZONAS MEU LAR E A BUSCA POR SOLUÇÕES**

#### **3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE MORADIA NO MUNICÍPIO DE MANAUS**

O *caput* do, já mencionado, artigo 225 da Constituição Federal destaca que uma das funções do Poder Público é defender o Meio Ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

De modo a aliar os Direitos Fundamentais à Moradia e ao Meio Ambiente Equilibrado, o Poder Público tem o dever de implantar Políticas Públicas como: a retirada da população das áreas de risco, fornecendo moradia digna àqueles que possuem baixa renda, para que não retornem às áreas de risco, informação e educação ambiental como forma de precaução e a sustentabilização das cidades.

As chamadas políticas públicas ambientais e sustentáveis vêm crescendo em muitas cidades do mundo. Isso não ocorre ao acaso, grande parte da população mundial vive em áreas urbanas.

Para que o Estado desenvolva políticas públicas eficazes que se aliem à preservação do Ambiente, são necessárias também outras atitudes como cita Milaré (2004, p. 65): “implementação e investimento em pesquisa no campo ambiental, formação de textos legislativos, visando uma efetiva organização política e legislativa de proteção ambiental, monitoramento de mudanças ecológicas, plano efetivo de uma política de proteção ambiental.”

Assim sendo, as políticas públicas ambientais e sustentáveis se constituem em importante ferramenta de aplicação do Princípio da Precaução e também de proteção e preservação dos recursos naturais, respeitando o disposto no art. 225 da CF/88.

Na questão da habitação, o Brasil por anos vem implantando Políticas Públicas para tentar resolver o déficit de moradias dignas. No início do século XX até a década de 30, como já mencionado no início deste trabalho, diversas cidades tiveram seu problema de moradia acentuado com a migração da população rural para os centros urbanos. Somente no fim da década de 30, quando o país começa a ganhar ainda mais impulso na industrialização e urbanização é que começam a ser pensadas políticas para a habitação.

Com o Estado Novo, em 1937, foi criado o primeiro órgão nacional para fornecer habitação para a população de baixa renda: a Fundação da Casa Popular (FCP). Sobre a crise habitacional da década de 30 e sobre este programa dispõe Melo (2008, p. 39):

A década de trinta assinala historicamente a consolidação de um padrão de acumulação urbano-industrial. Este processo se estabelece sob a tutela do Estado e será acompanhado de uma forte expansão da esfera pública. Seus pressupostos políticos são a ascensão e gradativa hegemonia da burguesia industrial sobre os grupos oligárquicos do bloco no poder e a progressiva incorporação e cooptação das massas urbanas na arena política que irá se expressar, a nível institucional, na criação do aparato organizacional do Ministério do Trabalho e das agências governamentais de bem-estar social. A criação da Fundação da Casa Popular se inscreve nesse movimento de definição de uma política social efetiva pelo Estado.

De forma específica, a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) se constituiu em desdobramento histórico e uma resposta do Estado à forte crise nacional de habitação, que atingiu sobretudo o antigo Distrito Federal (Rio de Janeiro), à descoberta e politização da questão urbana expressa num discurso novo sobre as favelas emocambos e ao processo institucional interno ao Ministério do Trabalho, que culminaria na unificação dos diversos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e, conseqüentemente, das suas carteiras prediais, abrindo então a possibilidade de uma política nacional de habitação.

Apesar das diversas tentativas de reformulação, já na década de 50 no governo JK, em quase 20 anos de duração o programa produziu apenas cerca de 17.000 moradias, não tendo conseguido resolver o problema da política habitacional do país. Para Azevedo e Andrade (2011, p. 34), o fracasso da FCP pode ser explicado pelo caráter emergencial e pontual das ações, uma vez que o principal objetivo não era atacar a estrutura do problema da habitação, mas sim “derivar dividendos políticos, quer sob a forma de votos, quer de prestígio”.

Após diversas Políticas Públicas que passaram pelo Governo Militar, Collor, etc. em 2009 é lançado no governo Lula o Programa Minha Casa Minha Vida, com a meta de construir milhões de moradias para atender a população com renda de 0 a 10 salários mínimos. O Programa, além do cunho social, visava estimular a criação de empregos e investimentos no setor da construção.

Isto posto, conclui-se que desde a década de 30 o Estado tenta resolver o problema do déficit habitacional, porém o Direito à Moradia foi tratado pelo Poder Público como uma mercadoria, muitas vezes atendendo a interesses de particulares do setor da construção civil.

Além disso, atualmente, com a Crise Ambiental e o aumento do número de catástrofes ambientais, o Poder Público ainda não vem se preocupando em aliar as Políticas Públicas de Moradia com o Meio Ambiente Sustentável.

Em escala regional, pode-se citar a cidade de Manaus, que possui uma ocupação desordenada nos igarapés, um transtorno que vem se arrastando por anos, e é um problema ambiental e social, pois os habitantes da área vivem em condições indignas de moradia, sujeitos à doenças e desastres ambientais tais como enchentes, ademais, o curso d'água é extremamente poluído e exala mal cheiro. Sobre o problema de esgoto da cidade, afirma Borges (2006, p. 50):

Outro fator essencial na questão sanitária do município é a insuficiente rede coletora de esgotos sanitários, isto faz com que os municípios venham utilizar-se de sistemas precários para o esgotamento sanitário. Um parte do esgoto é encaminhada para fossas e infiltrada em sumidouros. Esses sumidouros contaminam as águas subterrâneas. A rede separadora de esgoto e água de chuva praticamente se encontra na área central da cidade. Em muitos bairros, o esgoto é coletado junto com as águas pluviais e são destinados para uma única galeria de águas pluviais onde são misturados, causando odores e desconforto. Em outras situações as águas de pia das cozinhas são despejadas nas beiras da sarjeta até encontrarem uma galeria pluvial. Mais grave ainda é a disposição direta do esgoto sobre os igarapés como ocorrem em muitas áreas que ocupam as laterais e o leito dos igarapés.

O Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus – PROSAMIM, um projeto do Governo do Estado do Amazonas, que vem retirou diversas famílias das áreas dos igarapés da cidade de Manaus. Segundo o Governo do Estado do Amazonas (2009, online), o PROSAMIM tem como objetivos:

O objetivo geral do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM) é contribuir com a melhoria da qualidade de vida dos habitantes das Bacias Educandos e do São Raimundo.

O propósito do Programa é ajudar na solução dos problemas ambientais, urbanísticos e sociais que afetam a cidade de Manaus e seus habitantes, especificamente aqueles que vivem abaixo da cota 30m de inundação, tomando como referência o nível do Rio Negro, no Porto de Manaus.

Os objetivos específicos do Programa são:

– Melhoria das condições ambientais; de moradia e de saúde da população na área de intervenção do Programa, por meio da recuperação e ou implantação de sistemas de drenagem, abastecimento de água, redes de esgotamento sanitário, coleta e disposição final de lixo e recuperação ambiental das bacias dos igarapés, planejamento urbano, regularização de propriedades, construção de moradias adequadas, implantação de áreas de lazer, continuação do fortalecimento das instituições participantes, e capacitação das comunidades atendidas . Tudo isto para assegurar que as intervenções realizadas sejam sustentáveis.

Vê-se que os objetivos são a melhoria na qualidade de vida dos habitantes das Bacias Educandos e São Raimundo e, especificamente, na melhoria das condições de moradia, saúde e ambientais.

No entanto, não foi o que ocorreu totalmente, segundo Ribeiro (2010b, online):

Observa-se que as edificações não são adequadas às condições geográficas de Manaus. As telhas de amianto e os tijolos usados, bem como a disposição dos prédios e das janelas, resultam em enorme desconforto térmico aos moradores. Apesar da oferta de energia solar na cidade, nada foi feito para gerar energia ou mesmo aquecer a água a partir dessa fonte energética. Também é possível questionar se o aumento da velocidade da água que a urbanização do igarapé gerou vai ampliar a possibilidade de cheias a montante ou mesmo se as cheias sazonais típicas da região não vão afetar a circulação do esgoto nas residências.

É fundamental lembrar que essas ações não foram financiadas apenas pelo governo do Amazonas. O principal agente financiador foi o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que destinou US\$ 140 milhões ao programa, que contou com mais US\$ 40 milhões do governo do Amazonas.

Além disso, não há tratamento e coleta de esgoto e coleta seletiva de lixo. Assim sendo, tirou-se a população de uma situação de risco, mas ainda não a situação ideal de moradia. Utilizando novamente as palavras de Ribeiro (2010b, online):

Entre as alternativas em curso no país, o PROSAMIM é um exemplo a ser examinado com mais detalhe. Ainda que tenha como mérito melhorar as condições de habitabilidade de moradores de antigas palafitas e que tenha mantido parte deles no local onde viviam, o que permitiu preservar suas redes de relações sociais e de trabalho, não houve o mesmo cuidado na definição da alternativa tecnológica adotada para construir os prédios nem a coleta e tratamento de esgoto. Iniciativas como essa não podem ser desperdiçadas, muito menos realizar a tarefa pela metade. Melhorar as condições de moradia é importante, mas com a escolha de alternativas técnicas adequadas à diversidade geográfica do Brasil, que possam aproveitar a insolação e elevadas temperaturas para gerar energia e aquecer água, além de usar materiais adequados para oferecer maior conforto térmico aos moradores, bem como desenvolver um projeto que permita a circulação do ar e a iluminação natural dos ambientes.

A população também não ficou totalmente satisfeita, conforme o estudo de Nascimento (2010, p. 6):

A questão ambiental foi bem definida, porém a questão social deixou a desejar, já que em nossa pesquisa apontou muita insatisfação da população, tanto daquela que permaneceu no mesmo local, nos novos conjuntos habitacionais, quanto aos realocados para a zona norte, no bairro João Paulo II. Dentre as reclamações estão mencionadas para os fixados no mesmo lugar: custos elevados com água encanada, esgoto e luz elétrica antes de obtida de forma clandestina, e já para os realocados: custos com transporte (antes ir ao trabalho era feito a pé) e a falta de infraestrutura (hospitais, escolas, etc), já que esses equipamentos públicos estão mais centralizados na zona sul da cidade. Assim para Jodelet (2001), compreender o espaço ao redor é dominá-lo físico ou intelectualmente, identificando e resolvendo os problemas que se apresentam. Frente a esse mundo (de objetos, pessoas, acontecimentos, idéias), deve-se portar não como autômatos isolados num vazio social, mas como seres que o partilham com os outros, de forma convergente ou conflituosa, para compreendê-lo, administrá-lo ou enfrentá-lo.

Outro gigante programa habitacional implantado na cidade de Manaus foi a construção do Residencial Viver Melhor I e II, sendo este o maior conjunto habitacional do Brasil na faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida – MCMV, com a segunda etapa inaugurada com a presença da então presidente do Brasil, Dilma Roussef, no ano de 2014.<sup>22</sup>

Hoje com três etapas, o conjunto Viver Melhor, localizado na Zona Norte da cidade, abriga uma estimativa de 55 mil pessoas em 10,8 mil unidades habitacionais. Esse número de pessoas é maior do que muitos municípios do interior do Amazonas, de forma que se emancipado, o Viver Melhor seria o décimo primeiro maior dos 62 municípios do estado.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/omar-e-dilma-inauguram-2a-etapa-do-viver-melhor-nesta-sexta/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

<sup>23</sup> Disponível em: <https://realtimel.com.br/emancipado-viver-melhor-seria-o-11o-municipio-do-amazonas/#:~:text=Emancipado%2C%20Viver%20Melhor%20seria%20o%2011%C2%BA%20maior%20muni>



propaganda da grandiosa solução de um problema que assola a cidade desde suas primeiras décadas.

É necessário rever a real efetividade de projeto de moradia de baixa renda, como o Viver Melhor e o PROSAMIM, para que os problemas aqui narrados, primeiramente, sejam resolvidos nos Conjuntos Habitacionais já existentes e, posteriormente, para que as políticas públicas de moradia futuras não sejam mais do mesmo, ou seja, satisfazendo os moradores com uma moradia digna e respeitando e preservando o meio ambiente. Rolnik (2022, p. 102) discorre sobre a situação na cidade de São Paulo que muito se aplica à cidade de Manaus:

Como vimos nos capítulos anteriores, **ainda produzimos cidades sem urbanização prévia, o que nos condena a eternamente consolidar o precário**, e não equacionamos a necessidade de uma infraestrutura de transporte metropolitano ampla, eficiente e acessível. **Todos os dias, páginas e páginas dos jornais estão cobertas de lançamentos imobiliários. Quem vê pensa: finalmente todos os paulistanos terão onde morar: adeus, favelas e loteamentos precários em periferias distantes e em áreas de preservação. Será?** Não é o que parece estar acontecendo: há muita pressão pelo aumento de potenciais de construção para permitir edifícios altos onde só existem casas, porém quase nenhuma oferta factível para os trabalhadores não bancarizados, aqueles para quem a moradia, mais do que um ativo ou patrimônio, é uma necessidade essencial da sobrevivência. (grifo nosso)

Sobre o Residencial Viver Melhor, após denúncias de moradores das localidades, que viraram alvo de ação coletiva na Justiça Federal, depois de alguns anos de angústia e sofrimento, em 2023 as famílias ali residentes conseguiram um alento. Após mais de cinco anos de ações judiciais, a Defensoria Pública do Estado do Amazonas (DPE-AM), em parceria com a Defensoria Pública da União (DPU), conseguiu firmar um acordo com a Caixa Econômica Federal e com a Direcional Engenharia, responsável pela construção do empreendimento, para providenciar reparos e ajustes estruturais das unidades habitacionais dos conjuntos Viver Melhor 1 e 2, na Zona Norte.<sup>24</sup>

Juntas, as duas etapas do Viver Melhor formam o maior residencial do programa Minha Casa, Minha Vida, financiado pela Caixa, com 8.896 unidades habitacionais.

Após análise dos casos aqui narrados, pode-se entender que o Brasil e a cidade de Manaus possuem um histórico de políticas públicas que tentam resolver o problema da habitação no país, porém nem sempre eficazes. É preciso analisar cuidadosamente onde estão os erros dessas políticas públicas e associá-las ao desenvolvimento sustentável, tendo em vista a preservação para as presentes e futuras gerações, e à efetivação do direito à moradia digna.

<sup>24</sup> Disponível em: <https://defensoria.am.def.br/2023/03/22/defensoria-obtem-acordo-que-garante-reforma-de-quase-9-mil-apartamentos-do-viver-melhor-1-e-2/>. Acesso em: 20 mar. 2024.

### 3.2 PROGRAMA AMAZONAS MEU LAR – ANÁLISE DO DECRETO À LUZ DO PROCEDIMENTO METÓDICO DE JEAN-DANIEL DELLEY

Conforme narrado, a cidade de Manaus possui um histórico de falta de urbanização em paralelo com um grande número de ocupações irregulares que acabam por se tornar a verdadeira cidade.

Nesse contexto, o mais novo projeto do Governo do Estado do Amazonas é chamado Amazonas Meu Lar. O Decreto n. 47.990 de 28 de Agosto de 2023 estabeleceu diretrizes e regras para o Programa Estadual de Habitação de Interesse Social “Amazonas Meu Lar”, no âmbito do Estado do Amazonas.

Segundo informações disponíveis no endereço eletrônico do programa<sup>25</sup>, trata-se de mais um programa de moradia desenvolvido para promover o acesso da população de baixa renda à moradia digna e segura, com a garantia da propriedade do imóvel.

O programa visa elevar o padrão de habitabilidade da capital Manaus e de cidades do interior do Estado, buscando a diminuição das desigualdades sociais e a melhoria da qualidade de vida da população, prometendo mais de 24.044 soluções de moradia. Possui parceria com o Governo Federal através, novamente, do programa Minha Casa Minha Vida, além da integração entre as secretarias estaduais Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (Sedurb) e execução da Superintendência Estadual de Habitação (Suhab), da Unidade Gestora de Projetos Especiais (UGPE) e da Secretaria de Estado das Cidades e Territórios (Sect).

No contexto de elaboração de leis que darão seguimento à implementação de políticas públicas, faz-se relevante a abordagem de Jean-Daniel Delley<sup>26</sup> (2004) que em sua abordagem propõe um procedimento metódico em etapas a fim de melhorar a eficácia da legislação, tal estudo faz parte da legística, que pode ser definida como (Delley; Flückiger, 2007, p. 36-37):

Pode-se definir a Legística como uma metodologia da concepção da ação pública e de sua tradução normativa, que procura determinar as melhores modalidades de elaboração, de redação, de edição e de aplicação da norma. Visando racionalizar a produção normativa, a Legística se apóia nas ciências sociais para apreender a realidade e nas ciências da comunicação e da linguagem para formular as normas. O desenvolvimento contemporâneo da Legística acompanha o do Estado intervencionista, o Estado das grandes políticas públicas, que ambiciona, se não revolucionar a sociedade, pelo menos influenciar o seu curso, quer seja em matéria econômica (estimular o crescimento, domesticar a inflação), social (combater as desigualdades, evitar a exclusão) ou em matéria de formação (promover uma parte determinada de uma faixa de idade a um grau explícito de formação) principalmente.

<sup>25</sup> Disponível em: <https://www.amazonasmeular.am.gov.br/programa>. Acesso: 20 mar. 2023.

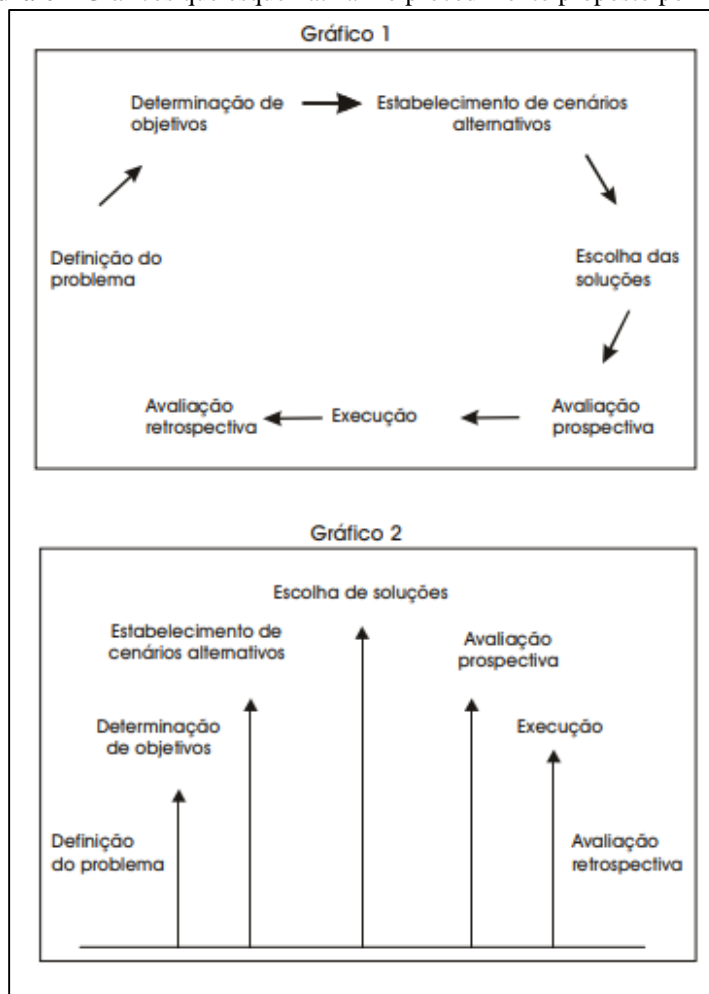
<sup>26</sup> Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Genebra, Suíça.

Delley (2004, p.103) afirma que o processo é analítico, interativo, de forma que cada uma das fases não pode ser considerada de forma isolada das outras fases. Afirma o autor que:

A divisão do processo de elaboração legislativa em etapas responde a uma necessidade prática: ela facilita a apresentação do caminho e das técnicas de análise próprias a cada uma das etapas. É preciso, entretanto, ter sempre em mente o caráter interativo do processo.

O procedimento proposto foi concebido particularmente para as *legislações finalizáveis*, que visam transformar profundamente uma realidade social, articulando os objetivos e meios. Esse tipo de legislação se refere, por definição, à noção de eficácia.

Figura 6 – Gráficos que esquematizam o procedimento proposto por Delley



Fonte: Delley, 2004, p.102.

Dividida em etapas, o procedimento começa pela definição do problema, o que motiva a intervenção normativa de forma a revelar uma tensão entre uma realidade vivida e uma realidade desejada. Ainda conforme o autor, as três primeiras etapas consistem em responder à três perguntas: Qual é o problema a resolver? Qual são os objetivos a atingir? Como alcançar esses objetivos?

Sobre a seleção do problema a ser debatido no processo legislativo, Delley (2004, p.106) traz uma importantíssima reflexão, que muito se aplica à realidade brasileira:

O exame do processo legislativo tal como se desenrola na prática mostra que, muito frequentemente, a percepção do problema que motiva a demanda legiferante toma o lugar da definição do problema.

O impulso que leva o legislador a agir substitui o exame objetivo da situação. O legislador aparece antes como instância dirigida exteriormente que como sujeito autônomo. (...)

Sob o prisma metodológico, o legislador deve se perguntar que razões o compele a agir e, sem ignorar as demandas que lhe são dirigidas, ter uma ideia própria sobre o problema cuja solução é reclamada. Esse distanciamento crítico lhe permite manter o controle da situação, apreciar a natureza do problema em termos de gravidade e urgência e, caso constate a existência de um problema, julgar os meios de ação que ele deve empregar para resolvê-lo.

Quando passa à análise da situação e à definição do problema, o legislador deve, constantemente, relativizar o impulso que deflagrou o processo. Esse trabalho de análise e definição não pode se limitar aos termos e ao direcionamento dados pelo impulso inicial. Por outro lado, um conhecimento preciso da situação considerada insatisfatória é condição indispensável à avaliação ulterior da legislação. Como saber se a intervenção legislativa teve um impacto sobre a realidade se a ignoramos ou se conhecemos insuficientemente a situação inicial?

Não é incomum projetos de leis serem criados e aprovados rapidamente quando influenciados por algum fato que choca ou amedronta a sociedade, principalmente na área penal; quando algum crime hediondo acontece, por exemplo, logo se veem projetos tentando criminalizar aquele fato específico.

O mesmo acontece em outras áreas fora a seara penal, de forma que fica claro que os legisladores, por muitas vezes, pecam na análise do real problema a ser resolvido, findando em uma infinidade de leis sem real eficácia.

Sobre as condições necessárias à existência do problema, Delley (2004, p. 109) afirma que são duas: um estado de “tensão”, com a percepção de uma distância entre a situação presente e a desejada, nascendo o problema de uma confrontação entre as ordens do “ser” e do “dever ser”, a segunda é a imputação de responsabilidade, pois sem evidenciar as causas do problema, não há possibilidade de intervenção estatal mediante atuação do Poder/esfera competente.

Aproveitando o exemplo da crise habitacional trazido por Delley (2004, p.109), far-se-á um paralelo entre o procedimento metódico do autor e o Decreto n. 47.990 de 28 de agosto de 2023, que instituiu o programa Amazonas Meu Lar. O autor exemplifica:

A definição do problema consiste em adquirir bom conhecimento do tema em questão e recolher os dados confiáveis que permitam precisar a situação que originou a demanda de intervenção legislativa. Por exemplo, afirmar que existe uma crise habitacional não é algo por si só suficiente para decidir legislar ou conceber uma legislação como eficaz; o problema não se encontra, pois, definido.

O autor traz ainda uma série de questões que devem ser discutidas quando há o impulso legiferante: natureza do problema, causas, no sentido de a quem atribuir, as causas e condições do problema, sua duração, se permanente ou temporário, sua dinâmica de evolução, os meios envolvidos e consequências.

No contexto do Programa Amazonas Meu Lar, a natureza do problema, conforme exemplo de Delley, foi verificada? O artigo 1º do referido Decreto afirma que o programa tem como interesse “a redução do déficit habitacional do Amazonas, mediante a promoção do acesso da população à moradia digna, considerando suas especificidades sociais, econômicas, ambientais e habitacionais”. Ou seja, a natureza do problema seria o déficit habitacional no Estado do Amazonas, mas de onde vem esse déficit? Quais instrumentos a lei traz para resolver a raiz do problema?

Levando-se em conta o disposto no artigo 1º, que a natureza do problema seria o déficit habitacional, questiona-se a suas causas. Conforme explicitado ao longo deste trabalho, diversas são as causas desse problema, como a falta de regularização fundiária e urbanização, crescimento desordenado da população e da cidade, sem respeito ao plano diretor, além de falta de integração com aspectos socioeconômicos e culturais, com muitos problemas causados pelos próprios entes públicos. Somando-se as causas ao fator duração e dinâmica do problema, que vem se arrastando por décadas, questiona-se este seria mais um programa habitacional com diversos problemas como foram o PROSAMIN e o Residencial Viver Melhor.

Os afetados diretamente pelo déficit de moradia no Amazonas são, em sua esmagadora maioria, pessoas de baixa renda. Nesse aspecto, o Programa Amazonas Meu Lar trouxe as seguintes condições para a participação:

**Art. 12. O candidato às linhas de atendimento do Programa deve estar sob as seguintes condições de moradia:**

**I - alugado;**

**II - cedido;**

**III - coabitação;**

**IV - submoradia (barraco/palafita);**

**V - abrigo;**

**VI - situação de rua.**

§ 1.º O candidato **deve comprovar que mora há pelo menos 3 (três) anos no município** onde pretende obter o benefício.

§ 2.º Terá o perfil analisado de **forma prioritária o candidato que estiver recebendo auxílio emergencial para custeio de moradia** disponibilizado pelo Governo do Estado do Amazonas.

**Art. 13. O Programa atenderá famílias residentes em áreas urbanas, com renda bruta familiar mensal de até R\$ 4.400,00 (quatro mil e quatrocentos reais), consideradas as seguintes faixas:**

**I - Faixa 1: renda bruta familiar mensal de até R\$ 2.640,00 (dois mil seiscentos e quarenta reais);**

**II - Faixa 2: renda bruta familiar mensal de R\$ 2.640,01 (dois mil seiscentos e quarenta reais e um centavo) até R\$ 4.400,00 (quatro mil e quatrocentos reais).**

Parágrafo único. Para fins de enquadramento nas faixas de renda, o cálculo do valor de renda bruta familiar não considerará os benefícios temporários de natureza indenizatória, assistencial ou previdenciária, como auxílio-doença, auxílio-acidente, seguro-desemprego, Benefício de Prestação Continuada - BPC e benefício do Programa Bolsa Família, ou outros que vierem a substituí-los. (grifo nosso)

Verifica-se que o programa visa a atender a demanda de moradia da população mais afetada, através de cadastros públicos que serão preenchidos pela população e selecionados pelo Estado. Além da questão da renda, destaca-se dois pontos importantes presentes no artigo 14: o beneficiário não ser proprietário ou promitente comprador de imóvel residencial ou detentor de financiamento habitacional em qualquer localidade do território nacional; e, não tenha recebido, nos últimos 10 (dez) anos, benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentário da União, do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, de Programas Municipais, Estaduais, de Reassentamento/Desapropriação e benefícios recebidos por calamidade ofertados como solução de moradia.

Tais medidas são essenciais para uma seleção justa, sendo o fato de não ter outro imóvel, inclusive, requisito constitucional para ser beneficiado pelo instituto da usucapião<sup>27</sup>. Além disto, não ter sido beneficiado por outro programa de moradia é de extrema importância, pois, infelizmente, existe uma minoria de pessoas que já foram agraciadas por algum programa habitacional, seja através da concessão da moradia seja através de indenização, e que continuam ocupando novos espaços, de forma a receber novamente o benefício<sup>28</sup>.

Acompanhando a linha da busca pela eficácia da lei, o legislador se depara muito frequentemente com o fato de que o problema o qual busca solução já foi, ou ainda é, objeto de lei. Desta forma, segundo Delley (2004, p. 113) deve-se estabelecer as causas possíveis ligadas à legislação e que são fonte do problema levantado, entre essas causas destacam-se: lacunas na aplicação da lei, podendo ser mal feita ou negligenciada; inadequação dos meios escolhidos em relação ao problema a resolver; definição imprecisa do problema; evolução do problema no tempo.

---

<sup>27</sup> Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

<sup>28</sup> Disponível em: <https://www.ugpe.am.gov.br/mais-de-50-ocupacoes-irregulares-em-area-do-prosamin-sao-notificadas/>. Acesso em: 01 abr. 2024.

No que se refere ao problema de déficit de moradia no estado do Amazonas, verifica-se que existem leis vigentes, estaduais e federais, sobre programas de moradia e regularização fundiária. Além disso, os moldes do programa são os mesmos de programas passados, que não resolveram a situação.

Cruzando para o segundo passo do procedimento metódico proposto por Delley (2004, p.120), passa-se a determinação dos fins e dos objetivos, os quais devem ser definidos da maneira mais exata e precisa possível, do ponto de vista do método legislativo. Nesse aspecto, o autor traz importante reflexão:

No entanto, a análise do processo legislativo mostra que este esforço de explicitar fins e objetivos é muito frequentemente negligenciado. **De maneira geral, o legislador tende a reagir a uma situação de fato julgada inaceitável, só lhe restando colocar em prática meios a serviço de um projeto claramente identificável.**

A inconsistência que muitas vezes caracteriza os fins visados pelo legislador se explica pela necessidade de encontrar um acordo entre os interesses divergentes. **Limitar-se a descrever a situação desejada de maneira bem genérica favorece a adesão da maioria (...)**

Os conflitos surgem tão logo se tentem definir os limiões de nocividade e os meios concretos de evitar que eles sejam atingidos. Se o fim abstrato consistente em favorecer um meio ambiente saudável interessa a cada um, **os meios de realizar esse fim vão afetar interesses substanciais deste ou daquele grupo social, de consumidores, de empresas.** (grifo do autor)

Sobre esse ponto, rememora-se o trazido no artigo 1º do Decreto 47.990 onde afirma que o programa busca a diminuição do déficit habitacional através do acesso da população à moradia digna, o qual parece se encaixar na situação genérica explicada por Delley (2004). É incontestável que a sociedade amazonense quer o fim do problema de moradia, o fim das ocupações irregulares, da degradação ambiental, não se atendo apenas aos beneficiários, mas a todos os cidadãos.

Além disso, o impacto da construção de moradias atravessa outros fins como a preservação do meio ambiente, a necessidade de concretização alocação de equipamentos públicos, regularização e uso correto do solo, o que implica o atingimento de diversos atores, grupos sociais, atuais moradores dos locais que serão construídas as novas moradias. Assim:

Elaborar um sistema de fins e objetivos permite evidenciar as eventuais relações de interdependência entre fins e objetivos de mesmo nível. A realização de um fim pode acarretar impacto positivo ou negativo sobre a realização de outro fim. A importância que se atribua, respectivamente, a um e outro determinará a natureza das medidas virtualmente adotadas (Delley, 2004, p.125).

Porém, ainda conforme Delley (2004), os meios de realizar este fim não parecem ser aqueles buscados por uma legislação finalizável, pois usam os mesmos instrumentos de legislações passada que não extinguiram o problema, apenas utilizando expressões genéricas.

Frisa-se ainda o caráter político com fins eleitorais que muitas vezes circundam leis genéricas (Delley, 2004, p.121):

Notemos, igualmente, que numerosos projetos de lei incluem soluções que têm pouca ou nenhuma relação com os fins explicitamente visados. Estes últimos são frequentemente mais amplos que a dimensão que lhes é dada no projeto. Essa defasagem se explica pelo fato de que o discurso sobre os fins visa obter sustentação para o projeto e assegurar-lhe legitimidade. Esse discurso expressa fins políticos que tanto podem refletir as promessas eleitorais quanto as reivindicações de grupos de interesse ou a pesquisa de perfil.

O próximo passo é a estratégia de realização dos fins, de forma que determinados os fins buscados passa-se a enumerar os meios de concretizar esses objetivos. O Estado passará então a escolher entre as diferentes possibilidades de ação, favorecendo certas alternativas em detrimento de outras.

No caso do decreto em análise, para resolver o problema da moradia, é explícita a escolha do Estado na construção e entrega de novas moradias, além de alternativas de subsídios para a compra de imóveis<sup>29</sup>. Isto significa que escolhendo a construção e aquisição de novas moradias, o Estado dá menos, ou nenhuma, importância a outras formas de resolver o problema, como a utilização do parque imobiliário existente e a melhoria da utilização das zonas edificáveis.

Não se sabe se existem dados dos números de casas desocupadas tendo em vista a evasão de conjuntos habitacionais populares, e também não se tem uma política pública de reaproveitamento de imóveis abandonados ou desocupados sem cumprimento da função social da propriedade, apesar da existência de instrumentos para isso tanto na CF/88<sup>30</sup> quanto na legislação infraconstitucional<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Art. 16. Para fins de seleção dos beneficiários para acesso ao subsídio estadual destinado à entrada de imóvel de pessoa física na aquisição de moradia, deverão ser observados os seguintes critérios:

<sup>30</sup> Constituição Federal - Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...)

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

<sup>31</sup> Estatuto das Cidades - art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

O poder público estadual e municipal segue ignorando essas alternativas, focando sempre na construção de novas moradias, o que também é uma medida louvável, porém nem um pouco estratégica nem econômica.

Na fase de escolha dos instrumentos, Delley (2004, p.134) explica que existem quatro princípios de caráter geral que permitem ao legislador otimizar a escolha dos meios de ação estatal.

O primeiro deles é o *princípio da subsidiariedade*, tendo sua aplicação no método legislativo a otimização dos meios com relação aos objetivos, economizando nos meios empregados sem minimizar os resultados, ou seja, prezando sempre pela eficiência.

O segundo princípio trata da *adequação* dos instrumentos escolhidos aos objetivos definidos. No método legislativo, Delley (2004, p.135) explica que esse princípio vai além, postula uma adequação ideal. “O controle dessa adequação supõe tanto uma avaliação prospectiva quanto uma retrospectiva”.

O *princípio da sinergia* preconiza que os meios empregados, além das leis vigentes, devem estar em harmonia para que não haja confronto e nulidades entre diplomas normativos.

Por fim, o *princípio da celeridade* baseia-se na experiência onde os problemas sociais evoluem com mais rapidez que a capacidade dos poderes públicos para achar soluções.

Ao discorrer sobre as técnicas de escolha dos instrumentos, Delley (2004, p.136) coloca uma afirmativa importante:

No momento de proceder à escolha dos instrumentos, o legista é ameaçado pelo perigo da rotina. **Sua familiaridade com certos tipos de instrumento o conduz frequentemente a preferir confiar nas medidas que ele já conhece em vez de procurar o instrumento ou a conjugação de instrumentos suscetíveis de influenciar mais eficazmente os comportamentos com vistas a atingir o objetivo desejado.** Os instrumentos checados adquirem uma espécie de força normativa que limita a possibilidade de escolha e impede arranjos novos. O fenômeno é particularmente visível, por exemplo, no que tange ao direito penal: quando um comportamento penalmente condenável ganha corpo, o legislador escolhe prioritariamente o aumento da pena. (grifo do autor)

Neste trecho encontra-se semelhança com o exposto anteriormente sobre o Decreto 47.990, onde o legislador fez a escolha de subsidiar a construção e compra de novas moradias, instrumento já usado anteriormente em programas habitacionais anteriores. Novamente o poder público perde a oportunidade de otimizar a solução do problema de moradia digna focando apenas em um instrumento, quando existem outras possibilidades que sequer são mencionadas. Nessa linha, Delley (2004, p.137) apresenta:

O método propositivo de Bender constitui a abordagem mais simples. Ele se desenrola em três etapas:

- 1) O problema – por que as pessoas não se comportam de maneira que conduza ao fim almejado? – é descrito em proposições simples.
- 2) Essas proposições são refutadas, o que conduz a descrever os comportamentos adequados ao fim almejado.
- 3) Procuram-se, então, as medidas próprias para realizar as proposições refutadas. Essa abordagem apresenta uma dupla vantagem. De uma parte, permite inventariar exaustivamente as medidas possíveis e, de outra, evidencia os limites de intervenção pública.

De maneira objetiva, o autor explica que a colocação dos instrumentos e possíveis causas e consequências colocadas em um gráfico de modelização dos efeitos, facilita o inventários dos possíveis efeitos de uma medida ou de um conjunto de medidas, a relação entre elas e efeitos positivos e negativos. Utilizando novamente o exemplo da carência de moradias dignas apresenta:

**Quadro 2** – Exemplo de Delley do método propositivo

<b>O método propositivo. Oferta suficiente de moradias</b>		
<b>Proposição</b>	<b>Negação</b>	<b>Soluções</b>
A escassez de moradia favorece a elevação dos aluguéis e não estimula os investidores a construir.	A escassez de moradia não favorece a elevação dos aluguéis e estimula os investidores a construir.	Aumentar o controle legal dos aluguéis. <i>(não parece lógico do ponto de vista econômico)</i>
Não há quantidade suficiente de terrenos edificáveis disponíveis.	Há quantidade suficiente de terrenos edificáveis disponíveis.	Modificar os planos de zoneamento para aumentar a zona edificável.
Os terrenos edificáveis não dispõem de equipamento urbano.	Os terrenos edificáveis dispõem de equipamento urbano.	Desenvolver os equipamentos urbanos nas zonas edificáveis.
Os proprietários de casas individuais situadas nas zonas edificáveis não estão dispostos a vender.	Os proprietários de casas individuais situadas nas zonas edificáveis estão dispostos a vender.	Propor uma moradia de substituição.
O tempo de construção dos imóveis é longo demais para responder ao aumento da demanda.	O tempo de construção dos imóveis não é muito longo e permite responder ao aumento da demanda.	Acelerar e simplificar o procedimento de autorização para construir.
O nível dos aluguéis residenciais novos é elevado demais para a maioria dos interessados.	O nível dos aluguéis residenciais novos não é elevado demais para a maioria dos interessados.	Abaixar o custo de construção. Abaixar o nível dos aluguéis mediante subvenção. Aumentar o controle legal sobre os aluguéis.

Fonte: Delley, 2004, p.138.

Caminhando para a próxima etapa do procedimento metódico de Delley (2004, p.139) vem a avaliação prospectiva. Esta visa informar com bastante precisão o conjunto das potenciais

consequências das medidas vislumbradas, procurando evidenciar as condições da melhor escolha. Segundo o autor, existem dois grandes tipos de avaliação prospectiva: os métodos de análise (*prüfmethoden*) e nos métodos de teste (*testmethoden*).

O segundo método é mais utilizado e mais aplicável no decreto em tela, pois *consiste em verificar os efeitos das medidas vislumbradas, fazendo-se aplica-las, ficticiamente, por públicos potencialmente implicados*. No caso do déficit de moradia, os próprios possíveis beneficiários seriam ouvidos e suas manifestações levadas em consideração.

Não se sabe, contudo, se assim foi feito no caso do Programa Amazonas Meu Lar, seria extremamente vantajoso ouvir essas famílias, pois problemas que poderiam aparecer apenas após a entrega das casas poderiam ser resolvidos muito antes, se ouvidas as demandas dos futuros moradores.

Comparando o Decreto 47.990/2023 com a proposta de Delley (2004) não é possível identificar todas as etapas do processo metódico, pelo contrário, chega-se ao resultado de que o referido programa possa, infelizmente, ser uma repetição do que já foi tentado diversas vezes e não teve resultado concreto e definitivo.

### 3.3 ANÁLISE CRÍTICA DO PROGRAMA AMAZONAS MEU LAR

O programa Amazonas Meu Lar se denomina como o maior programa habitacional da história do Amazonas, com a proposta de mais de 24.044 soluções em moradia, conforme a página de abertura do site do programa na *internet*, pretendendo diminuir o déficit habitacional no estado.<sup>32</sup> Conforme Ribeiro e Pechman (1985, p.9), déficit habitacional consiste:

Existência de uma discrepância entre o ritmo de crescimento da população urbana e o da construção de novas moradias. Essa desproporção ocasiona o desequilíbrio entre a oferta e a procura de moradias, gerando o aumento do preço dos imóveis e tornando impossível o acesso a esse bem para certas camadas da população.

Colaciona como *soluções*: a “Entrada do meu lar”, que consiste em apoio financeiro às famílias que se enquadram nos critérios do programa para que possam dar a entrada no financiamento de um imóvel; “unidades habitacionais”, construídas, adquiridas ou melhoradas; “outras soluções” como o Bônus Moradia, indenizações e Permuta Terreno e Casa (Peteca), além das soluções transitórias, como o auxílio aluguel e a bolsa moradia e a regularização fundiária.

---

<sup>32</sup> Disponível em: <https://www.amazonasmeular.am.gov.br/>. Acesso em: 11 abr. 2024.

Segundo já mencionado, tem como público alvo a população de baixa renda e em situação de vulnerabilidade, além de famílias em situação de risco, que não possuem moradia própria, que residem em moradia inadequada, removidos involuntariamente por intervenção de obras públicas ou desastres naturais, idosos, mulheres, pessoas com deficiência e demais grupos prioritários assegurados em lei, bem como os grupos mencionados no artigo 8.º da Lei Federal n.º 14.620, de 13 de julho de 2023.<sup>33</sup>

Fazendo um breve cotejo entre os princípios e objetivos do Amazonas Meu Lar, Residencial Viver Melhor e PROSAMIN, este último em sua nova faceta chamada PROSAMIN+, não é perceptível a diferença entre eles.

Com exceção de que no Amazonas Meu Lar foram incluídas as populações que moram no interior do Estado, pode-se entender que o mais recente programa é mais do mesmo já feito no Amazonas. Principalmente no que se refere à população alvo, e a pretensão genérica explicitada no artigo primeiro, diretrizes do artigo sexto e princípios do artigo sétimo:

Art. 6.o São **diretrizes** do Programa “Amazonas Meu Lar”:

I - atendimento habitacional compatível com a realidade local, com o reconhecimento da diversidade regional, urbana, ambiental, social, cultural e econômica do Estado;

---

<sup>33</sup> Art. 8º Serão priorizadas, para fins de atendimento a provisão subsidiada de unidades habitacionais com o emprego de dotação orçamentária da União e com recursos do FNHIS, do FAR ou do FDS, as famílias:

I - que tenham a mulher como responsável pela unidade familiar;

II - de que façam parte:

a) pessoas com deficiência, conforme o disposto na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), inclusive aquelas com transtorno do espectro autista, conforme a Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, devendo os imóveis destinados a essas pessoas ser adaptados à deficiência apresentada;

b) pessoas idosas, conforme o disposto na Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto da Pessoa Idosa), devendo os imóveis destinados a essas pessoas ser adaptados às suas condições físicas;

c) crianças ou adolescentes, conforme o disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

d) pessoas com câncer ou doença rara crônica e degenerativa;

III - em situação de vulnerabilidade ou risco social, conforme a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social);

IV - que tenham perdido a moradia em razão de desastres naturais em localidade em que tenha sido decretada situação de emergência ou estado de calamidade pública;

V - em deslocamento involuntário em razão de obras públicas federais;

VI - em situação de rua;

VII - que tenham mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, conforme o disposto na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha);

VIII - residentes em área de risco;

IX - integrantes de povos tradicionais e quilombolas.

§ 1º De forma complementar, deverão ser também observadas outras prioridades sociais estabelecidas em leis específicas ou compatíveis com as linhas de atendimento do Programa, como a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 (Estatuto da Igualdade Racial), entre outras.

§ 2º Observado o disposto no caput, o Ministério das Cidades poderá estabelecer critérios complementares, conforme a linha de atendimento do Programa, e facultar aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades privadas sem fins lucrativos, quando promotoras de benefícios habitacionais, a inclusão de outros requisitos e critérios que busquem refletir situações de vulnerabilidade econômica e social locais.

II - habitação entendida em seu sentido amplo de moradia, com a integração das dimensões física, urbanística, fundiária, econômica, social, cultural e ambiental;

**III - incentivo ao cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia, nos termos da Constituição Federal;**

IV - promoção do planejamento integrado com as políticas urbanas de infraestrutura, de saneamento, de mobilidade, de gestão do território e de transversalidade com as políticas públicas de meio ambiente e de desenvolvimento econômico e social, com vistas ao desenvolvimento urbano sustentável;

V - estímulo a políticas fundiárias que garantam a oferta de áreas urbanizadas para habitação, com localização, preço e quantidade compatíveis com as faixas de renda estabelecidas neste Decreto;

VI - **redução das desigualdades sociais** e regionais do Estado do Amazonas;

VII - aperfeiçoamento da qualidade, da durabilidade, da segurança e da habitabilidade da construção de habitações e da instalação de infraestrutura em empreendimentos de interesse social;

**VIII - sustentabilidade econômica, social e ambiental dos empreendimentos habitacionais;**

IX - transparência com relação à execução física e orçamentária das políticas habitacionais e à participação dos agentes envolvidos no Programa “Amazonas Meu Lar” e seus beneficiários;

X - utilização de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais, a economia de recursos naturais, a conservação e o uso racional de energia;

XI - utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana;

XII - utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social.

Art. 7.o O Programa “Amazonas Meu Lar” tem **como princípios básicos:**

**I - o reconhecimento da habitação como direito básico, fundamental e indispensável a todo cidadão;**

II - o atendimento à população de baixa renda, com **o estabelecimento de políticas específicas que abranjam formas diferenciadas de subsídios e de inclusão social;**

**III - a integração da política de habitação com as demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, nos níveis municipal, estadual e federal;**

IV - a **aplicação de recursos para o atendimento da população sem moradia própria.** (grifo nosso)

Como se vê, expressões como “reconhecimento da habitação como direito básico”, “transparência com relação à execução física e orçamentária”, “redução das desigualdades sociais”, “incentivo ao cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia, nos termos da Constituição Federal”, entre outras, são *genéricas* além de já estabelecidas constitucional e infraconstitucionalmente, de forma que não é necessária sua repetição.

Claro que sempre é louvável a implantação de política pública que busca resolver problema tão sensível, contudo, ao que parece, o presente programa tende a repetir os mesmos erros dos anteriores por não buscar a raiz do problema nem a sua solução.

De acordo com o já narrado no tópico anterior, não parece que houve um debate entre a população a ser beneficiada e aqueles que projetaram o Amazonas Meu Lar, não se cogitou quais problemas sociais os futuros beneficiários enfrentam, quais suas demandas urgentes, e principalmente, quais foram os erros cometidos nos PROSAMINs anteriores e nos programas

do Minha Casa Minha Vida, como o Residencial Viver Melhor. Sobre esse tópico, Almeida Filho (2018, p. 135) faz importante reflexão, da qual a autora do presente trabalho compartilha:

Pode ser que, para textos menores, com destinação de objetivos mais específicos, se poderia pensar em ausência de fundamentação razoável para seu ingresso no mundo jurídico. Contudo, para qualquer um outro texto que for exigir modificações sociais, como aqueles que pretendam a implantação de políticas públicas, não se pode dispensar o necessário “referencial teórico”. Observa-se, por exemplo, o Código de Processo Civil, cômico de sua relevância social, não o dispensa com a necessária catalogação da exposição de motivos. (...) Desta forma, questiona-se, **porque razão, então, a estruturação de programa nacional de moradia poderia dispensar tais cuidados?** Reitere-se o já acima discorrido, **a implementação de políticas públicas, exige comprometimento de Estado, não o agir de um Governo.** As **modificações sociais não podem ser produto unicamente de um Programa de Governo, pois os Executivos não são os donos dos rumos dos povos**, haja vista demandarem dialética permanente com o Legislativo, ou seja, em *ultima ratio*, o próprio povo. **Por tal razão, as discussões, por exemplo, do Minha Casa Minha Vida – ou qualquer nome que pudesse levar – demandaria, necessariamente, as contribuições de planejadores, urbanistas, demógrafos, sociólogos, economistas e da população em si**, dado o necessário convergir de recursos e aparelhos estatais para funcionarem harmonicamente na construção do acertado pelo Estado – e não pelo Presidente, Governador ou Prefeito de plantão. (grifo do autor)

Reitera-se que é digna a iniciativa de política pública de moradia apresentada, contudo, não parece ser inovadora, nem que irá resolver o problema de moradia no estado do Amazonas.

É indispensável ainda ressaltar que, diferente do que ensina Delley (2004), o programa não parece se preocupar com as causas do problema de moradia no Estado. Não há foco em resolver o problema pela raiz, não há estudos e pesquisas estatais sobre como e por qual motivo o problema existe.

Sendo o problema pontual, e não cíclico ou com perspectiva de aumento, os primeiros projetos do PROSAMIN e o Residencial Viver Melhor teriam resolvido a situação. Assim, não haveriam novas ocupações irregulares em terrenos públicos e privados, desrespeito ao plano diretor, construções de palafitas em áreas alagadas e de proteção ambiental e nem falta de urbanização nesses lugares. A título de exemplo, comprovando-se como os objetivos e diretrizes são genéricos e parecidos, colaciona-se trecho do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA do PROSAMIN, produzido no ano de 2004:

**Historicamente vem se buscando a solução deste problema e se processando principalmente ações emergenciais e mitigadoras, porém sem solução em longo prazo. Em 2003 o Governo do Estado do Amazonas passa a estruturar uma política fundiária para a cidade no sentido de conter as invasões e o crescimento do número de novas moradias às margens dos igarapés.** As duas principais bacias da cidade da cidade passam a serem tratadas com prioridade sendo que é escolhida a Bacia dos Educandos, por reunir um maior contingente populacional ribeirinho em área de risco e os maiores índices de doenças de veiculação hídrica, dentre outros indicadores sócio-ambientais. O Governo do Estado do Amazonas pretende abordar a

problemática existente de forma integrada a partir da implantação do Programa Social e Ambientais dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM). (grifo nosso)

Desta forma, passados quase 20 anos do trecho acima, enxerga-se com clareza que o ponto central do Amazonas Meu Lar não é resolver o problema pela raiz, pois não há preocupação alguma em definir o problema e as causas, debater soluções com a própria comunidade, demógrafos, sociólogos, urbanistas e profissionais que tenham conhecimento para agregar na busca por uma solução definitiva.

Outro ponto importante que deveria ser levado em conta é o contexto social que envolve o programa. Como exemplo, onde as novas moradias serão construídas? Será um novo bairro? Quais as demandas da população que será lá alocada? Terá mais crianças em idade escolar ou as menores que precisarão de creche? Será adaptada para a população com deficiência? Terá escola, unidade de saúde, delegacia, linhas de ônibus?

Não é incomum que pessoas que moravam em áreas de risco, ocupações, palafitas e afins, após terem recebido algum auxílio habitacional voltarem para a situação de insalubridade. Como exemplo, conforme Azevedo (2008, p. 100):

As razões para os moradores continuarem no lugar têm a ver com a localização da área dos igarapés, que, como o próprio Relatório de Impactos Ambientais (RIMA) do PROSAMIM reconhece, **é um local onde as pessoas moram perto de tudo (Amazonas, 2004, p. 75), e que para 69,9% dos moradores dos igarapés é o seu aspecto mais positivo (Amazonas, 2004, p. 62).**

Nesse sentido, é possível verificar, por exemplo, que **essa área era atendida por 59 escolas estaduais e 31 escolas municipais** (Amazonas, p. 50-51). Além disso, o transporte público conta com 28 itinerários diferentes, com 203 ônibus rodando nos dias úteis (Amazonas, p. 57).

**Quanto aos serviços relacionados à saúde, a área do PROSAMIM é uma das que mais concentra unidades desse tipo de serviço público** em Manaus, como, por exemplo, o Pronto Atendimento Médico (PAM) da Codajás, o Hospital Geral Adriano Jorge, o Pronto Socorro da Criança da Zona Sul, o Hospital Infantil Dr. Fajardo, o Hospital Universitário Getúlio Vargas, entre outros (Amazonas, p. 51-53).

Há também regularidade no abastecimento de água, cuja rede pública atinge cerca de 93,9% dos domicílios da área (Amazonas, p. 45), assim como 93,1% dos domicílios eram atendidos pela coleta de lixo (Amazonas, p. 48).

**O próprio RIMA do PROSAMIM orienta que o reassentamento das famílias deveria ser minimizado, com a diretriz geral de que a nova casa deveria estar circunscrita a um raio de 1.500 metros.**

Essa visão combina com as **expectativas de 76,8% dos moradores em permanecer no lugar ou nas proximidades (Amazonas, 2004, p. 62), em que “é de fundamental importância poder permanecer nas proximidades da área em que residem (prioritariamente) ou na própria área (opção secundária)” (AMAZONAS, 2004, p. 62). Essas condições influenciaram na disposição dos moradores em permanecer no lugar.** (grifo do autor)

Salienta-se que este trabalho não coaduna com as práticas lamentáveis de permanência de pessoas em áreas de igarapés, ocupações e insalubridade. Contudo, visando uma solução

definitiva, relembra-se que a distância entre o Residencial Viver Melhor e a oferta de serviços públicos, transporte, saúde, educação era uma das dores reclamadas pelos moradores.

Verificados os dados do RIMA do PROSAMIN e os erros do Residencial Viver Melhor questiona-se se tais pontos foram considerados na elaboração do Programa Amazonas Meu Lar. Pois de nada adianta tirar uma população que vive em área de risco em uma área central, com acesso a equipamentos e serviços públicos, e aloca-la em local quase abandonado, apenas com um teto.

Relembra-se que a oferta bens, serviços, emprego, cultura, segurança, entre outros, são requisitos importantes para que os indivíduos fixem sua moradia nesses novos locais e não retornem para a situação de risco.

Outro ponto do Decreto 47.990/2023 que merece crítica é a origem dos recursos e dispostas nos artigos 17 e 18:

**Art. 17. Os recursos para a implementação do Programa “Amazonas Meu Lar” serão provenientes das seguintes fontes:**

**I - recursos de natureza orçamentária que lhe forem destinados pela União e pelo Estado do Amazonas;**

II - recursos provenientes de **receitas tributárias específicas, assim como taxas e contribuições arrecadadas pelo Estado decorrentes de empreendimentos e serviços de interesse habitacional;**

III - recursos provenientes de **empréstimos** externos e internos;

IV - contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;

V - recursos provenientes de captação do âmbito do Governo Federal;

VI - recursos provenientes de emendas parlamentares;

VII - adesão a programas da União que possibilitem as ações de melhorias habitacionais;

VIII - recursos captados junto a agentes financeiros, agências de fomento à habitação e demais agentes promotores;

IX - **outros recursos** ou bens que lhe vierem a ser destinados.

Art. 18. Para execução do Programa “Amazonas Meu Lar”, o Estado do Amazonas, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, poderá:

**I - conceder subvenção ao grupo familiar beneficiário, até o montante consignado na Lei Orçamentária Anual - LOA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e no Plano Plurianual - PPA, ou mediante suplementação orçamentária, quando for o caso;**

**II - viabilizar a realização de serviços de infraestrutura que reduzam o custo de produção das casas e o valor a ser pago pelos grupos familiares beneficiados;**

**III - viabilizar a desapropriação para disponibilização de áreas visando empreendimentos habitacionais e de infraestrutura urbana. (grifo nosso)**

Seguindo a linha de todo o Decreto, o trecho sobre os recursos necessários também é vago e generalista, utilizando expressões como “recursos de natureza orçamentária que lhe forem destinados” e “outros recursos”.

Além disso, o decreto é contraditório ao dispor em seu artigo sexto que duas das diretrizes do programa são: “*XI - utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana*” e “*XII - utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social*”, e ao dispor sobre recursos afirma que viabilizará recursos para desapropriação. Ademais, o instituto da desapropriação é regido pelo Decreto-Lei n. 3365/41 e Lei 4132/62, possuindo um trâmite rigoroso.

Entende-se que os artigos 17 e 18 trazem hipóteses gerais de recursos, sem definir valores e de fato quais recursos serão utilizados, deixando uma margem ampla para interpretações que, talvez, não sejam benéficas para a economia dos cofres públicos.

Por fim, retoma-se a ideia de que o fim, na ideia de Delley (2004, p.123), do programa Amazonas Meu Lar pode não resolver de forma definitiva o problema a que se propôs. O autor utiliza novamente o exemplo da escassez de moradia ao explicar sobre os objetivos operacionais:

Como proceder para chegar aos objetivos operacionais? O caminho consiste em estabelecer um sistema de fins e objetivos hierarquizados. Um tal sistema compreende vários níveis, das finalidades mais abstratas a objetivos muito precisos e às medidas concretas que permitirão realizá-los. Ele toma a forma de uma estrutura de planejamento arbórea.

Para ilustrar esse caminho, tomemos o exemplo da política de moradia, cujo fim é oferecer à população número suficiente de residências. Que significa concretamente esse fim? É melhor repartir o conjunto residencial existente, aumentar a oferta global de moradias ou construir moradias de baixo custo? E quais são as medidas adequadas à realização desses fins? Operacionalizar um fim significa responder a todas essas questões. As respostas vão certamente depender da análise prévia que nos permitiu precisar a natureza do problema.

(...)

Pode-se duvidar do interesse de pesquisar os fins, em alto nível de abstração, num caminho que consista em definir um campo de intervenção muito concreto. Oferecer moradias suficientes ao povo não é um fim explícito o bastante para fundamentar uma ação pública? Nesse caso, relacionar a oferta suficiente de moradia com um fim mais geral – a melhoria da qualidade de vida – descortina outros fins gerais, últimos, como por exemplo a utilização econômica do solo, os quais sugerem limites que se chocam com a realização de uma oferta suficiente de moradias, relativizando tal fim. Se cada pessoa deve dispor de habitação, por outro lado esse direito tem que ser efetivado no quadro da regulamentação do uso territorial. Essa obrigação vai impor uma seleção dos objetivos e das medidas suscetíveis de conciliar o direito à moradia com as exigências da administração do território.

Analisando o decreto do Amazonas Meu Lugar sob a ótica do procedimento metódico de Delley (2004), além de comparar com outros programas já implantados na cidade de Manaus, compreende-se que, no seu núcleo, não há muitas diferenças entre eles, de forma que não se

vislumbra uma solução a longo prazo além de não resolver em definitivo os problemas de ocupações irregulares e crescimento desordenado da cidade.

Lamenta-se esse possível resultado, contudo não é possível enxergar que o fim será de maneira diferente, pois, conforme já narrado, não se busca resolver a causa, a raiz do problema, apenas “podar a copa da árvore”, tentar diminuir um problema que se arrasta por décadas fazendo o mesmo que outros planos de governo fizeram.

## CONCLUSÃO

A realização deste estudo procurou analisar, inicialmente o histórico dos Direitos Fundamentais, com ênfase nos Direitos à Moradia e ao Meio Ambiente Equilibrado, buscando assim fazer uma introdução e demonstrar a importância destes direitos para todos. Posteriormente, analisando o cenário da doutrina e legislação brasileira acerca do assunto.

Seguidamente, uma análise da Crise Ambiental que afeta toda a humanidade, de forma que as moradias e a população deve estar preparada para os distúrbios ambientais. Notou-se, ao longo da pesquisa, a importância da consciência e educação ambiental, assim como o pensamento coletivo e a proatividade.

A análise das Políticas Públicas, como o caso do PROSAMIM e do Residencial Viver Melhor, em caráter explicativo, foi de suma importância para a compreensão do dever do poder público de proteger e preservar o meio ambiente, dever que está na Constituição Federal de 88, em seu art. 225 e na legislação infraconstitucional, além de buscar garantir o direito à moradia digna, direito fundamental também disposto em nível constitucional.

O Brasil tem progredido, mesmo que a passos lentos, na busca pelo direito à moradia no país. Internacionalmente, o Brasil ratificou importantes tratados da ONU que reconhecem o direito à moradia como parte essencial dos direitos humanos. A nível nacional, destacam-se a inclusão do direito à moradia como um dos direitos sociais mínimos pela Emenda Constitucional nº 26, de 10 de fevereiro de 2000, e a aprovação do Estatuto da Cidade, que introduziu uma variedade de instrumentos para garantir a função social da propriedade, regularizar assentamentos informais e promover uma gestão urbana democrática e participativa.

Os avanços legislativos e os investimentos nos setores de habitação e saneamento realizados pelos três níveis de governo têm contribuído para a gradual implementação do direito à moradia. No entanto, apesar dos progressos, o acesso à moradia adequada ainda não é uma realidade para todos os cidadãos brasileiros, principalmente para aqueles de baixa renda, com aproximadamente 40% da população vivendo em condições precárias de moradia.

As disparidades no acesso à moradia adequada persistem, especialmente entre diferentes grupos raciais e socioeconômicos. A fim de abordar as crescentes necessidades habitacionais, será necessário um aumento significativo nos investimentos, particularmente em habitação de interesse social, urbanização de áreas precárias, regularização fundiária e expansão da cobertura de saneamento básico.

Além disso, necessário buscar a raiz desses problemas, quais as razões deles se perpetuarem por décadas e qual a solução conjunta a ser tomada, pois não pode ser apenas um plano de governo que durará quatro anos, mas sim uma solução definitiva.

A falta de dados precisos sobre moradia dificulta a formulação de políticas eficazes, destacando a necessidade de um censo específico sobre habitação. Recomenda-se que o IBGE, o Ministério das Cidades e outros institutos de pesquisa governamentais, principalmente os estaduais e municipais que buscam implantar programas habitacionais. Desta forma, é necessário que os entes trabalhem em conjunto para melhorar a disponibilidade de informações sobre as condições de moradia no país.

Verificou-se ainda que a regularização fundiária é essencial para garantir o direito à moradia, promover o desenvolvimento urbano sustentável e respeitar os direitos sociais e fundamentais. No entanto, enfrentamos desafios significativos, incluindo a integração de áreas irregulares e a inclusão de seus moradores nos processos de regularização, urbanização e ambientalização.

A despeito das dificuldades, a lei 13.465/17, o REURB, tem o potencial de regularizar uma boa quantidade de domicílios, promovendo a titulação da propriedade e resgatando a cidadania e dignidade de muitas pessoas.

Quanto à sustentabilidade, é crucial reconhecer que esta não se limita a dimensões ambientais e econômicas, mas também políticas. Ignorar essa dimensão pode levar a uma despolitização do debate sobre sustentabilidade, obscurecendo as desigualdades de poder na sociedade. A abordagem da sustentabilidade deve considerar os interesses específicos de grupos sociais e reconhecer a importância da política na busca por mudanças significativas.

Foi verificada também a seguinte incoerência, em um primeiro momento o poder público, em atitude omissa, deixa certa área, pública ou privada, ser ocupada irregularmente, onde diversas pessoas que não tem moradia acabam por construir barracos e pequenos casebres, não por vontade, mas por necessidade. Nesse cenário, após algum tempo, o poder público com discursos que vão de “revitalização da área” até “combate à criminalidade” expulsa aquelas pessoas do espaço, muitas vezes sem indenização, ou em troca de algum dinheiro que não é suficiente para aquela família adquirir um imóvel.

Sem opções, esses indivíduos acabam pulando de ocupação em ocupação, por não serem devidamente amparados pelo poder público, que se vale de medidas transitórias, como reintegrações de posse sem o devido cadastro das pessoas que ali vivem.

Por outro lado, na mesma situação de omissão, por vezes o poder público apenas ignora que aquele amontoado de famílias está em área irregular e começa fazer pequenas intervenções como a pavimentação das principais ruas com asfalto, a pintura de calçadas e, posteriormente, a chegada de serviços de abastecimento de água e energia.

Esses casos são comuns, como o bairro manauara Cidade de Deus, que se iniciou como comunidade nos anos 1990, quando um grupo de famílias migrantes sem-terra ocuparam a área da região. A princípio, nada foi feito para conter ou controlar a ocupação, de forma que contribuiu para a chegada de novas famílias e o crescimento desordenado do local. Em 2010, de acordo com a Lei 1401 de 14 de janeiro de 2010 a ocupação denominada Cidade de Deus foi homologada como um bairro.<sup>34</sup>

Tal fato acontece muitas vezes por interesses políticos e eleitoreiros que ao passar da eleição esquecem da existência daquelas famílias que ali vão permanecer. O mesmo acontece com a “distribuição” de títulos definitivos em áreas totalmente não planejadas e fora do plano diretor da cidade, ocorrendo muitas vezes por vontade política e não como um direito.

Por fim, no que tange aos programas de moradia, o poder público não aprende com seus próprios erros. Apesar do avanço em legislações como o Estatuto da Cidade, observa-se que as políticas públicas de moradia acabam seguindo o mesmo padrão, sem buscar consertar erros e sanar o problema de forma definitiva.

Ao analisar o decreto do programa Amazonas Meu Lugar à luz do método de Delley (2004), e ao compará-lo com outros programas já implementados em Manaus, torna-se evidente que, fundamentalmente, não se apresentam muitas distinções entre eles.

Como resultado, não se antevê uma solução de longo prazo para os desafios das ocupações irregulares e do crescimento desordenado da cidade. É lamentável esse possível desfecho do programa Amazonas Meu Lar, mas não se vislumbra uma abordagem que ataque a causa raiz do problema. Em vez disso, o foco parece ser apenas na mitigação superficial dos problemas, repetindo os padrões de outros planos governamentais ao longo das décadas.

É crucial que as discussões sobre políticas públicas de moradia incluam uma ampla gama de especialistas, como planejadores urbanos, demógrafos, sociólogos, economistas, além da própria população.

Isso se deve à necessidade de convergência de recursos e esforços estatais para garantir uma abordagem eficaz na construção de políticas habitacionais alinhadas com o interesse

---

<sup>34</sup> Disponível em: [https://wikifavelas.com.br/index.php/Cidade\\_de\\_Deus\\_\(Manaus\)](https://wikifavelas.com.br/index.php/Cidade_de_Deus_(Manaus)). Acesso em: 13 mar. 2024.

público, e não apenas com as agendas dos líderes políticos momentâneos, sejam eles Presidentes, Governadores ou Prefeitos.

Por fim, é crucial compreender que todos os indivíduos, juntamente com o Estado, têm responsabilidade na preservação do meio ambiente. Deve-se promover o pensamento coletivo em vez da cultura individualista, que não considera as futuras gerações.

No Brasil, onde há uma grande desigualdade de renda e o crescimento desordenado das cidades, é essencial promover esse pensamento em todas as classes e faixas etárias. Somente através da educação ambiental será possível mudar para uma mentalidade de preservação coletiva.

A questão da moradia, discutida amplamente neste estudo, é apenas uma faceta dos problemas socioambientais no Brasil. Mais uma vez, a responsabilidade recai sobre a educação ambiental, em conjunto com o Estado, para promover uma mudança de mentalidade e evitar que no futuro haja populações vivendo em áreas de risco.

Da conscientização individual à ação coletiva, do envolvimento solidário às iniciativas locais para melhorar a qualidade de vida da comunidade e do meio ambiente, todas essas atitudes contribuem para criar um ciclo de sustentabilidade.

Os Estados devem buscar um equilíbrio entre o progresso social, a sustentabilidade ambiental e a economia. No entanto, isso pode ser um desafio, pois muitos governos e grandes corporações priorizam o desenvolvimento econômico. Isso é evidente em eventos como a COP 21 em Paris, onde grandes nações poluidoras têm dificuldade em concordar com medidas de redução de emissões devido ao impacto na economia.

Portanto, o desenvolvimento sustentável deve ser uma meta universal para todas as nações. Isso inclui o desenvolvimento de cidades sustentáveis, para que os direitos fundamentais à moradia e a um meio ambiente equilibrado possam ser garantidos para todos.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, Carlos. A. S.. **Ocupações Irregulares Urbanas - Análise das políticas públicas de moradia**. v.1. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ALVES, André Campos; FREITAS, Ingrid Silva de; SANTOS, Mayara Queiroz dos. **ANÁLISE MULTITEMPORAL DA EXPANSÃO URBANA DA CIDADE DE MANAUS, AMAZONAS, UTILIZANDO IMAGENS DE SATÉLITE**. vol. 11. GEOSABERES: Revista de Estudos Geoeducacionais, 2020.

AMAZONAS. Governo do Estado do Amazonas. **O Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus – PROSAMIM**. Disponível em: <http://www.prosamim.am.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. IPAAM. **Relatório de Impacto Ambiental – RIMA**. Disponível em: <https://www.ipaam.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/11/RIMA-PROSAMIM.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024

ANA. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2018: informe anual**. Agência Nacional de Águas. Brasília: ANA, 2018.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico**. São Paulo, Atlas, 2009.

ARAÚJO, Geraldino Carneiro de et al. **Sustentabilidade empresarial: conceito e indicadores**. CONVIBRA, 3., 2006. p. 70-82. v. 3. Anais [...]. 2006.

AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. **Registro de imóveis: retificação de registro e georreferenciamento, fundamento e prática**. São Paulo: Saraiva, 2013.

AZEVEDO, Renildo Viana. **CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS URBANOS: O CASO DA REVITALIZAÇÃO DE IGARAPÉS DA CIDADE DE MANAUS**. Dissertação de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas. Manaus, 2008.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BARROS, E. A. de; Cavvalcanti, E. R.. **Resiliência e capacidade adaptativa: recursos para a sustentabilidade de cidades e comunidades**. Anais: Encontros Nacionais da Anpur, 2013.

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de Direito Ambiental**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BECHARA, Evanildo C.. **Dicionário Escolar da Academia Brasileira de Letras**. 3. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2011.

BENNACCHIO, Marcelo. Artigo 11º. In: BALERA, Wagner e SILVEIRA, Vladimir Oliveira da (Coord.) e COUTO, Mônica Bonetti (Org.). **Comentários ao pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais**. Curitiba: Clássica, 2013.

BISPO, Jorge de Souza. **Criação e distribuição de riqueza pela Zona Franca de Manaus**. Tese (Doutorado). 2009. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 2009.

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

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1993.

BORGES, João Tito. **Saneamento e suas interfaces com os igarapés de Manaus**. Ano IV. Numero 9. T&C Amazônia, 2006.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 - Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm). Acesso em: 10 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Conama – Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 1, de 23 de Janeiro de 1986**. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0001-230186.PDF>. Acesso em: 10 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 10 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 9.310, De 15 de Março de 2018 - Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm). Acesso em: 10 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992 - Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 10 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da cidade: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 10 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009 - Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm). Acesso em: 10 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 13.465, de 11 de julho de 2017- Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera outras Leis.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 10 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.** Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/auditoria/58-snh-secretaria-nacional/departamentos-snh/1377-sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social#:~:text=O%20Sistema%20Nacional%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o,totalidade%20do%20d%C3%A9ficit%20habitacional%20do>. Acesso em: 18 mar. 2024.

BREGA FILHO, Vladimir. **Direitos fundamentais na Constituição de 1988: conteúdo jurídico das expressões.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Ambiental Constitucional Brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2007.

CARLETI, Amilcare. **Brocardos Jurídicos**, 1.<sup>a</sup> ed., São Paulo: Leud, 1986.

CORRÊA, Luiz de Miranda de. **Guia de Manaus: roteiro histórico e sentimental da cidade do Rio Negro.** Rio de Janeiro: Editôra Artenova, 1969.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

DECLARAÇÃO DE ISTAMBUL SOBRE ASSENTAMENTOS URBANOS. Disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>. Acesso em 10 de novembro de 2015.

DELLEY, Jean-Daniel. **Pensar a lei. Introdução a um procedimento metódico.** Tradução de NORONHA, Léo. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/1107/1/1107.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2015.

FAUCHEUX, S.; NOËL, J. F. **Economia dos recursos naturais e do meio ambiente.** Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 7.<sup>a</sup> ed., Ed. Saraiva, 2006.

FLÜCKIGER, Alexandre; DELLEY, Jean-Daniel. **A elaboração racional do direito privado: da codificação à legística.** Belo Horizonte, Caderno da Escola do Legislativo, v.9, n.14, 2007.

FONSECA, Ozório J. M. **Pensando a Amazônia.** Manaus: Valer, 2011.

GAIO, R.; CARVALHO, R.B.; SIMÕES, R. Métodos e técnicas de pesquisa: a metodologia em questão. In: GAIO, R. (org.). **Metodologia de pesquisa e produção de conhecimento**. Petrópolis, Vozes, 2008.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

\_\_\_\_\_. **A Justiça Social e a Cidade**. Tradução e prefácio: Armando Corrêa da Silva. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

HOBBSAWM, Eric. **A Era das Revoluções**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

IANNI, O. **A Formação do Estado Populista na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

IBGE. **Favelas e Comunidades Urbanas 2024. Notas metodológicas n. 01 Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102062.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. **IBGE Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/panorama>. Acesso em: 04 mar. 2024.

LÉFÈBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MACNEILL, Jim; WINSEMIUS, Pieter; YAKUSHIJI, Taizo. **Para Além da Interdependência-A Relação Entre a Economia Mundial e a Ecologia da Terra**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

MAGAMI, Douglas Tadashi; MARICATO, Ermínia. ASPECTOS ESTRUTURAIS DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO BRASIL E A PROPOSTA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, p. 28. In: REURB: **Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos**. [livro digital]. Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Altas, 2008.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MEDAUAR, Odete.; HORBACH, Carlos Bastideet. al.;MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (coord.). **Estatuto da cidade: lei 10.257, de 10.07.2001**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

MELO, Marcus André de BC. **Política de Habitação e populismo: o caso da Fundação da Casa Popular**. Revista de Urbanismo e Arquitetura, v. 3, n. 1, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e controle de constitucionalidade**. 3ª. ed., 2004.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente. Doutrina – jurisprudência – glossário**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

\_\_\_\_\_. **A Gestão Ambiental em Foco**. 5ª. Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MYERS, Norman. **Environmental refugees: an emergent security issue**. In: **paper for the 13th Economic Forum, Organisation for Security and Cooperation in Europe**, Prague, 2005.

NASCIMENTO, Márcio Silveira. **Desigualdades Socioespaciais na Cidade de Manaus-Am e a Construção de Novos Espaços Urbanos, o caso do PROSAMIM**. In: V CONNEPI-2010, 2010.

NASCIMENTO, E. P. do. **Trajatória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico**. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142012000100005>. Acesso em: 18 jan. 2024.

NÓBREGA, Fábio Augusto Rodrigues et al. **Infraestrutura Urbana: infraestrutura e o crescimento populacional no Brasil**. **Caderno de Graduação-Ciências Exatas e Tecnológicas-UNIT**, v. 1, n. 2, p. 19-25, 2013. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/index.php/cadernoexatas/article/view/304>. Acesso em: 10 nov. 2015.

NOVAES, Washington. **Agenda 21: um novo modelo de civilização**. In: TRIGUEIRO, André (Coord). **Meio Ambiente no século XXI: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 2.ed. Rev. Atual. e ampl. São Paulo: Método, 2019.

OLIVEIRA, José Aldemir de; COSTA, Danielle Pereira. **A ANÁLISE DA MORADIA EM MANAUS (AM) COMO ESTRATÉGIA DE COMPREENDER A CIDADE**. IX Coloquio Internacional de Geocrítica. **LOS PROBLEMAS DEL MUNDO ACTUAL SOLUCIONES Y ALTERNATIVAS DESDE LA GEOGRAFÍA Y LAS CIENCIAS SOCIALES**. 28 de mayo - 1 de junio de 2007, Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2007.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: [http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php). Acesso em: 10 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos do Homem** (1948). Disponível em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf). Acesso em: 10 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Site da Organização das Nações Unidas**. Disponível em: <http://www.un.org/>. Acesso em: 10 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Tradução dos Comentários Gerais da ONU.** Disponível em: <https://www2.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

PANTALEÃO, C. C.; CORTESE, T. T. P. **Capacidade de Resiliência Urbana: Estudo de Caso da Cidade Addis Ababa na Etiópia.** *Revista de Gestão e Secretariado*, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 166–189, 2016. DOI: 10.7769/gesec.v7i2.554. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/554>. Acesso em: 23 mar. 2024.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e direito constitucional internacional.** 14ª edição, rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia. Dignidade humana e proteção dos direitos sociais nos planos global, regional e local. In: MIRANDA, Jorge; MARQUES DA SILVA, Marco Antonio. **Tratado luso-brasileiro da dignidade humana.** São Paulo: Quartier Latin, 2008.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: Colônia;** entrevista Fernando Novais; posfácio Bernardo Ricupero. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; PECHMAN, Robert Moses. **O que é questão da moradia.** São Paulo: Brasiliense: 1985.

RIBEIRO, Wagner Costa. **Impactos das mudanças climáticas em cidades no Brasil.** *Parcerias estratégicas*, v. 13, n. 27, p. 297-322, 2010a.

\_\_\_\_\_. Riscos e vulnerabilidade urbana no Brasil. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2010b, vol. XIV, nº 331 (65). Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-65.htm> . Acesso em: 10 nov. 2015.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** 2015. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

\_\_\_\_\_. **O que é a cidade.** São Paulo: Brasiliense, 1995.

\_\_\_\_\_. **São Paulo: o planejamento da desigualdade.** São Paulo: Fósforo, 2022.

\_\_\_\_\_. **Respostas ao questionário sobre “segurança da posse”: apresentado pela Relatora Especial sobre Moradia Adequada, Raquel Rolnik.** Genebra: Permanent Mission of Brazil to the United Nations Office and other International Organizations in Geneva, [s.d.]. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2013/08/ResponseBrasil25.06.13.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BORSATTO, Ana Luisa; BAGGIO, Daniel Knebel; BRUM, Argemiro Luís. Conceitos e definições do ESG—Environmental, social and corporate governance—no contexto evolutivo da sustentabilidade. *Desenvolvimento em Questão*, v. 21, n. 59, p. e13493-e13493, 2023.

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.** Revista Brasileira de Estudos Constitucionais -RBEC, Ano 2, n. 8, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais.** 8ª Edição, Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007.

SCHUMACHER, E. F. **Small is beautiful. A study of economics as if people mattered.** Londres: Vintage Books, 1993.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional.** 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional.** 35ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SIRVINKAS, Luís Paulo. **Tutela constitucional do meio ambiente.** São Paulo: Saraiva, 2008.

SPINK, Mary Jane Paris.; MARTINS, Mário Henrique da Mata; SILVA, Luzia Assis; SILVA, Borges da Silva. **O Direito à Moradia: Reflexões sobre Habitabilidade e Dignidade.** Psicol cienc prof [Internet]. 2020.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **A distinção entre o direito à moradia e o direito à habitação.** Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, vol 13/2004, p. 224-260, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

TREVISAL, Joviles Vitério. **A educação ambiental em uma sociedade de risco.** Joaçaba: Ed. Unoesc, 2003.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos.** v.1. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997.

VEYRET, Yvette. **Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente.** São Paulo: Contexto, 2007.

ZAVASCKI, Teori Albino. **A tutela da posse na Constituição e no projeto do novo Código Civil. In: A reconstrução do Direito Privado.** Org. Judith Martins-Costa. São Paulo: RT, 2002.