

**JULIA AZEVEDO MORETTI**

**GESTÃO DE RISCO E PROPRIEDADE: UM ESTUDO DE CASO  
SOBRE QUALIFICAÇÃO DA SEGURANÇA EM OCUPAÇÕES NO  
CENTRO DE SÃO PAULO**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Doutor Luis Fernando Massonetto

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2022**

**JULIA AZEVEDO MORETTI**

**GESTÃO DE RISCO E PROPRIEDADE: UM ESTUDO DE CASO  
SOBRE QUALIFICAÇÃO DA SEGURANÇA EM OCUPAÇÕES NO  
CENTRO DE SÃO PAULO**

Doutorado apresentado à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração Direito Econômico e Financeiro (DEF) sob a orientação do Prof. Dr. Luis Fernando Massonetto

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo - SP**

**2022**

MORETTI, Julia Azevedo

**Gestão de risco e propriedade: um estudo de caso sobre qualificação da segurança em ocupações no centro de São Paulo / Julia Azevedo Moretti**

– São Paulo, 2022

308 f.

Orientador: Luís Fernando Massonetto.

Tese de Doutorado - Universidade de São Paulo,  
Faculdade de Direito, Programa de Pós-graduação em Direito,  
2022.

1. Direito urbanístico. 2. Gestão de risco 3. Moradia  
4. Discurso científico. I. Gestão de risco e propriedade: um  
estudo de caso sobre qualificação da segurança em ocupações  
no centro de São. II. Universidade de São Paulo.

Nome: MORETTI, Julia Azevedo

Título: Gestão de risco e propriedade: um estudo de caso sobre qualificação da segurança em ocupações no centro de São Paulo

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Luis Fernando Massonetto

Aprovada em:

Banca examinadora:

Prof. Dr.

Julgamento:

Instituição:

Assinatura:

Prof. Dr.

Julgamento:

Instituição:

Assinatura:

Prof. Dr.

Julgamento:

Instituição:

Assinatura:

Prof. Dr.

Julgamento:

Instituição:

Assinatura:

Prof. Dr.

Julgamento:

Instituição:

Assinatura:

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

*Ocupar era uma urgência dos corpos, convertida no mais contudente dos atos políticos, a afrontar a resignação dos serenos. Ocupar, nem que fosse para estar entre muitos, para existir ainda uma vez em coletivo.*

A ocupação – Julián Fuks

## **AGRADECIMENTOS**

Tanto e tantos a agradecer. Em primeiro lugar, à vida, que não é pouco após um ciclo pandêmico que vitimou quase de 650 mil pessoas no país e escancarou desigualdades profundas.

Ao meu orientador, Luis Fernando Massonetto, por lançar luz nessa jornada, com seu apoio e estímulo. Os debates que você fomentou, as dúvidas que levantou, os problemas que apontou e os méritos que viu fazem do processo elemento tão ou mais precioso que o produto. Ao lado dele, agradeço ao grupo de orientandos e colegas de pós-graduação com os quais compartilhei momentos preciosos em nome da querida Virgínia Brandão, que de forma leve e alegre mobilizou encontros virtuais e com quem compartilhei monitorias e projetos (e até um arco-íris!). Não poderia deixar de mencionar o Marcos Paulo Menegari, aluno da graduação dedicado, colaborativo que contribuiu na pesquisa judicial e trouxe a energia da juventude para bem perto, reforçando a possibilidade de pensar e praticar o Direito Urbanístico com muita humanidade. E também a Paula Custódio, que na reta final me brindou com imagens preciosas, um trabalho esplendoroso (e generoso).

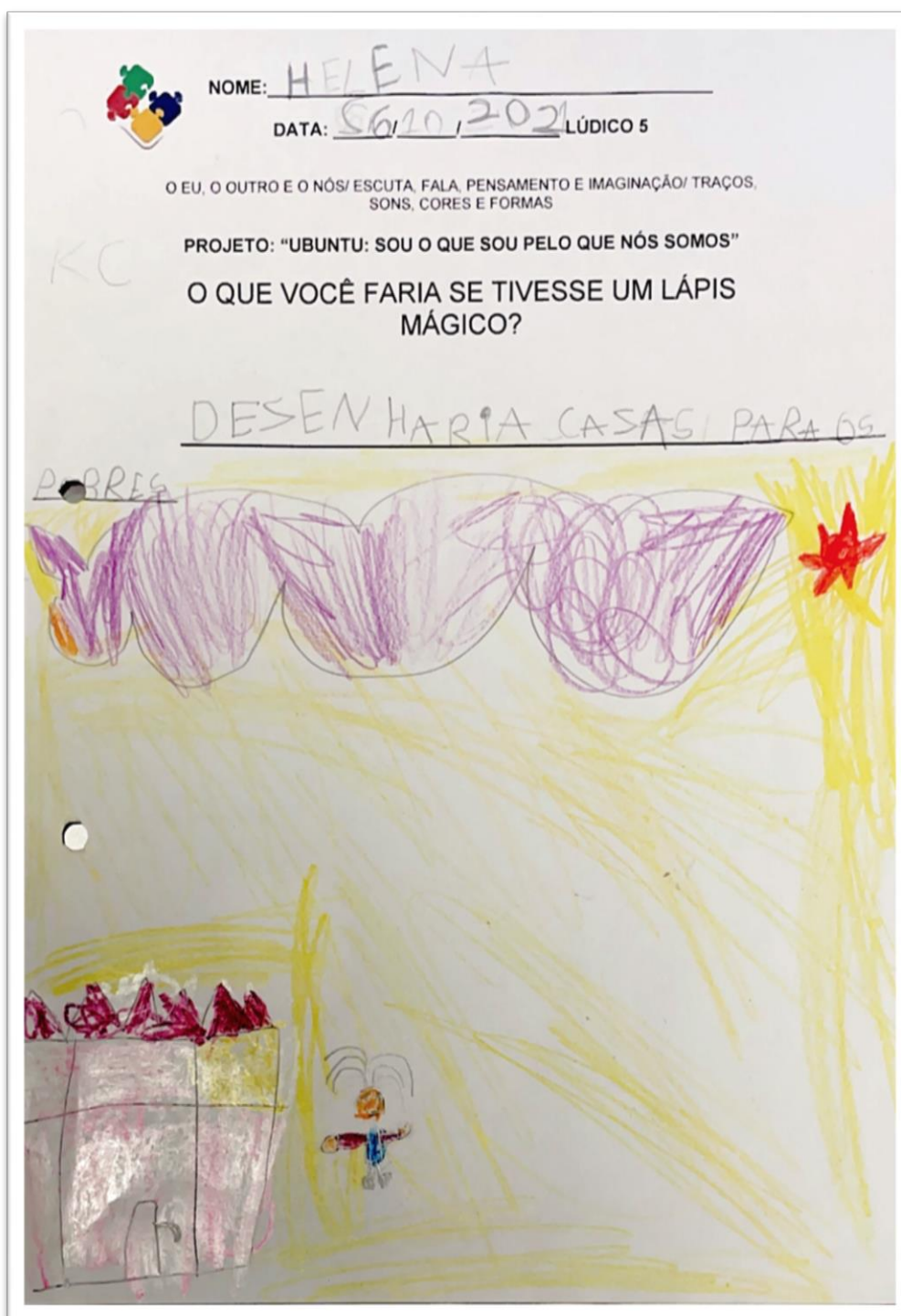
Aos moradores de ocupações e lideranças, agradeço em nome da Welita Caetano, mulher admirável, liderança perspicaz e lutadora incessante. A vocês e sua luta dedico essa pesquisa e agradeço pela abertura para compartilhar experiências e relatos fundamentais que foram determinantes para a pesquisa e para a vida.

Àqueles que estiveram dispostos a debater o tema da pesquisa ao longo desses anos, dando sentido a uma trajetória que se tornou especialmente solitária em tempos pandêmicos. Espero rever alguns desses mestres na banca de defesa. Outros, que tanto inspiraram, só tenho a agradecer pelo apoio, amizade e pelas muitas trocas: Mariana Mencio e Allan Ferreira, vocês foram incríveis.

Aos amigos e amigas que me ouviram, me deram apoio e coragem, meu muito obrigada! Luciana Itikawa, como eu teria chegado até aqui sem o seu ombro amigo, sem suas palavras gentis. Alguns até colocaram a mão na massa, né Nunes Reis e Fernanda Gaiotti, (presente que a maternidade me trouxe ao lado de outras mães também muito queridas).

E, acima de tudo, à minha família, que me inspira, me ajuda, me ampara, ajuda a resgatar a fé em mim mesma quando o cansaço e o desânimo parecem não dar tréguas. Meus pais,

Ricardo Moretti e Angela Azevedo, vocês são uma inspiração sempre, meu porto seguro. Francisca Aguiar (Kika), você é mesmo quase uma mãe! E meus amores, Guto, Helena e Luiza, razão do meu viver, força inspiradora e aconchego – esse trabalho não seria possível sem a sua compreensão, seus abraços e sorrisos. Esse é um sonho que sonhamos juntos: uma vida mais justa para todos.



## RESUMO

MORETTI, Julia Azevedo. Gestão de risco e propriedade: um estudo de caso sobre qualificação da segurança em ocupações no centro de São Paulo. 2022. 308 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

O desastre que abalou o Edifício Wilton Paes de Almeida em maio de 2018 levanta o véu de invisibilidade que recobria as ocupações em áreas centrais e que, mais do que estratégia de reivindicação dos movimentos sociais, consolidam-se como opção de moradia que tencionam permanência. Uma forma de viver e reivindicar a cidade que coloca em evidência algumas facetas da precariedade de núcleos urbanos informais ainda negligenciadas, inclusive no tocante aos riscos. O caso das ocupações no centro de São Paulo serve, então, de ponto de partida para que se problematize o ordenamento territorial e os aportes do direito urbanístico para uma gestão de risco capaz de enfrentar desigualdades socioterritoriais estruturantes, buscando entender como a forma jurídica proprietária interfere nesse processo. Partindo da premissa de que a maneira como se concebe uma questão impacta as soluções construídas para enfrenta-la, o presente trabalho reflete sobre o conceito de risco urbano, sua juridicização e inserção no controle urbanístico da segurança, problematizando a articulação a dimensão do controle exercida na escala micro jurídica (relacionada a um lote específico), com a escala macro jurídica do controle expresso na política urbana, reconhecendo assimetrias de poder e legitimando ações e práticas coletivas de *commoning*. Busca-se avaliar o impacto do paradigma lote-propriedade que orienta o direito urbanístico ordenador e do modelo de controle da segurança centrado na ideia de polícia com caráter repressivo para tecer um olhar sobre o universo dos prédios ocupados no centro de São Paulo. Este olhar revela a importância de (re) inscrever a questão do risco nos edifícios ocupados no arcabouço normativo sobre direito à moradia e regularização fundiária para alavancar uma proteção civil que reconheça vulnerabilidades, entenda o risco como construção social e oriente sua ação para melhorias progressivas na segurança.

**Palavras chave:** risco, ordenamento territorial, *commoning*, moradia; propriedade.



## ABSTRACT

MORETTI, Julia Azevedo. Risk management and property: a case study about progression of safety in the occupations in the central areas of São Paulo City 2022. 308 pp. Doctorate – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2022.

The disaster that struck building Wilton Paes de Almeida, in May 2018, has lifted the invisibility veil that used to cover the occupations in the central areas of São Paulo City that, more than a claiming strategy of social movements, has asserted itself as an option for housing that intends to stay. A way of living and claiming the city that exposes some aspects of the precariousness of informal urban centers, even if neglected, also with regard to risks. The case of occupations of buildings in downtown São Paulo may thus be a starting point for questioning the territorial planning and the contributions to urban law for a risk management capable of facing structural socio-territorial inequalities, seeking to understand how the proprietary legal form interferes in such process. Starting from the premise that the way an issue is conceived impacts the solutions found to deal therewith, this paper intends to discuss the concepts of urban risk, its legal aspects and insertion into urban control, questioning the articulation between the dimension of control exercised at the micro-legal scale (related to a specific plot of land) and the macro-legal scale of control expressed in urban policy, recognizing power asymmetries, and legitimizing collective *commoning* actions and practices. This paper seeks to evaluate the impact of the plot – property paradigm that guides urban planning law and the control model centered on the idea of police power with a repressive nature to look at the universe of occupied buildings in downtown São Paulo. This look reveals the importance of (re)inscribing the issue of risk in occupied buildings in the regulatory framework to leverage civil protection that acknowledges vulnerabilities, understands risk as a social construct and guides its action towards progressive improvements in security.

**Key words:** risk, land-use planning, *commoning*, housing, property.

## RESUMÈ

MORETTI, Julia Azevedo. Gestion des risques et propriété: une étude de cas sur la progression de la sécurité dans les occupations des régions centrales de la ville de São Paulo 2022. 308 pp. Doctorat – Faculté de droit, Université de São Paulo, São Paulo, 2022.

Le désastre qui a frappé l'immeuble Wilton Paes de Almeida en mai 2018 lève le voile qui recouvrait les occupations dans des régions centrales et qui, plus que la stratégie de revendication des mouvements sociaux, s'affirment comme l'option de logements destinés à devenir permanents. Il s'agit là d'une manière de vivre et de revendiquer la cité qui met en évidence la précarité de noyaux urbains informels jusque-là négligés dont les risques qui en découlent. Le cas des occupations de logements du centre de São Paulo peut être le point de départ d'un questionnement sur l'agencement territoriale et sur les apports du droit urbanistique visant à une gestion des risques susceptible de rendre compte des inégalités socio-territoriales structurantes, tout en cherchant à comprendre comment la forme juridique propriétaire interfère dans ce procès. En partant de la prémisse que la conception d'une question a des répercussions sur les méthodes élaborées pour l'affronter, ce travail se veut une réflexion sur les concepts de risque urbain, sur ses aspects juridiques, sur son insertion dans le contrôle urbanistique de sécurité. Nous nous interrogerons sur l'articulation et la dimension du contrôle exercées dans l'échelle micro-juridique (en rapport à un lot spécifique) et celui dans l'échelle macro-juridique qui s'exprime dans la politique urbaine. Une telle démarche nous permettra de mettre en lumière les asymétries du pouvoir et la légitimation d'actions et de pratiques collectives de *commoning*. Il s'agit d'évaluer l'impact du paradigme lot-propriété qui oriente le droit urbanistique réglementaire et du modèle de contrôle de sécurité centré sur l'idée de politique à caractère répressif en vue de mettre en lumière l'univers des immeubles occupés du centre de Sao Paulo. Ce regard révèle l'importance de (re)inscrire la question du risque dans les immeubles occupés dans le cadre normatif du droit à l'habitation et à la régularisation foncière en vue d'établir une protection civile qui reconnaisse les vulnérabilités, qui comprenne le risque comme construction sociale et guide son action vers des améliorations progressives en matière de sécurité.

**Mots clés:** risque, agencement territorial, *commoning*, habitation, propriété

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Pág. 18 - Gráfico 1: Quantidade de eventos ligados à chuva e à seca, por região (2003 a 2018)

Pág. 72 - Gráfico 2: Distribuição da população por tamanho e tipo de cidade

Pág. 208 - Gráfico 3: Tempo de ocupação dos imóveis

Pág. 235 - Gráfico 4: Organização das ocupações

Pág. 237 - Gráficos 5 e 6: Condições de saneamento e fornecimento de energia

Pág. 257 - Gráfico 7: Judicialização - tipo de ação

## LISTA DE FIGURAS

- Pág. 37 Figura 1: Dimensão complexa do risco a partir de estudos sobre mudanças climáticas
- Pág. 39 - Figura 2: Óbitos por covid-19 por distrito e núcleos urbanos informais
- Pág. 84 - Figura 3: Princípios da OECD para a política urbana
- Pág. 89 - Figura 4: Oferta de emprego formal
- Pág. 90 - Figura 5: Acesso a transporte de massa
- Pág. 90 - Figura 6: Idade média ao morrer
- Pág. 100 - Figura 7: Jd. Hebrón – Mapeamento de risco em escalas diferentes com aprimoramento, atualização e participação social
- Pág. 104 - Figura 8: Representação gráfica da sustentabilidade urbana
- Pág. 106 - Figura 9: Progressão para segurança
- Pág. 132 - Figura 10: vistoria da Defesa Civil com seus coletes laranja
- Pág. 154 - Figura 11: Percursos de formalidade e informalidade
- Pág. 159 - Figura 12: Integração dos percursos de formalidade e informalidade
- Pág. 174 - Figura 13: Reunião coletiva na Ocupação 9 de Julho
- Pág. 195 - Figuras 14 e 15: Ocupação 9 de Julho – área externa e espaço de convivência
- Pág. 197 - Figuras 16 e 17: Casarão Santos Dumont ocupado e restaurado
- Pág. 211 - Figura 18: Modalidades de ZEIS no PDE/SP
- Pág. 216 - Figuras 19 e 20: Moradores da ocupação da Rua Alexandrino Bueno, desabrigados após acidente e interdição do prédio
- Pág. 226 - Figuras 21 e 22: Famílias no Largo Paissandú, após o desastre
- Pág. 240 - Figura 23: Propriedade e organização social por subgrupo
- Pág. 243 - Figura 24: Localização das ocupações (com zoneamento)
- Pág. 243 - Figura 25: Localização das ocupações - distritos Sé e República (com zoneamento)
- Pág. 244 - Figura 26: Imóveis notificados PEUC - distritos Sé e República
- Pág. 247 - Figura 27: Ocupações e áreas com DUP e DIS
- Pág. 248 - Figura 28: Ocupações e operações urbanas
- Pág. 249 - Figura 29: Ocupações e IPVS
- Pág. 252 - Figuras 30 e 31: Diferentes narrativas – de visitas técnicas às vistorias
- Pág. 254 - Figura 32: Novo item inserido nos relatórios de vistoria 2021
- Pág. 270 - Figura 33: Nuvem de palavras - Agravos
- Pág. 270 - Figura 34: Nuvem de palavras - Apelações
- Pág. 278 - Figura 35: Impacto da propriedade na gestão de risco
- Pág. 283 - Figura 36, 37 e 38: Usos originais diversos (industrial, hotel, comercial)

## **LISTA DE TABELAS**

Pág. 71 - Tabela 1: População urbana e rural, por tamanho de cidade (2018-2030)

## **SIGLAS E ABREVIações**

ACP – Ação Civil Pública

CAJUFA Centro de apoio aos juizes das varas da Fazenda Pública

CC – Código Civil

CF – Constituição Federal

CGSIM - Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios

COMDEC coordenadorias municipais de proteção e Defesa Civil

CONPDEC - Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil ()

CPC – Código de Processo Civil

EC – Estatuto da Cidade

GE – Grupo Executivo

GTI - Grupo Técnico Intersecretarial

IPCC - Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas

MP/SP – Ministério Público do Estado de São Paulo

MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional

NBR - Norma Brasileira

NUDEC - Núcleos Comunitários de Defesa Civil

OECD - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODS – Objetivo de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PDE – Plano Diretor Estratégico

PEUC parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

REURB-S - Regularização Fundiária de Interesse Social

REURB-E – Regularização Fundiária de Interesse Específico

SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação – Prefeitura São Paulo

SINPDEC – Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil

SQL – Setor/Quadra/Lote (critério de identificação do lote nas plantas cadastrais)

UNDRR – Escritório das Nações Unidas para Redução do Risco de Desastre

UNISRD – Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres

WPA – Edifício Wilton Paes de Almeida

ZC – Zona de Centralidade

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

## Sumário

INTRODUÇÃO .....	15
CAPÍTULO 1 – O RISCO NA ORDENAÇÃO JURÍDICO URBANÍSTICA.....	28
1.1 CARACTERÍSTICAS E CONTORNOS DO RISCO .....	28
1.1.1 Modernidade e sociedade de risco: irritação ao sistema jurídico.....	28
1.1.2 Conceitos ruidosos .....	36
(a) Vulnerabilidade.....	40
(b) Exposição/ suscetibilidade .....	43
(c) Perigo / ameaça.....	45
(d) Desastre .....	47
(e) Resiliência .....	49
(f) Defesa civil .....	51
(g) Gestão de risco .....	51
1.2 A JURIDICIZAÇÃO DO RISCO .....	52
1.2.1 O risco na ordem internacional .....	53
1.2.2 O risco na ordem normativa brasileira .....	58
(a) O risco na Constituição.....	59
(b) O risco na legislação infraconstitucional.....	61
1.3 RISCO, CIDADES E O DIREITO URBANÍSTICO.....	70
1.3.1 Centralidade da questão urbana na ordenação do risco.....	70
(a) O risco urbano.....	75
1.3.2 Aportes do Direito Urbanístico à gestão de risco.....	81
(a) O risco no planejamento urbano .....	85
(b) O risco urbano no controle urbanístico.....	97
CAP. 2 GESTÃO DO RISCO URBANO POR MEIO DO CONTROLE URBANÍSTICO: ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES NA EXPOSIÇÃO AO RISCO.....	108
2.1 CONTROLE URBANÍSTICO: ORDENAÇÃO E PODER DE POLÍCIA .....	110
2.1.1 Do poder de polícia e suas (insuficientes) transformações .....	111
2.1.2 O controle da segurança nos ciclos de polícia .....	117
(a) Disciplina normativa.....	118
(b) Consentimento administrativo .....	121
(c) Fiscalização .....	130
(d) Sanções.....	136
2.2 CONTROLE E PODER TERRITORIAL.....	142
2.2.1 Gramática de distribuição de poder sobre o território.....	144

2.2.2 Territórios de risco: percursos de formalidade e informalidade.....	152
2.3 A GESTÃO DE RISCO E AS PRÁTICAS DE <i>COMMONING</i> .....	160
2.3.1 Os bens comuns urbanos.....	160
2.3.2 Gestão de risco e qualificação da segurança pela perspectiva de <i>commoning</i> .....	171
CAP. 3. DA REMOÇÃO À QUALIFICAÇÃO DA SEGURANÇA NAS OCUPAÇÕES DO CENTRO DE SÃO PAULO .....	177
3.1 NOTAS METODOLÓGICAS .....	177
3.2 OCUPAÇÕES E LUTAS POR MORADIA: REINSCREVENDO A QUESTÃO DO RISCO A PARTIR DO CONFLITO TERRITORIAL .....	191
3.2.1 Ocupações enquanto estratégia da luta popular por moradia.....	192
3.2.2 Conflitos territoriais e (re)contextualização das ocupações a partir do direito à moradia e regularização fundiária.....	196
3.2.3 Judicialização, insegurança jurídica e impactos da vulnerabilidade no risco .....	215
3.3 AS OCUPAÇÕES NO CENTRO DE SÃO PAULO.....	225
3.3.1 Os 51 prédios ocupados: história que emerge das cinzas de um desabamento.....	225
3.3.2 A política pública a reboque do Judiciário.....	254
CONCLUSÕES .....	278
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	285



## INTRODUÇÃO

*Estas mulheres, estes infantes, uns nos outros amontoados  
Membros dispersos sob mármore quebrados  
Cem mil desafortunados que a terra devora,  
Sangrando, despedaçados, comoventes,  
Sem assistência, terminam enterrados sob seus tetos*

*Poema sobre o desastre de Lisboa - Voltaire<sup>1</sup>*

Historicamente são inúmeros os desastres registrados que afligiram a humanidade, causando danos à vida e ao patrimônio, tal como o grande terremoto de Lisboa de 1755, eternizado nas palavras de Voltaire. Esses desastres deram ensejo a percepções e teorias sobre o risco que, na modernidade, assumem contornos únicos. As cidades e a produção do espaço urbano não ficaram alheias à ideia do risco que povoou o imaginário dos séculos XX e XXI, criando uma verdadeira sociedade de risco (BECK, 2011). Hoje, as cidades não estão apenas imersas na ideia de uma sociedade de risco mundial, mas se desestruturam (e quem sabe se reinventarão) em razão de uma pandemia. Em 20 de março de 2020 foi reconhecido, por meio do Decreto Legislativo nº 6 do Senado Federal, o estado de calamidade pública em razão da pandemia provocada pelo Coronavírus (Covid-19). Na medida em que a sociedade de risco mundial (BECK) ganha contornos cada vez mais claros, a distribuição desigual de riscos e a assimetria dos danos que os materializa deixaram rastros de devastação, mas também de muita luta popular.

A mídia noticiou que a primeira vítima do Covid-19, no Rio de Janeiro, era uma doméstica que trabalhava no Leblon para uma moradora que havia sido contaminada pelo vírus após uma viagem internacional (LEMOS, 2020). A disseminação do vírus nos assentamentos informais foi motivo de preocupação desde o início (informação verbal)<sup>2</sup>, sendo que a questão ganhou o debate internacional a ponto de o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT, 2020) lançar um Plano de Resposta de caráter

---

<sup>1</sup> Tradução livre, original “Poèmes sur le désastre de Lisbonne” disponível em <<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5727289v/f9.image.texteImage>> (acesso em 08/07/2020)

<sup>2</sup> Inúmeros foram os debates promovidos sobre o reflexo da pandemia nos assentamentos informais, a exemplo do debate promovido logo no início da pandemia, quando ainda não se tinha a real dimensão dos impactos: “O coronavírus e a periferia: quais deveriam ser as políticas públicas emergências”, promovido pela Revista Fórum – Fórum Debate. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=alaNRr48rws>> (acesso em 11/07/2020).

emergencial com foco nas comunidades vulneráveis<sup>3</sup>. Órgãos de defesa dos interesses desses grupos seguem pleiteando medidas para preservar a saúde da população, como a suspensão de remoções<sup>4</sup> e a suspensão de cortes de água e luz, assim como a destinação de quartos de hotéis ociosos para medidas de distanciamento social efetivo. Os próprios moradores organizaram-se e, agindo de forma autogestionária e independente do Estado, conseguiram resultados favoráveis para conter o avanço do vírus, como no caso de Paraisópolis, que apresentou uma taxa de mortalidade inferior à média da cidade de São Paulo, graças a iniciativas de mobilização e organização comunitária (GALILEU, 2020). Lutas populares, unindo esforços com a institucionalidade, alcançaram os Tribunais Superiores e a Campanha Despejo Zero ganhou a forma de uma Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais – ADPF nº 828<sup>5</sup> que está protegendo mais de 19 mil pessoas de remoções forçadas durante a Pandemia (TAVOLARI, ALVES E NISIDA, 2021), mas até nesse contexto há ressalvas quanto às áreas de risco. O tempo mostrou que o impacto nas cidades, especialmente nas áreas informais ou densamente ocupadas, foi brutal, afinal, a desigualdade, como elemento central na expansão da doença, comprova “a primeira lei da sociedade mundial de risco – segundo a qual o risco de catástrofes assola os pobres” (BECK, 2011, p. 365).

Nesse contexto, inevitável refletir sobre a juridicização do risco e como o direito urbanístico lida com o enfrentamento do risco num contexto de desigualdade, especialmente nas cidades do sul global. Vale dizer que a aproximação da gestão do risco com a gestão urbana, mediada pelo Direito, deve se preocupar em não aprofundar ainda mais as desigualdades. É nesse contexto que a tese coloca como questão central o entendimento de como a propriedade impacta a gestão de risco nas ocupações. Uma questão que é enfrentada a partir da compreensão do risco urbano, seu conceito jurídico e as formas de gestão balizadas pelo Direito Urbanístico, mas atrelada a um determinado

---

<sup>3</sup> Além do plano de resposta, há matéria no site das Nações Unidas - Brasil disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-habitat-lanca-plano-de-resposta-a-pandemia-com-foco-em-comunidades-vulneraveis/>> (acesso em: 11/07/2020).

<sup>4</sup>Inúmeros pedidos e recomendações foram formulados pelas Defensorias Públicas e Ministérios Públicos e a própria ONU-Habitat lançou uma “Declaração de Política do ONU-Habitat sobre prevenção de Despejos e Remoções no Contexto da Pandemia de COVID-19”, conforme noticiado em <<https://nacoesunidas.org/onu-habitat-lanca-documento-sobre-prevencao-de-despejos-e-remocoes-na-crise-de-covid-19/>> (acesso em: 11/07/2020).

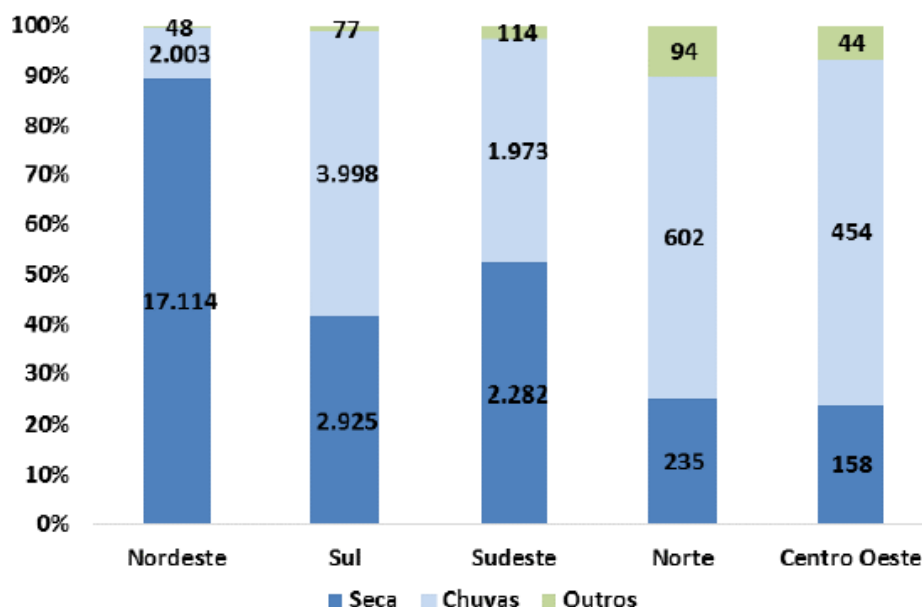
<sup>5</sup> Na referida ação foi concedida medida cautelar pelo Ministro Luis Roberto Barroso para suspender pelo prazo de 6 meses as medidas administrativas e judiciais que pudessem resultar em remoções coletivas de famílias vulneráveis de áreas utilizadas para fins de moradia ou produção (área rural produtiva – com posterior expansão para áreas rurais). Após a concessão da cautelar, esforços vêm sendo empreendidos para prorrogação desse prazo (que foi prorrogado até março de 2022), bem como uniformização da contagem do mesmo.

modelo de desenvolvimento urbano excludente (MARICATO, 1996; MILANO, 2017), que é estruturado por uma forma jurídica proprietária privada, individual e abstrata, e o impacto em soluções jurídicas que possam favorecer (ou não) o aumento da segurança com a redução das vulnerabilidades, em detrimento da remoção.

A recorrência de desastres no território nacional, com destaque para áreas urbanas, já indica a relevância de estudos sobre os desastres e os riscos de sua ocorrência, bem como as formas de gestão do risco – que têm “ligação estreita com o Direito, porque a gestão de processos está intimamente ligada às regras jurídicas” (CARVALHO, 2019, p. 82). Tais estudos devem levar em consideração a noção de *ciclo de desastres* que envolve uma série de fases (prevenção, mitigação, preparação, reabilitação e construção) e ações para a redução de vulnerabilidade.

Com efeito, as Nações Unidas colocam o Brasil entre os 10 países com o maior número de pessoas afetadas por desastres naturais, especialmente em função de secas, inundações e deslizamentos de terra (ONU, 2015); e estudos levados a cabo pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) mostram quão recorrente é a decretação de emergência ou calamidade pelos municípios brasileiros, havendo o reconhecimento anual médio de 2.000 decretos dessa natureza pelo governo federal (CNM, 2018), essencialmente em razão de chuvas ou secas (Gráfico 1). Só no primeiro semestre de 2017, os desastres geraram prejuízos da ordem de R\$ 39,4 bilhões; no entanto, os desastres, os riscos de sua ocorrência e os impactos não são igualmente distribuídos no território: a região Nordeste concentra 62% dos prejuízos e 74% da população afetada (CMN, 2018), mostrando que a desigualdade manifesta-se de diversas formas, inclusive sob o aspecto regional, o que requer a adoção de uma perspectiva ampla e global (WILCHES-CHAUX, 1993) para pensar a vulnerabilidade.

Gráfico 1: Quantidade de eventos ligados à chuva e à seca, por região (2003 a 2018)



Fonte: Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – SEDEC/MI, (elaboração CNM)

Fonte: CNM, 2018

Sendo as cidades centrais para a adoção de estratégias de gestão e redução de riscos (ONU, 2019), é importante compreender como o processo de juridicização do risco, do qual a promulgação da Lei nº 12.608/12 é marco importante, incorpora a questão urbana. Se, por um lado, a questão da segurança sempre esteve presente na ordenação jurídico-urbanística do uso e ocupação do solo, tanto no que diz respeito aos parâmetros do lote, quanto das edificações e seu uso; por outro, a legislação sobre defesa civil e as informações sobre desastres ainda estão centrados em questões naturais, em aspectos físicos de um determinado ecossistema (ou território) e na sua suscetibilidade a eventos naturais (hidrológicos, geológicos, meteorológicos) ou provocados pelo homem (nuclear, químico)<sup>6</sup>. Essa abordagem parece ser insuficiente para tratar de outras facetas do risco que emergem cada vez mais no contexto urbano, tais como aquelas relativas ao uso e ocupação do solo e que ganharam notoriedade após o desabamento do Edifício Wilton Paes de

<sup>6</sup> Nesse sentido, numa perspectiva dogmática descritiva, vide o teor do art. 6º, §1º, II da Lei 12.608/12 e art. 2º, II do Decreto nº 7.257/10, que definem desastre, ou mesmo os sistemas de informação e monitoramento do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais <<http://www.cemaden.gov.br/>> (acesso em 09/07/2020).

Almeida (WPA) em São Paulo (2018), denominadas, neste trabalho, formas atípicas de ocupação e aproveitamento do solo. Há avanços. A regulação jurídica já traz diretrizes para enfrentamento do risco no meio urbano, lançando mão, por exemplo, de importantes princípios como a prevenção (art. 2º, §2º, Lei nº 12.608/12) e a urbanização sustentável (art. 5º, VI, Lei nº 12.608/12). Além de impor limites ao parcelamento do solo em áreas consideradas impróprias (art. 12, §3º, Lei nº 6.766/79) e fixar parâmetros de segurança, limitando o direito de construir, as normas urbanísticas também tratam da gestão do risco como paradigma do planejamento urbano (art. 2º, VI, h, Lei nº 10.257/01), sem dissociá-lo do conceito de cidade sustentável (art. 2º, I, Lei nº 10.257/01) na medida em que reconhece a necessidade de resposta ao direito à moradia quando em conflito com o risco (art. 3º - B Lei nº 12.340/10). Mas imperioso reconhecer que ainda há muito que se avançar no Direito Urbanístico no tocante à interface com a gestão de risco (OLIVEIRA e LOPES, 2012).

É necessário, principalmente, refletir sobre a forma de exercício do controle urbanístico num contexto de formação das cidades no qual um modelo proprietário está intimamente relacionado à segregação socioterritorial estruturante, ou seja, “[s]ob o crivo de uma cidade desenhada pela régua da propriedade privada, informalidade vira regra, regularidade, exceção” (MILANO, 2017, p. 64).

Nesse sentido, propõe-se analisar a influência das relações proprietárias na solução jurídica dos conflitos coletivos que se instauram nos casos em que há risco em áreas ocupadas por moradia de população em condição de vulnerabilidade. Também se quer compreender o risco juridicizado e a capacidade de instrumentalizar uma gestão de risco que contribua para quebrar a histórica persistência dos territórios de risco, especialmente quando a gestão de risco está atrelada à gestão urbana da segurança que é exercida por meio de instrumentos de controle estruturados pelo poder de polícia.

Afinal, o controle urbanístico da segurança tem como componente central a ideia de polícia com caráter repressivo, seja com o objetivo de proteger a “legalidade urbanística”, no caso de controle prévio e concomitante, ou de “corrigir desvios”, no caso de controle repressivo, conforme as classificações de José Afonso da Silva (2012, p. 452).

A incorporação de um paradigma de vulnerabilidade e o dever geral de considerá-lo na política de proteção civil (ARAGÃO, 2011) voltada ao uso e ocupação de imóveis urbanos ainda têm muito a avançar. Ocupações de áreas e edificações vulneráveis (dimensão de uso e ocupação) são expressões da desigualdade socioterritorial (dimensão fundiária). Um

controle de conformidade topológica (parâmetro do lote), que não enfrenta desigualdade no acesso à terra, impacta na segregação de certos territórios a determinadas pessoas. Por outro lado, um controle tipológico e de conformação de uso (parâmetros edílios e de uso/ocupação), focado essencialmente nos padrões de construção e categorias de uso, olha para a tecnicidade e parametrização do risco, desconsiderando a construção social do risco e sua inerente dimensão conflitiva (LAVELL, 2005), o que transparece nas formas emergentes de aproveitamento do solo urbano, como as ocupações de edifícios de áreas centrais, as quais, além de ampliar a visibilidade do problema da moradia, consolidam-se como verdadeiras alternativas ao déficit habitacional (COMARÚ e BARBOSA, 2019).

Nesse contexto, para responder à pergunta central da tese sobre como a forma jurídica proprietária interfere na gestão de risco urbano, especialmente nas ocupações, alguns outros questionamentos também nortearam os esforços de investigação apresentados neste trabalho: Qual a definição jurídica de risco? Quais mediações analíticas são necessárias para dar um sentido juridicamente operacionalizável ao risco, alinhado a um conceito holístico de risco? Quais são as bases e condições jurídicas existentes ou necessárias para conduzir uma gestão de risco no âmbito da gestão urbana de controle da segurança que dê conta de conflitos territoriais subjacentes? A forma como se estrutura o controle urbanístico da segurança na ordenação jurídico-urbanística do solo tem aptidão para reconhecer categorias de uso não uniformes (heterogeneidades) e a existência de usos atípicos, e, com isso, fomentar respostas que priorizem a qualificação da segurança e a redução das vulnerabilidades em detrimento da remoção? As respostas jurídicas ao risco, quando constatada sua existência em situações de conflito coletivo em torno da moradia, variam em função da propriedade imobiliária? A juridicidade imanente de certas formas de apropriação e gestão de bens imóveis tem entrada no Direito posto a ponto de afetar a resposta dada ao risco? Em casos de ocupação informal, diferenças nas formas de apropriação e gestão são determinantes para viabilizar a qualificação e a segurança? As relações sociais de apropriação e gestão estabelecidas em prédios ocupados são expressões de “*commoning*”? De que forma favorecem o aumento de segurança? Tiram o peso do regime proprietário?

Para abordar o tema proposto, estruturou-se o trabalho em três capítulos, além desta introdução e das conclusões.

No primeiro capítulo (1 - O Risco na Ordenação Jurídico-Urbanística), aborda-se o conceito de risco e seu processo de juridicização, identificando as notas características do risco urbano e os possíveis aportes do Direito Urbanístico para sua gestão, considerando os processos de urbanização marcados pela segregação socioterritorial estruturante e pela distribuição diferenciada do risco.

Em um primeiro momento (1.1 - Características e contornos do risco), discute-se o próprio conceito de risco, destacando-se a abordagem da construção social do risco (LAVELL, 2005), que pensa o risco como uma dimensão relacional e não apenas como dado objetivo; bem como a resposta do Direito a mudanças estruturais de uma sociedade de risco (CARVALHO, 2009). No primeiro item (1.1.1 - Modernidade e sociedade de risco: irritações do sistema jurídico), são abordadas as alterações nas relações sociais, econômicas, políticas, e a realidade fática, com desastres de grande magnitude cada vez mais frequentes e ameaças concretas, que são captadas pelo Direito num processo de normatização de conceitos e regulação de condutas. Em seguida (1.1.2 - Conceitos ruidosos), com base em uma visão holística do risco (CARDONA, 2004), centrada no paradigma da vulnerabilidade, discute-se alguns conceitos que integram a ideia de risco, seja compondo sua própria definição, seja como elementos importantes para a apreensão das suas múltiplas escalas e projeção temporal. São também conceitos relevantes para ajustar as formas e prioridades das ações voltadas à gestão de risco e à redução de vulnerabilidades.

Em seguida (1.2 - A juridicização do risco), apresenta-se a semântica incorporada nos compromissos internacionais e na estrutura normativa brasileira, delineando-se a engenharia jurídica montada para enfrentar a questão do risco na ordem internacional e nacional, muito focada na função preventiva (CARVALHO, 2019). Em um primeiro momento (1.2.1 - O risco na ordem internacional) discute-se o desenvolvimento da temática do risco nos documentos internacionais de alcance global, o que evidencia um avanço gradativo na estratégia específica de Redução do Risco de Desastres e sua interlocução com outras agendas globais, especificamente a agenda ambiental e a agenda urbana. Voltando o olhar para o ordenamento jurídico interno (1.2.2 - O risco na ordem normativa brasileira) discute-se a evolução da base normativa sobre o risco, começando pela Constituição Federal para, em seguida, analisar o processo de juridicização de um conceito técnico. Nesse processo, são feitas as necessárias mediações analíticas para regulamentar uma questão que era praticamente ignorada pelo Direito e que, após uma

rápida evolução normativa, começa a ser alterada (e dilapidada) antes mesmo de se consolidar.

O último item deste capítulo (1.3 - Risco, Cidades e o Direito Urbanístico) reflete sobre a centralidade da questão urbana na gestão dos riscos, levando em consideração as notas distintivas do risco urbano e sua incorporação ao Direito Urbanístico a partir de dois aspectos centrais abrangidos pela ideia de ordenamento territorial (art. 30, VIII e 182, CF): planejamento e controle nas suas várias facetas. De início (1.3.1 - Centralidade da questão urbana na ordenação do risco), tratar-se-á da dimensão urbana do risco a partir de taxas de urbanização e das especificidades de um modelo de desenvolvimento urbano singular das cidades do sul global, com altos índices de informalidade e desigualdade na exposição ao risco. Apresentam-se algumas notas distintivas do risco urbano e as especificidades dos riscos nas cidades pressupõem que se extrapole uma associação entre risco e desastres naturais, ainda presente no marco normativo. No item subsequente (1.3.2 - Aportes do Direito Urbanístico à gestão de risco) faz-se uma reflexão sobre aproximações possíveis entre o Direito Urbanístico e a temática do risco urbano a partir do planejamento e do controle. Destaca-se a dimensão macro jurídica que permite olhar a cidade e tirar o foco de um paradigma “lote-propriedade” como eixo constitutivo da regulação urbanística, mas sem perder de vista a dimensão do lote e das edificações e os possíveis impactos cumulativos que podem ser avaliados pela combinação das diferentes escalas, do domicílio à cidade (HARDOY, MITLIN e SATTERHWAITE, 2006).

No segundo capítulo (2 - Gestão do risco urbano por meio do controle urbanístico: enfrentamento das desigualdades na exposição ao risco) analisa-se o exercício do controle urbanístico da segurança pelo viés da verificação de conformidade, mas também inserido na gramática de distribuição do poder sobre o território. Apontam-se os desafios de um modelo de controle que, em que pese estar alicerçado nas classificações de uso, não prescinde de uma relação estreita com a forma jurídica proprietária (JORGE, 2006).

No primeiro item (2.1 – Controle urbanístico: ordenação e poder de polícia) será explorada a dimensão do controle pelo viés da verificação de conformidade e perquiridas as transições pelas quais passou o controle urbanístico da segurança, especialmente pensando a evolução do próprio poder de polícia que, até hoje, é estruturador dessa dimensão do controle. Após apreciar as transformações pelas quais passa o poder de polícia a partir de mudanças vividas pelo próprio Direito Administrativo (2.1.1 – Do poder de polícia e suas



(insuficientes) transformações), discutir-se-á a manifestação da temática do risco urbano nos diferentes ciclos de polícia, puxando a questão para a polícia das edificações que é pensada não apenas na ordenação do lote para dentro, mas na inserção de uma unidade imobiliária edificada na cidade e seus conflitos (2.1.2 - O controle da segurança nos ciclos de polícia). Especificamente quanto aos ciclos de polícia, serão trazidas questões ligadas à gestão do risco urbano por meio do controle desde a *disciplina normativa*, até as etapas mais próximas do controle urbanístico propriamente dito, quais sejam, o *consentimento administrativo* (e a centralidade do processo de licenciamento), a *fiscalização* preventiva e repressiva, e a etapa *sancionatória*, que expõe a faceta punitiva da gestão de risco urbano.

A apreciação do controle urbanístico pela perspectiva do poder será explorada no item subsequente (2.2 – O controle e poder territorial), que foca numa perspectiva relacional, atenta aos poderes que se projetam no território, mas que também são por ele conformados. Há um esforço no sentido de perquirir a quem compete estabelecer parâmetros de juridicidade aplicáveis ao controle da forma urbana (e disciplinadores da propriedade), como esse poder é exercido, bem como os lugares em que ele incide. Num primeiro momento (2.2.1 Gramática de distribuição de poder sobre o território) serão apreciadas tensões na distribuição do poder territorial, que podem direcionar uma ação pública de gestão de risco para o enfrentamento de desigualdades socioterritoriais e democratização do acesso à terra urbana, ou seguir as inflexões trazidas pela Lei de Liberdade Econômica e a tendência de contratualização, que cria expectativas de horizontalidade no exercício do poder. Na sequência (2.2.2 - Territórios de risco: percursos de formalidade e informalidade) refletir-se-á sobre a pertinência de se sustentar a diferenciação entre processos espontâneos (urbanização) e processos ordenados (urbanificação) (SILVA, 2012) como parâmetro para o exercício do controle, na medida em que as experiências cotidianas de apropriação e uso do solo urbano são mais complexas e muitas manifestações territoriais plurais não se encaixam nos padrões normativos projetados nos percursos de formalidade e informalidade.

No último item do segundo capítulo (2.3 – A gestão de risco e as práticas de *commoning*) analisar-se-á como a teoria dos bens comuns pode contribuir para enfrentar os conflitos oriundos da gestão de risco em áreas utilizadas para moradia que configuram formas emergentes de aproveitamento do solo urbano com usos atípicos, a exemplo das ocupações de edifícios centrais. Inaugura-se a discussão apresentando alguns fundamentos teóricos dos bens comuns urbanos (2.3.1 – Os bens comuns urbanos), que contempla a apresentação

de algumas notas terminológicas, a exploração dos elementos que compõem os bens comuns urbanos (bens, comunidade e práticas cotidianas) e, acima de tudo, o resgate de uma dimensão relacional, problematizada pela metáfora da *tragédia da privatização* e que evidencia a importância de reconhecer assimetrias de poder, bem como legitimar ações diretas e práticas coletivas baseadas numa lógica de cuidado e com foco em outra temporalidade. Aqui também se apresenta a possibilidade da passagem de um registro teórico-conceitual para uma atuação político social e, assim, analisa-se no item subsequente (2.3.2 – Gestão de risco e qualificação da segurança pela perspectiva de *commoning*) a implicação dessa teoria para a gestão de risco urbano, especialmente no caso dos edifícios ocupados, sendo quatro as perspectivas nas quais essa aplicação se mostra especialmente interessante (i) a pertinência da visão da cidade como bem comum e foco relacional que permite entender a interface do lote com a cidade; (ii) a lógica de apropriação que amplia as pretensões proprietárias e, conseqüentemente, a porta de entrada para o exercício regular das atividades urbanísticas de construção e uso para moradia; (iii) o olhar ampliado sobre os bens comuns que incorpora sujeitos coletivos (comunidades) e suas práticas cotidianas; (iv) o debate sobre o aninhamento de práticas colaborativas, inclusive pensando numa dimensão regulatória que fomente uma gestão pública de risco não exclusivamente estatal.

O terceiro e último capítulo (3 - Da remoção à qualificação da segurança nas ocupações do centro de São Paulo) trata do estudo de caso sobre a gestão de risco em edifícios ocupados no centro de São Paulo. Após a apresentação de notas metodológicas (3.1 – Notas metodológicas), será feita uma contextualização do objeto de investigação empírica (3.2 – Ocupações e lutas por moradia: reinscrevendo a questão do risco a partir do conflito territorial) pensando nos marcos teóricos em que se inscreve a questão do risco em edifícios ocupados e defendendo-se a possibilidade e o embasamento legal para pensar a questão a partir do direito à moradia e da lógica de regularização fundiária que, aplicada a edifícios ocupados, leva à discussão da reabilitação com base na proteção e valorização do existente e melhoria proporcional e progressiva em relação à condição anterior, de acordo com parâmetros flexibilizados e customizados e com a devida participação social. Parte-se (3.2.1 Ocupações enquanto estratégia de luta popular por moradia) de uma contextualização das ocupações nas áreas centrais de São Paulo na trajetória das lutas populares por moradia na cidade e das múltiplas estratégias e ações empregadas - sejam elas de natureza insurgente ou institucional (COMARÚ e BARBOSA, 2019),

reconhecendo a utilização da lei como justificativa para legitimar a ocupação (imóveis vazios que não cumprem função social) como forma de cidadania transgressiva (EARLE, 2012). Em seguida (3.2.2 – O conflito territorial e a (re)contextualização das ocupações a partir do direito à moradia e regularização fundiária), discute-se o processo de judicialização do direito à moradia e da regularização fundiária que, como reflexo de uma estratégia de luta na esfera institucional, incide na forma jurídica. Ao combinar pressão e negociação, a pauta da reforma urbana avança com base numa aposta de convivência de uma dimensão diretiva com uma dimensão estatutária que espelha no direito urbanístico a ambiguidade da formação urbanística no capitalismo (FRANZONI, 2013)<sup>7</sup>. Sugere-se a possibilidade de repensar a aplicação do marco da regularização fundiária urbana também para as ocupações, reconhecendo aí opções permanentes de moradia. Por fim, parte-se para uma análise das possibilidades e limites de uma atuação judicial no tocante aos conflitos fundiários que trazem também a discussão do risco urbano nas ocupações (3.2.3 Judicialização, insegurança jurídica e impactos da vulnerabilidade no risco). Reconhecendo que espaço urbano é, na sua essência, (re)produzido a partir do conflito, há um caminho quase que inexorável para a judicialização e não se pode negligenciar a forma como o risco é enfrentando na esfera judicial, ora como objeto central dos processos, ora tangenciando conflitos possessórias que, ao aumentar a insegurança, aumentam a vulnerabilidade e, conseqüentemente, o risco.

Ao final, o estudo de caso referência (3.3 – As Ocupações no Centro de São Paulo) analisa as respostas jurídicas ao risco, construídas a partir da formação de um grupo de trabalho e visitas técnicas em ocupações de prédios no centro de São Paulo, como resposta ao desastre com o WPA. Com efeito, após delinear um panorama do conjunto de ações públicas que começaram a ser moldadas para gerir o risco em prédios ocupados (3.3.1 – Os 51 prédios ocupados: história que emerge das cinzas de um desabamento) é feita uma análise da base jurídico-fundiária e do nível de organização social. A partir do momento em que a moldura regulatória sobre risco urbano não é devidamente mobilizada, de forma a aproximar a questão dos usos atípicos aos conflitos socioterritoriais, delinea-se gradativamente um impasse na dimensão da política pública calcada no controle

---

<sup>7</sup> Segundo a autora a opção política da Constituição coloca a política urbana e seus instrumentos na ordem econômica reconhecendo que ao lado do controle do uso do solo e das relações proprietárias há uma importante dimensão de conflitos distributivos relativos à distribuição de cidade, das vantagens e prejuízos do processo de urbanização. É nessa tensão entre o estatutário (proteção da propriedade) e o diretivo (função social) que a ambiguidade da formação urbanística no capitalismo se espelha no Direito urbanístico: ordem econômica expressa essa dialética (FRANZONI, 2013).

urbanístico da segurança e a história das ocupações também passa a ser contada nas linhas da Justiça. Parte-se (3.3.2 – A política pública a reboque do Judiciário) para uma análise das decisões judiciais atreladas a cada um dos 51 prédios ocupados - sendo exatamente na dimensão da judicialização que melhor se compreende como a propriedade impacta na gestão de risco. A questão do risco nas ocupações, que pode ser vista como viés nos casos de conflitos fundiários, eis que mobilizado de forma eventual no âmbito das muitas ações possessórias que há tempos se sucedem como ameaça constante às ocupações, passa a ser trama: ações de manejo de risco ajuizadas assumem protagonismo, dão sequência a uma história, demandando respostas da Administração que tardam a se estruturar.

Por fim, importante destacar algumas limitações enfrentadas no âmbito do presente estudo. Uma pesquisa que envolva o estudo do risco tem certamente que reconhecer a importância da ideia de sistema (ONU, 2019 e WILLIAMS *et al*, 2019) – de sistemas complexos que envolvem a combinação e a interação entre fatores que podem constituir perigos e ameaças, especialmente considerando diferentes condições de vulnerabilidade. São fatores econômicos, políticos, sociais, físicos/naturais que influem na forma como as pessoas vivenciam o risco, buscam estratégias para enfrentá-lo e sofrem os impactos de desastres originados de determinadas condições de risco. Sem desconsiderar essa dimensão da complexidade do problema, a opção metodológica do presente trabalho é estudar casos ligados à gestão de risco em edifícios<sup>8</sup> ocupados para moradia com a finalidade de verificar o papel da propriedade imobiliária no exercício do controle e na construção de respostas jurídicas ao risco. Embora não se adote de forma metodológica a análise sistêmica, o contexto atual de pandemia, necropolítica e grave crise econômica, que escancaram a herança de desigualdade estruturante e seus impactos socioterritoriais, não é ignorado.

Outra limitação é a drástica redução de ações de gestão de risco nos edifícios ocupados, em decorrência da urgência provocada pela pandemia do COVID-19. Crises dessa magnitude são, certamente, um fator de desestabilização e minimização das ações de prevenção e redução de risco (ONU, 2019), exigindo respostas emergenciais para enfrentamento dos desastres, com foco nas medidas de socorro e ajuda humanitária e planejamento da reconstrução. Tal situação impôs limites ao estudo de caso, afinal, o Estado e a própria

---

<sup>8</sup> A Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (Cobrade) inclui entre as causas subjacentes ao risco de origem tecnológica, aqueles relacionados a incêndios urbanos (incêndios em conjuntos habitacionais de grande densidade) e também a obras civil (colapso de edificações). Essa classificação consta dos anexos de Instrução Normativa do Ministério do Desenvolvimento Regional (IN/MDR nº 36/2020), porém, os anexos da nova normativa, que revogou a IN nº 02/2016 - Ministério da Integração Nacional, não foram localizados no sítio eletrônico do Ministério, adotando-se, assim, a classificação como lançada na portaria revogada.

população certamente ficaram muito envolvidos no enfrentamento dos impactos humanitários de uma crise global, com reflexos na saúde, na economia e na própria subsistência, e muitas das medidas de gestão e prevenção dos riscos edilícios ficaram pelo caminho, paralisadas, ainda que essa seja uma situação paradoxal. Paradoxal, já que a discussão sobre desastres mostra, exatamente, que a prevenção, a gestão de riscos e a redução de vulnerabilidade são menos custosas que o enfrentamento do desastre. Ainda assim, a situação das ocupações é tema em ebulição: superados os períodos mais críticos da crise retomam-se as vitórias e os movimentos sociais se mobilizam. Há processos de regulamentação e discussão de políticas públicas (ou apenas projetos) em marcha. Necessário fazer, então, um recorte de momento na fluidez das ocupações, um desafio certamente imposto ao presente trabalho.

Não menos importante é o limite imposto por um tempo de mudança estrutural. Escrever uma tese, empiricamente orientada, num momento de crise e de reflexões sobre um “novo normal” é certamente escrever na certeza de que ao fim chega-se a um “novo estágio intermediário” (BECK, 2011, p. 18). Acreditando que o Direito só existe na sua materialidade, vale lembrar que alguns dos conceitos centrais para a tese, como risco e propriedade, mostram-se em transformação (inclusive com profusão de mudanças legislativas), assim, “seguir as pistas de novos conceitos, que já se mostram em meio aos cacos dos antigos, é empreendimento difícil” (BECK, 2011, p. 14). O esforço aqui empreendido é de captar mudanças, apontar paradoxos e contribuir para um horizonte que coloque a desigualdade e a vulnerabilidade no cerne da discussão sobre gestão de risco, a partir da compreensão de um processo de reificação do risco, tratado a partir da lógica proprietária de acumulação. Reconhecendo que a pandemia impôs limites severos à própria realização da pesquisa (pela interrupção das atividades presenciais e imposição de medidas de distanciamento; falta de acesso ao material bibliográfico, aos documentos e insumos de campo; impactos na saúde física e mental dos estudantes) torna-se ainda mais importante reconhecer que este é um esforço que não se esgota no individual e nem neste trabalho: o conhecimento também é produto e processo que se faz no coletivo, sendo esta tese uma contribuição nesse caminhar.

## CAPÍTULO 1 – O RISCO NA ORDENAÇÃO JURÍDICO URBANÍSTICA

“O sistema jurídico é o arcabouço que protege e legitima o *status quo*, mas ao mesmo tempo rege o instrumental capaz de provocar mudanças essenciais” (FRANZONI, 2013, p. 32)

### 1.1 CARACTERÍSTICAS E CONTORNOS DO RISCO

#### 1.1.1 Modernidade e sociedade de risco: irritação do sistema jurídico

A humanidade sempre conviveu com os desastres, eventos que mobilizam a dimensão do imponderável, do imprevisível, inerente a uma ideia vulgar de risco associada a perigos e infortúnios<sup>9</sup>. A partir do desastre em Lisboa de 1775, perde força a dimensão mística, ligada à noção de fatalidade e azar, e tem início um processo de racionalização sobre esses acidentes que acometem a sociedade (CARVALHO, 2019; SAMPAIO e OLIVEIRA, 2019), nota característica da modernidade.

Uma nova dimensão de racionalidade é alcançada quando se demonstra que os desastres e o risco de sua ocorrência trazem mudanças estruturais e funcionais para a própria sociedade (BECK, 2011; EWALD, 1986). A sociedade de risco, para Ulrich Beck (2011) é fruto da modernização da sociedade industrial, havendo uma ruptura no interior da modernidade que passa por um processo reflexivo. Em outras palavras, com a proliferação dos riscos e a necessidade de segurança, que são fruto do “sucesso” da própria sociedade moderna industrial, os perigos a serem enfrentados não advêm mais da natureza, mas do próprio sistema industrial<sup>10</sup>. Interessante notar que o desastre de Chernobyl é a força motriz

---

<sup>9</sup> Mary Jane Spink (2018), em uma rápida digressão etimológica, relata o surgimento tardio do vocábulo, cujo primeiro registro data do século XIV, mas só no século XVI utilizada com a conotação de perigo nas línguas latinas, o que só seria registrado no século XVII em relação aos léxicos da língua inglesa. Ao considerar o risco como linguagem, a autora identifica três formas de falar sobre os riscos, partindo de três tradições: (i) perigo; (ii) controle/disciplina – sendo essa relacionada ao governo das populações e medidas coletivas para gerenciar relações espaciais; (iii) aventura (SPINK, 2018 – Introdução).

<sup>10</sup> Não se desconhece a existência de ressalvas ao trabalho de Ulrich Beck que avaliam se tratar de uma análise aplicável exclusivamente aos países ditos desenvolvidos, do norte, não se encaixando plenamente nos países de modernidade tardia que vivem outros contextos e não teriam como questão central o risco resultante do desenvolvimento das forças produtivas, do progresso técnico/tecnológico proporcionado pela modernidade (CARVALHO, 2019, p. 75). Foge ao escopo deste trabalho realizar uma análise crítica do conceito de sociedade de risco proposto por Ulrich Beck, que, em todo caso, consiste em importante metáfora que destaca a centralidade do risco e sua inserção numa dimensão global, bem como um relevante alerta

das reflexões trazidas no livro, motivadas pelos perigos da era nuclear que rompem fronteiras e evidenciam um grau de suscetibilidade generalizado (BECK, 2011, p. 10). O simbolismo de Chernobyl, que dá destaque aos desastres de causas antropogênicas e à concretização de riscos negligenciados, ganha contornos ainda mais dramáticos com o acidente em Fukushima, que mostra a ocorrência de feixes causais, a combinação de causas antropogênicas e naturais e de situações de risco que contêm um fator que foge à possibilidade de controle nos processos de tomada de decisão (CARVALHO, 2012). Enfim, num contexto em que a humanidade é exposta a riscos de forma cotidiana, a reboque do consumo, sem possibilidade de segregá-los (supranacionalidade dos riscos) e os contornos e limites do risco são mediados pela construção do conhecimento (dependência da ciência), há uma dinâmica que transforma as relações familiares, de trabalho, a ciência (BECK, 2011) e, por que não, o próprio Direito (CARVALHO, 2009).

O reconhecimento de que o risco é a maneira moderna de se relacionar com os outros levou François Ewald (1986) a refletir sobre um processo de socialização da responsabilidade que, em última instância, molda o Estado de Bem-Estar-Social<sup>11</sup> e ressignifica as estruturas jurídicas. Para o referido autor, na modernidade, o resultado danoso não se refere à natureza, nem a determinadas técnicas, e não pode ser atribuído exclusivamente às condutas dos indivíduos (ação subjetiva), em vista de possuir regularidade e ser produto da vida coletiva - um fenômeno social. Assim, um determinado modo de produção, além de gerar riquezas, traz também como subproduto os acidentes e os riscos de sua ocorrência, mas com uma distribuição desproporcional, exigindo uma nova racionalidade, uma nova ideia de justiça social que se torna possível a partir da reconfiguração das relações de conhecimento-poder, corporificadas no risco.

Sendo o risco uma noção essencialmente moderna, que acaba por reorientar as relações sociais, é imperioso refletir sobre o que se entende por risco e de que forma esse conceito (ou linguagem no dizer de Spink, 2018) penetra no campo do Direito e, mais especificamente, para os propósitos desta pesquisa, como o direito urbanístico é sensibilizado pelos problemas advindos dessa sociedade de risco.

---

sobre a desigual distribuição dos riscos entre as camadas mais vulneráveis da população, ainda que a partir de uma crítica à racionalidade científica (RAMMÉ, 2012).

<sup>11</sup> O autor tem como paradigma de análise os acidentes de trabalho e a estruturação de um modelo de Seguridade Social.

Muitos dos estudos sobre risco partem do desastre, que é sua dimensão sensível, o risco concretizado, materializado no dano. Da mesma forma como o desastre pode ser visto como produto, um fato consumado com danos mensuráveis, ou como processo resultante de uma combinação de elementos sociais e naturais numa relação de interação e mútuo condicionamento num determinado contexto - tempo e espaço (LAVELL, 2005), também o risco pode ser objetivado por meio de processos científicos, entendido como um dado objetivo ou visto como uma construção social.

Em que pese a existência de divergências de variadas ordens e matizes e seu desdobramento numa miríade de abordagens no interior de cada campo, com pluralidade de definições e pouco consenso, é possível dividir as ideias em dois grupos: um conjunto de ideias que objetivam o risco, muito ligadas às ciências naturais e aplicadas, e outro conjunto de ideias e análises que voltam os olhares para o risco percebido, sua valoração, mais ligado às ciências sociais (CARDONA, 2004; SPINK, 2018). No primeiro grupo, há um esforço de definição do risco, muito associado à metrificação e modelagem, à obtenção de insumos concretos para instruir a tomada de decisão num processo de racionalização das incertezas, controle e gerenciamento da insegurança atrelada à existência de riscos. Por outro lado, o risco percebido é expressão de valores e envolve, de forma inerente, conflito, vulnerabilidades socioeconômicas, poder, decisão, tendo por base, inclusive, o conflito entre risco objetivo (ciência) x risco subjetivo (leigo).

Enfim, há duas portas de entrada para analisar o risco. A corrente principal (*mainstream*), lastreada em estudos técnicos e chancelada pelo discurso internacional capitaneado pelas Nações Unidas está focada essencialmente numa combinação entre ameaça (probabilidade de) e desastre (resultado danoso), num formato de cálculos abstratos que combinam o provável com o possível. Ainda que essa perspectiva vá se abrindo aos poucos em direção a uma complexidade maior, com o reconhecimento de dimensões socioeconômicas e incorporação do discurso da vulnerabilidade, o risco ainda é algo probabilístico, chave de análise para instruir processos decisórios a partir de uma racionalidade limitada – identificação de variáveis dentro do sistema que podem ser controladas e, a partir dessa informação, tomar decisões racionais. As dimensões relacionais conflituosas permanecem obscurecidas, anestesiadas por um pretense científico.



Outra chave analítica<sup>12</sup> é a que encara o risco como construção social, com ingredientes políticos e econômicos, inserido numa lógica capitalista<sup>13</sup>, e imerso num ciclo contínuo de interação entre condições sociais e naturais que, num determinado tempo e espaço relevantes, conduzem a situações de vulnerabilidade, as quais, no seu momento mais crítico, transformam-se em desastre. A forma como o risco é produzido pela sociedade e dentro dela tem impacto nas estratégias de gestão do risco (LAVELL, 2005). Essa será a perspectiva adotada no presente trabalho, sem que com isso se menospreze a importância da cientificidade, ou das tecnologias de avaliação de risco com seus parâmetros probabilísticos como suporte para decisões em processos de gestão de risco. Percebe-se, portanto, que não há uma contradição insuperável, mas uma necessária relação de complementariedade verdadeiramente dialética.

Importante, nessa perspectiva, é destacar iniciativas que buscam resolver a contradição entre as dimensões objetiva (objetivação do risco) e subjetiva (percepção do risco). Numa perspectiva mais teórica, Terje Aven, Ortwin Renn e Eugene Rosa (2011) indicam que o risco tem uma ontologia realista e uma epistemologia polimorfa, o que é estabelecido a partir da compilação de inúmeras definições de risco, destacando-se em cada uma delas elementos de objetividade (causa subjacente, eventos concretos) e subjetividade (existência de elementos de avaliação mediados pela valoração de um sujeito). Reconhecidos os limites das análises técnicas e a necessidade de incorporar contribuições das ciências sociais, os referidos autores ressaltam as dificuldades de incorporar valores e mediações subjetivas que expressam diferentes visões de mundo. Por outro lado, há um apelo para a construção de uma teoria holística de risco que combine conceitos e estimativas quantitativas e qualitativas, estabelecendo-se relações entre percepções subjetivas de risco e a necessidade científica de mensuração objetiva de forma a viabilizar ações e decisões concretas (CARDONA, 2004). Assim, o risco, entendido de forma holística, multidisciplinar, requer atenção “não apenas aos danos físicos esperados, às vítimas ou às perdas econômicas, mas também aos fatores organizacionais e institucionais que se relacionam com o desenvolvimento da comunidade” (CARDONA, 2004, p. 48 – traduzi<sup>1</sup>).

---

<sup>12</sup> Pesquisadores latino-americanos e a rede *La Red* <<https://www.desenredando.org/>> (acesso em 01/07/2020) têm papel fundamental na consolidação dessa chave analítica.

<sup>13</sup> Interessante o argumento de Ulrich Beck (2011) de que os riscos, na sociedade de risco, geram necessidades infundáveis, assim, têm uma capacidade de auto reprodução que independe da satisfação de necessidades humanas e, conseqüentemente, se tornam um grande negócio (BECK, 2011, p, 28).

Interessante notar que essa comunhão entre cientificidade e percepção não parece estar alheia às reflexões de Ulrich Beck (2011) sobre a sociedade de risco: para o referido autor, risco é um conceito moderno de incertezas calculáveis, que “pressupõe decisões humanas, futuros humanamente produzidos (probabilidade, tecnologia, modernização)” (BECK, 2011, p. 362), estando aberto a processos sociais de definição mediados pelo conhecimento, saberes não exclusivamente científicos.

Como síntese de transformações estruturais das relações sociais na modernidade, o risco também produz impactos jurídicos relevantes, provocando irritações no sistema jurídico, que passa por variações, um processo em que verifica-se a necessidade e a possibilidade de mudanças jurídicas, identificam-se novos elementos a serem incorporados pelo Direito, realizando-se os ajustes e equilíbrios necessários no ordenamento, com ou sem mudança de textos normativos (CARVALHO, 2009).

Inicialmente cabe ressaltar que a ideia do risco irrita alguns pilares do Direito (forjado a partir de uma racionalidade liberal<sup>14</sup>), pois mobiliza a incerteza, requer a articulação de aspectos temporais e reforça uma dimensão coletiva.

A questão da incerteza abala o princípio da segurança jurídica<sup>15</sup>, que consagra tanto a necessidade de certeza e estabilidade das expectativas e das relações jurídicas, quanto a proteção da confiança. A ideia de que sujeitos de direito conhecem de forma antecipada as condições que os permitem tomar decisões com liberdade e conscientes das consequências, e que as relações daí decorrentes estabilizam-se, é importante pilar que permeia garantias constitucionais, princípios e institutos jurídicos, inclusive a própria propriedade (afinal, a estabilização de relações proprietárias é necessária para a circulação da riqueza). Mesmo quando a incerteza é incorporada por institutos jurídicos, como se vê no princípio da precaução, caminhar no terreno do imponderável é algo que se procura evitar, adotando-se estratégias para mitigar a insegurança como a temporariedade de decisões tomadas com base no princípio da precaução<sup>16</sup>. Um dos desafios na juridicização do risco, quando se pensa na segurança jurídica, é não deixar o Direito refém de modelos científicos, de

---

<sup>14</sup> Hoje a racionalidade neoliberal avança a passos largos (BROWN, 2011) e também vai permear o debate do risco, especialmente quando se pensa na dimensão da transformação das categorias jurídicas em categorias de mercado e nos equivalentes mercantis dando nova forma ao Direito.

<sup>15</sup> Há, por outro lado, análises que apontam para o caráter indeterminado do Direito, seja por conta de decisões incompatíveis decorrentes de arenas fragmentadas ou mesmo pela luta de justificação em relação ao significado das regras, fruto de modelos concorrentes (BARBOSA, 2013).

<sup>16</sup> “Sob o ângulo da busca da segurança jurídica, há de ser ponderado que essas decisões [aplicadoras do princípio da precaução] não sejam definitivas, pois buscam sanar problemas advindos da incompletude de dados científicos” (MACHADO, 2007, p. 10).

normas técnicas, como se houvesse uma delegação da decisão para o conhecimento técnico e especializado<sup>17</sup> de peritos ou de outros especialistas, abstraindo de outros elementos do risco que são, necessariamente, agregados a partir de uma visão holística. Pode-se dizer, ainda nessa seara, que o risco desafia o sistema de presunções e todo o conjunto de certificações que cria tais presunções e, de certa forma, diminui as responsabilidades no caso de eventual acidente. Lidar com o risco como construção social e dinâmica pressupõe a elaboração de pactos e o empenho dos mais variados setores da sociedade na busca por soluções equilibradas que ampliem as medidas de cautela atendendo o objetivo precípua de melhoria das condições de segurança e da qualidade de vida de forma inclusiva, sabendo que, dado o inerente grau de incerteza, adere-se, inclusive, à possibilidade de um resultado danoso.

Em relação ao aspecto temporal, o Direito tem um caráter prescritivo, mas quando se pensa no conflito instaurado, as decisões têm estrutura jurídica eminentemente voltada para o passado: órgãos do sistema de justiça lidam principalmente com danos já concretizados<sup>18</sup>, sendo que a apreciação jurídica é parametrizada por normas que expressam experiências condensadas no passado, numa espécie de programação condicional (BERWING, 2011). No caso do controle jurídico-urbanístico da segurança, as respostas jurídicas mais diretas aos conflitos envolvendo o risco são aquelas que determinam a supressão da exposição ao risco, especialmente quando se considera que a construção de alternativas de intervenção, com medidas voltadas para o futuro e qualificação da segurança, comporta o risco de um eventual acidente, o que acaba funcionando como a espada de Dâmoques pendendo sobre o órgão decisório. Assim, “há casos em que a decisão por se remover famílias expostas ao risco tem mais relação com a proteção dos agentes públicos, que poderiam ser responsabilizados pela omissão, do que com a efetiva proteção e cuidado com as pessoas” (CANIL, SANTO AMORE, MORETTI, 2019, p. 540).

Nos problemas relacionados ao risco, há que se pensar que o tempo tem também uma projeção subjetiva, ou seja, sua gestão deve levar em consideração o impacto nas gerações futuras – aspecto intergeracional (AYALA, 2011). Uma estrutura jurídica baseada no

---

<sup>17</sup> Nesse aspecto, vislumbra-se frutífero campo de pesquisas em Direito Processual, de forma a analisar o impacto das provas técnicas, em especial perícias, como fundamentos de decisões judiciais.

<sup>18</sup> Não se desconhece a crescente mudança no próprio instituto da responsabilidade civil, que passa a adotar uma perspectiva preventiva e, portanto, voltando seus olhares para o futuro (CARVALHO, 2019). Porém, ainda é comum a avaliação de que não cabe aos órgãos do sistema de justiça emitir opiniões consultivas, participando *ex ante* da construção de soluções prospectivas, ainda que teorias como a teoria do risco abstrato estejam ampliando essa possibilidade (BERWING, 2011).

individualismo é abalada por essa noção de coletividade, à semelhança do que afirma François Ewald (1986) ao pontuar que o risco, no contexto dos acidentes modernos, é uma categoria social que evidencia uma modalidade de relacionamento e requer que seja extrapolada a dimensão do indivíduo, numa lógica de solidariedade. Os problemas ligados à gestão de riscos ambientais, por exemplo, evidenciam a necessidade de ampliação da categoria de direito subjetivo, do sujeito de direito e do bem jurídico tutelado (CARVALHO, 2009). Os sujeitos relevantes não são apenas indivíduos dotados de personalidade e capacidade, mas grupos de pessoas, gerações, enfim, a vida em todas as suas formas (afinal tudo o que está vivo e pode ser ameaçado em suas potencialidades). O objeto de proteção não é apenas um bem econômico, ou um bem da vida individualmente considerado de forma isolada (microbem), mas também os elementos inseridos num sistema com seus atributos de equilíbrio e resiliência, essenciais à sadia qualidade de vida (macrobem)<sup>19</sup> que não podem “ser de apropriação privada, mesmo quando seus elementos constitutivos pertençam a particulares” (SILVA, 2011, p. 86), deixando evidente a relação de interdependência entre a dimensão coletiva e a dimensão individual.

Em relação às áreas em que se concentram os estudos jurídicos sobre risco, percebe-se uma prevalência no campo<sup>20</sup> do direito dos desastres, do direito ambiental e da defesa civil. No direito dos desastres, há a preocupação com a atribuição de sentidos juridicamente operacionalizáveis (CARVALHO, 2012), com esforços importantes na elaboração de conceitos, mas muitas das discussões acabam voltando-se para a dicotomia produto processo, mencionada acima (LAVELL, 2005). No direito ambiental, há importante aporte da lógica de direitos difusos, a noção de tempo intergeracional de sujeitos coletivos, mas os esforços de integração entre as agendas urbana e ambiental ainda enfrentam obstáculos. No âmbito da defesa civil, houve avanços significativos na elaboração de marco normativo para a política nacional, que consagra o dever de prevenir riscos, aprofundando e aperfeiçoando as formas de intervenção pela definição de competências (considerando múltiplas escalas), indicação de instrumentos de informação, planejamento, gestão e participação. Porém, ainda há uma pauta centrada na resposta ao desastre, a partir da lógica da segurança pública (VALÊNCIO, 2011).

---

<sup>19</sup> Interessante a jurisprudência do STJ que articula os conceitos de macrobem e microbem ambientais em casos ligados a desastres ambientais e gestão de risco ambiental, sendo emblemática a decisão no tocante às responsabilidades no caso do rompimento da Barragem do Fundão em Mariana (STJ, Corte Especial, QO no REsp 1711009 / MG, Relator Min. Marco Buzzi, j. 19/12/2017).

<sup>20</sup> Não se pretende aqui entrar na discussão doutrinária sobre ramos autônomos, campos, subcampos, sistemas ou subsistemas, problema que foge ao escopo do trabalho. Nomeia-se campo apenas com fins de segregação didática.

Em que pese a articulação entre (i) as estratégias de prevenção de risco de desastres, (ii) as questões ambientais e (iii) a agenda urbana, articulação essa que vem sendo forjada no âmbito internacional, o “direito do urbanismo não cumpre ainda plenamente a sua função de mediador em situações de risco” (OLIVEIRA e LOPES, 2012, p.). A regulação urbanística sobre risco não se restringe mais a impor limites ao parcelamento do solo em áreas consideradas impróprias (art. 12, §3º, Lei nº 6.766/79), nem a fixar parâmetros de segurança, limitando o direito de construir, mas traz a gestão do risco como paradigma do planejamento urbano (art. 2º, VI, h, Lei nº 10.257/01), que não pode ser dissociado do conceito de cidade sustentável (art. 2º, I, Lei nº 10.257/01). O risco permeia, portanto, a dimensão do planejamento e também da gestão, sendo esta última a seara na qual se focam os esforços de pesquisa aqui empreendidos, especialmente no que diz respeito ao controle urbanístico num contexto de formação das cidades em que um modelo proprietário está intimamente relacionado a uma segregação socioterritorial estruturante (MILANO, 2017, MARICATO, 1996).

Por ora, o que importa é refletir se o risco muda a forma de pensar o Direito. François Ewald (1986) já aponta que a resposta a essa questão é afirmativa, havendo necessidade de uma nova racionalidade jurídica, que incorpore a dimensão coletiva, a lógica de solidariedade.

É necessário ir além da ideia de sustentação jurídica para uma ação pública de gestão do risco que priorize a prevenção com caráter funcional teleológico, mas com uma juridicidade que dê conta de conflitos territoriais subjacentes, fruto da nossa herança de desigualdade socioterritorial, afinal de contas, o risco tem o conflito como elemento central:

risco é uma condição conflituosa, produto da contradição ou incompatibilidade entre interesses e projetos de alguns e as necessidades de segurança de outros, e sua resolução requer processos de negociação e racionalização entre esses interesses conflitantes (LAVELL, 2005, p. 35 – traduzi<sup>ii</sup>)

Porém, antes de partir para uma análise sobre a juridicização do risco e, especialmente, dos aportes do Direito Urbanístico para a gestão do risco, é necessário entender o conjunto de conceitos que integram a ideia de risco, analisado a partir de uma perspectiva holística e que demanda atenção à vulnerabilidade e à desigualdade num processo de construção social.

### 1.1.2 Conceitos ruidosos

A compreensão do risco como elemento estruturante das relações na pós-modernidade<sup>21</sup> demanda a discussão de uma série de outros conceitos<sup>22</sup> que integram a ideia de risco, especialmente se esse é considerado um fenômeno social estreitamente ligado à vulnerabilidade e à desigualdade. Alguns desses conceitos, que serão apresentados no presente tópico, compõem a própria definição de risco, mas com ele não se confundem, outros são fundamentais para apreender o risco nas suas múltiplas escalas e na sua projeção temporal e, assim, ajustar as formas e prioridades da ação pública.

A complexidade e a comunhão de outros conceitos estão presentes inclusive nos modelos técnicos de definição do risco, traduzidos em fórmulas como  $R \sim P(A) \times C(V)/G$  (MACEDO, CANIL e GRAMANI, 2012, p. 123) ou ainda, de forma semelhante,  $R = P(f A) * C(f V) * g - 1$ , significando a “probabilidade (P) de ocorrer um acidente associado a um determinado perigo ou ameaça (A), que possa resultar em consequências (C) danosas às pessoas ou bens, em função da vulnerabilidade (V) do meio exposto ao perigo e que pode ter seus efeitos reduzidos pelo grau de gerenciamento (g) administrado por agentes públicos ou pela comunidade” (NOGUEIRA, 2012). Enfim, o próprio conceito de risco traduz uma relação de concomitância e mútuo condicionamento entre ameaça, vulnerabilidade e gerenciamento, sendo que a probabilidade de ocorrência de um acidente vai depender ainda do tipo de ameaça, mas também da exposição a ela.

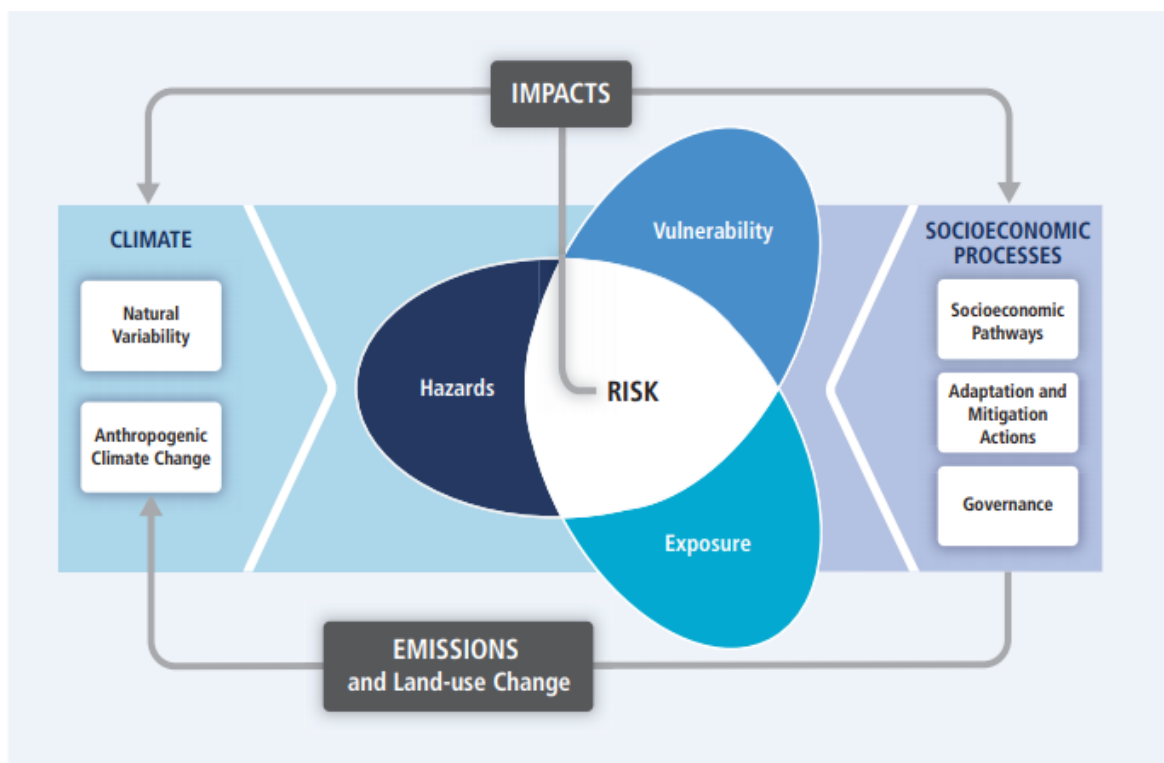
Essa complexidade é ilustrada nos documentos internacionais que tratam da avaliação e gestão de riscos no tocante aos impactos das mudanças climáticas (Figura 1):

---

<sup>21</sup> A denominação do momento atual é objeto de polêmica. Ulrich Beck (2011) utiliza o termo pós-modernidade, ou sociedade (industrial) de risco, para fazer alusão ao estágio atual da modernidade reflexiva, com uma série de advertências sobre a preposição “pós”, que “aponta para um além que não é capaz de nomear” (BECK, 2011, p. 11), lembrando-nos das rupturas no interior da modernidade. Já Renata Martins Carvalho (2019) prefere referir-se ao momento atual como sociedade do Antropoceno, para diferenciar do período da modernidade descrito por Beck e colocar ênfase no cenário das cidades brasileiras do século XXI (CARVALHO, 2019, p. 76, nota de rodapé 108).

<sup>22</sup> Na tese, trabalha-se com 10 conceitos chave: (i) risco; (ii) vulnerabilidade; (iii) perigo, (iv) ameaça, (v) exposição, (vi) suscetibilidade), (vii) desastre (viii) resiliência); (ix) defesa civil, (x) gestão de risco. Vale destacar que não se pretende fazer um exercício de etimologia e nem esgotar o significado de cada um desses conceitos, mas trazer um repertório de significados que evidencie o caráter polissêmico desses conceitos.

Figura 1: Dimensão complexa do risco a partir de estudos sobre mudanças climáticas



Fonte: IPCC, 2014

Tal como já destacado, o risco é um conceito polissêmico que pode ser analisado com base em uma racionalidade científica que trabalha com asserções de probabilidade, a partir de uma noção básica que combina potencialidades e consequências (ONU, 2009). Mas o reconhecimento de que nem as ameaças (probabilidades de ocorrência) nem os desastres (resultados danosos) estão igualmente distribuídos reclama uma abordagem a respeito do risco como construção social, com um olhar mais detido sobre as desigualdades.

Cumprir observar uma distinção em relação ao padrão de desigualdade na distribuição dos riscos e das riquezas: enquanto os conflitos na sociedade industrial relacionam-se à escassez, havendo um modelo de acumulação de riqueza nos estratos mais altos, a lógica de distribuição de riscos é inversa, concentrando-se embaixo (BECK, 2011).

Essa distinção em relação ao padrão de desigualdade na distribuição dos riscos é especialmente perversa quando se considera uma combinação entre grau de bem-estar, que na escala individual amplia a capacidade de autoproteção, e o grau de proteção social, que numa perspectiva coletiva engloba o acesso a direitos, serviços e infraestrutura. Assim, os

“ricos (em termos de renda, poder, educação) podem comprar segurança e liberdade em relação ao risco” (BECK, 2011, p. 41), o que permite que gerenciem melhor algumas ameaças, contornando-as, evitando-as, diminuindo sua vulnerabilidade e ainda, em relação às consequências, acessando medidas compensatórias, mesmo que de caráter privado<sup>23</sup>. Mas, o esquema de classes não é suficiente para expressar a desigualdade numa sociedade de risco, que inclui a relação entre risco e poder, havendo uma profunda assimetria entre “aqueles que decidem, definem e tiram proveito dos riscos e aqueles que são seus alvos, que sofrerão diretamente os ‘efeitos colaterais imperceptíveis das decisões dos outros’”. (BECK, 2011, p. 366)<sup>24</sup>, sendo a vulnerabilidade um conceito chave para a compreensão dessa desigualdade radicalizada.

Na dimensão dos efeitos, os desastres já foram vistos como a nova fronteira dos estudos de Direito e desigualdade (FABER, 2007), eis que os impactos em termos de mortes, prejuízos materiais e deslocamentos são desigualmente distribuídos, afetando de forma mais severa os grupos vulneráveis - questões como raça, pobreza, idade e gênero fazem diferença. As desigualdades ordinárias, corriqueiras ganham visibilidade e contornos trágicos na ocorrência de um desastre e “impactos desproporcionais podem ser considerados como alerta sobre necessidades sociais menos dramáticas, porém mais profundamente arraigadas” (FABER, 2007, p. 298 - traduzi<sup>iii</sup>).

Há uma importante projeção dessas desigualdades no território, bastante visível quando se trata das consequências, dos impactos relativos aos desastres, mas também presente na dimensão social do risco, no olhar a partir do processo e não do produto. A urbanização brasileira, marcada por uma exclusão socioterritorial estruturante (MARICATO, 1996; MILANO, 2017) gera riscos desiguais, que se concentram em “lugares fora das ideias”<sup>25</sup> (MARICATO, 2013), territórios por vezes esquecidos (ou ignorados) pelos formuladores das normas de regulação urbanística, com seus padrões e coeficientes pensados para um desenvolvimento urbano virtuoso. A territorialização de dados sobre óbitos em decorrência da pandemia da Covid-19 é exemplo marcante dessa desigualdade projetada no espaço. Em

---

<sup>23</sup> Nesse sentido, interessantes as análises sobre a lógica de transferência de riscos e o mercado de seguros, que enseja reflexões sobre como o risco vira, em si mesmo, um mercado, uma oportunidade dentro do sistema capitalista (BECK, 2011).

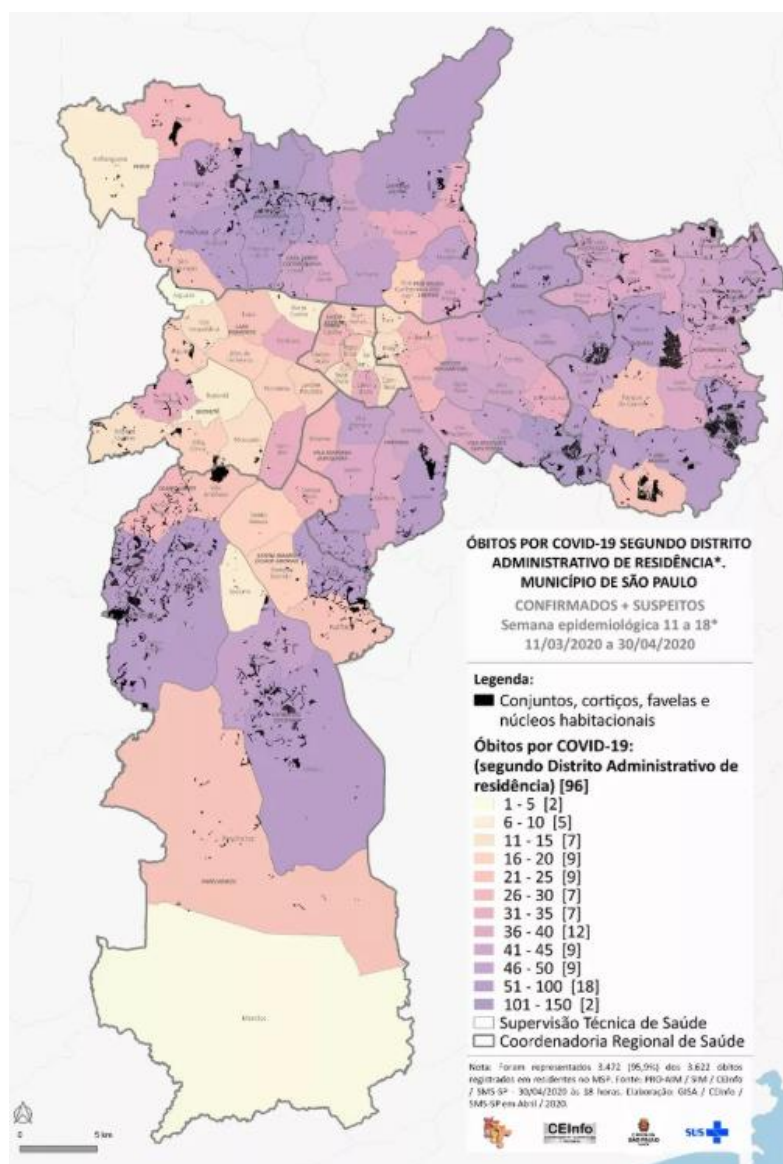
<sup>24</sup> Essa desigualdade radicalizada dialoga com o duplo aspecto do direito à cidade, que combina acesso a bens materiais e imateriais, com participação. Esse elo será importante na discussão sobre cidades e risco, a ser desenvolvida nos itens subsequentes.

<sup>25</sup> Aqui pensando também que o risco, em si mesmo, é uma ideia, já que “representa algo irreal, relacionado a uma chance eventual, uma possibilidade, com algo que ainda não aconteceu” (CARDONA, 2004, p. 47- traduzi), mas relevante para a tomada de decisão.



números absolutos, nas periferias populosas, com déficits de cidade (serviço e infraestrutura) que prejudicam a prevenção e onde as condições de precariedade impingem sérios obstáculos ao isolamento social, a morte é uma realidade constante (Figura 3). Mas em números relativos, é nas áreas centrais que se concentram proporcionalmente as maiores taxas de mortalidade, locais onde o conflito por moradia e o processo de disputa pela cidade materializa-se nos cortiços e ocupações com precárias condições de habitabilidade, expressão da periferia social (EARLE, 2012) que dá ensejo a reflexões sobre a dimensão social do risco e o paradigma da vulnerabilidade.

Figura 2: Óbitos por covid-19 por distrito e núcleos urbanos informais



Fonte: Figueiredo, 2020 – G1

Esse movimento de reconhecimento de que os desastres não são exclusivamente naturais, mas marcados por desigualdades, conduzindo para uma ideia de construção social do risco pautado pelo paradigma da vulnerabilidade, é bem sintetizado por Norma Valencio (2011), para quem:

O contexto macrossocial de modernidade incompleta ou modernidade conservadora propicia as condições de concretização dos riscos múltiplos decorrentes menos de fatores naturais de ameaça – como chuvas intensas – e mais, fundamentalmente, do entremear injusto da riqueza e da pobreza, dos privilégios que grassam e da não proteção dos direitos fundamentais da pessoa. (...) [O]s desastres derivam de relações sociopolíticas assimétricas que repercutem em processos de territorialização caracterizados pelas desigualdades, no cerne das quais vigora um mal disfarçado racismo ambiental. (VALENCIO, 2011, p. 323).

Ainda assim, os conceitos que integram a ideia de risco têm o caráter polissêmico, havendo uma falta de unanimidade quanto ao uso e significado de cada um deles. Nesse sentido, é salutar um esforço para estabelecer os contornos de diferenciação e os elos que permitam uma compreensão holística do risco, contribuindo com um processo de juridicização que não seja linear e possa expressar minimamente sua complexidade, sem descuidar da dimensão da desigualdade.

#### **(a) Vulnerabilidade<sup>26</sup>**

A migração de um paradigma de resposta, ou seja, centrado nas ameaças e nos efeitos danosos, para um paradigma de vulnerabilidade, focado na compreensão do risco e das relações que criam condições ou situações de insegurança, demanda uma melhor compreensão do conceito de vulnerabilidade.

Em sua trajetória conceitual nos estudos de risco e desastre, a vulnerabilidade foi introduzida como uma ideia de risco interno<sup>27</sup>, ou seja, um “fator do sujeito ou do sistema exposto a uma ameaça e que corresponde a uma predisposição intrínseca de ser afetado, de ser suscetível ao dano” (CARDONA, 2004, p. 37 – traduzi<sup>iv</sup>). O olhar saía, então, apenas do fenômeno, da compreensão das ameaças e dos cálculos de possibilidade de sua

---

<sup>26</sup> No dicionário, o verbete “vulnerabilidade” indica a qualidade ou estado do que é ou se encontra vulnerável; e vulnerável e o “que pode ser fisicamente ferido ETM lat. vulnerabilis que causa lesão” (HOUAISS, 2001).

<sup>27</sup> Cumpre observar que alguns autores restringem a objeto a ser qualificado pelo termo vulnerabilidade, como um atributo exclusivo das pessoas, aplicando-se outros adjetivos a edificações, economias e terrenos (WISNER et al., 2003, p. 15). Essa restrição, no entanto, não é feita pela legislação pátria, que se refere frequentemente à vulnerabilidade do meio, aliás, de forma muito mais frequente do que à vulnerabilidade das pessoas.

ocorrência, para uma análise das fragilidades, da vulnerabilidade dos elementos expostos a uma determinada ameaça e que impactam a dimensão do resultado<sup>28</sup>.

Nesse movimento, ainda que questões como classe, gênero, condição física (saúde, deficiência), idade, etnia, etc. tenham sido consideradas variáveis relevantes para avaliar o grau de vulnerabilidade, não havia uma compreensão da vulnerabilidade como um processo dentro de um determinado contexto. Questionamentos acerca das raízes do problema (WISNER *et. al*, 2003) fizeram o conceito de vulnerabilidade evoluir para uma ideia de processo, existente num tempo e num espaço e associado ao nível de desenvolvimento (CARDONA, 2004, p. 39), culminando num conceito de vulnerabilidade global (WILCHES-CHAUX, 1993).

O conceito de vulnerabilidade global parte da ideia de que a vulnerabilidade é, por si só, um sistema dinâmico com a interação de uma série de fatores que adquire uma conotação específica num determinado contexto. Tal como proposto por Gustavo Wilches-Chaux (1993), a vulnerabilidade deve ser entendida a partir de diversos ângulos, a saber: (i) vulnerabilidade natural, ligada aos limites ambientais e condições dos ecossistemas; (ii) vulnerabilidade física, referente à localização, especialmente à consolidação de assentamentos humanos em áreas suscetíveis e com edificações deficientes para absorver os efeitos do risco; (iii) vulnerabilidade econômica, considerada a mais relevante, remete às dimensões individuais de renda e às nacionais de desenvolvimento e dependência externa, discussão atrelada à pobreza, mas a ela não limitada; (iv) vulnerabilidade social refere-se ao nível de organização comunitária, existência de coesão e liderança; (v) vulnerabilidade política diz respeito à autonomia para tomar decisões; (vi) vulnerabilidade técnica está relacionada ao domínio de técnicas construtivas, que deve levar em consideração o conhecimento tradicional; (vii) vulnerabilidade ideológica está ligada ao conjunto de valores que forjam nossa concepção de mundo e orientam a capacidade e a forma de agir sobre a realidade, transformando-a; (viii) vulnerabilidade cultural está relacionada à forma como as pessoas enxergam a si mesmas e a sociedade, reconhecendo o impacto dos meios de comunicação e a importância da diversidade; (ix) vulnerabilidade educativa expressa a tensão entre o conhecimento científico e o conhecimento popular, certamente impactando a percepção do risco; (x) vulnerabilidade ecológica reporta à relação entre o homem e a natureza e ao modelo de desenvolvimento impactando os

---

<sup>28</sup> Trata-se do movimento observado por Cardona (2004) entre a abordagem predominantemente das ciências naturais para as ciências aplicadas.

ecossistemas; e, finalmente, a (xi) vulnerabilidade institucional, ligada ao desenho de instituições, inclusive jurídicas, e problemas de obsolescência e rigidez para lidar com a realidade.

Num esforço de combinar uma dimensão individual, que reflita uma condição de bem-estar individual, com uma dimensão coletiva, que indica uma esfera de bem-estar social, interessante aproximar a ideia de multivulnerabilidade (ARAGÃO, 2011) com a imperiosa dimensão coletiva de uma análise sistêmica da vulnerabilidade global (WILCHES-CHAUX, 1993, p. 10). Assim, é preciso atenção à situação de sobreposição numa mesma pessoa, de forma cumulativa e simultânea, de diversos fatores que geram fragilidades. Ainda assim, a proteção do sujeito, com ampliação do seu bem-estar individual, apesar de importante, é insuficiente pela perspectiva de gestão do risco, que tem uma dimensão coletiva e pressupõe políticas articuladas em múltiplas escalas (global, regional, local) e multisetorial, que reconheçam a dimensão globalizante da vulnerabilidade e, conseqüentemente, do próprio risco, vistos a partir de uma perspectiva holística (CARDONA, 2004).

Em relação ao processo de juridicização, é interessante observar estudos europeus indicando a existência de regimes jurídicos já bem definidos, especialmente na legislação ambiental, que têm a vulnerabilidade como aspecto central e estabelecem um dever geral de consideração da vulnerabilidade (ARAGÃO, 2011).

Há, no âmbito nacional, estudos inovadores que sobrepõem análises de risco com avaliação da vulnerabilidade (IBGE, 2018). Os tímidos avanços no entendimento das vulnerabilidades e das chamadas causas subjacentes não foram necessariamente traduzidos em ações públicas, que continuam basicamente pautadas na gestão e recuperação de emergências (OLIVER-SMITH et al., 2017). O regime jurídico da política de proteção e defesa civil, conforme será analisado adiante, parece incorporar a dimensão da vulnerabilidade numa perspectiva funcional teleológica, havendo um descompasso na sua operacionalização, ainda pautada no paradigma do desastre como produto e carente de um alicerce jurídico de coordenação de ações voltadas para a redução das vulnerabilidades numa atuação holística, multisetorial.

## **(b) Exposição/ suscetibilidade**<sup>29 30</sup>

A exposição é definida pela ONU como a presença de pessoas, bens ou outros elementos em áreas sujeitas a perigos e que, dessa forma, podem ser alvo de potenciais perdas e danos (ONU, 2009). Trata-se de conceito que expressa com literalidade o significado da palavra, afinal, expor é “sujeitar(se) à ação de” (HOUAISS, 2001), normalmente associado a resultados negativos, danos e a ausência de proteção.

O destaque da exposição na ordem internacional, especialmente nas linhas de ação global traçadas pelas Nações Unidas, não encontra o mesmo reflexo na legislação brasileira<sup>31</sup>, nem mesmo nas discussões teóricas, especialmente jurídicas.

No âmbito internacional, há um acúmulo de estudos a partir de técnicas de modelagem que calculam a exposição (*model-based exposure calculation*), que partem de dados de satélite para entender o padrão do ambiente construído, normalmente associado a questões construtivas (extensão das construções, materiais, densidade, altura etc.). Uma abordagem estrutural da exposição em ambientes urbanos focada na resistência das construções e infraestruturas frente a um determinado evento e as possíveis perdas, inclusive as perdas econômicas que afetam o crescimento e o desenvolvimento (ONU, 2019).

Interessante notar como a análise da exposição tem uma dimensão individual, destacando características ou conjunto de aspectos individuais frágeis que contribuem para o resultado danoso. Essa perspectiva vem aos poucos arrefecendo nos relatórios globais sobre avaliação de risco, quando já incluem uma perspectiva de exposição ambiental, que leva em consideração a dimensão dos sistemas e ativos globais.

A suscetibilidade<sup>32</sup>, terminologia mais frequentemente utilizada na doutrina nacional, também reforça uma dimensão individual, na medida em que se preocupa com a “maior ou

---

<sup>29</sup> Dentre os diversos significados da palavra expor, destacam-se os seguintes “2. deixar ou ficar sem proteção; (...) 8. sujeitar(se) à ação de; 9. sujeitar(se) a danos desgostos, constrangimentos” (HOUAISS, 2001)

<sup>30</sup> À palavra suscetibilidade podem ser atribuídos os seguintes significados: “ 1 disposição especial para sentir influências ou contrair enfermidades 2 capacidade de receber as impressões que põem em exercício as ações orgânicas; sensibilidade” (HOUAISS, 2001). Enquanto característica ou condição do que é suscetível, o verbete suscetível remete à capacidade de possibilidade de receber, experimentar, sofrer certas impressões ou modificações ou adquirir certas qualidades, ou ainda “2 que tem tendência para sentir influências ou contrair doenças” (HOUAISS, 2001).

<sup>31</sup> Na lei da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil o termo é incluído na alteração do Estatuto da Cidade, que passa a prever como diretriz geral da política urbana assegurar que o uso do solo não resulte na exposição da população ao risco (art. 2º, VI, h Lei 10257/01). Nas normas regulamentadoras não mereceu um verbete próprio, sendo mencionado junto com vulnerabilidade, como se fosse da essência do conceito (IN 36/2020, art. 1º, parágrafo único, XI).

menor propensão ou tendência de um dado processo poder ocorrer em um dado local” (OGURA, 2011, p. 38). Ora associada a fenômenos naturais, ora a fenômenos induzidos por ação antrópica, a suscetibilidade leva em consideração condições intrínsecas de um local ou de uma pessoa que a tornam mais frágil, mais propensa a sofrer os efeitos de um evento potencialmente danoso.

Essa cartografia das áreas suscetíveis ao risco, analisada de forma isolada, desconsiderando a dimensão social do risco, pode levar a uma “territorialização dos empobrecidos, tornando-os sujeitos transgressores; ou, conforme se veicula, sujeitos que ‘escolhem’ o risco, praticando contra si atos que ferem sua integridade” (VALÊNCIO, 2011, p. 331).

A possibilidade de estigmatização, advinda dos contornos individuais de uma análise feita a partir da suscetibilidade, é também advertida por Mary Jane Spink (2018) que, relatando a abordagem do risco na saúde pública, relembra a trajetória dos estudos sobre a AIDS. Nesse caso, houve o afastamento de uma análise relacionada à saúde pública, mais epidemiológica, em que o risco é propriedade das populações e, portanto, com dimensões coletivas, para uma análise mais clínica, que reforça a suscetibilidade individual à infecção, dando contornos de responsabilização do indivíduo pela doença, (SPINK, 2018). Essa relação com a saúde pública mostra-se absolutamente pertinente e relevante num contexto de pandemia em que certos territórios, já estigmatizados e excluídos, sofrem de forma mais aguda os efeitos da COVID-19: possibilidades (e limitações) de praticar o isolamento social aumentam a letalidade do vírus nas periferias sociais (EARLE, 2012)<sup>33</sup>, reforçando uma ideia de que quem se expõe menos, fica menos suscetível ao vírus. Os fantasmas de justificativas sanitárias para remoções (CANTISANO, 2018) voltam a assombrar; especialmente quando se faz uso dos mapeamentos de risco, que são instrumentos corriqueiros de gestão de risco, como elementos estigmatizantes, capazes de cristalizar uma ideia de perigo com conotação negativa associada ao território e aos sujeitos que nele se estabeleceram. E que geram reações desproporcionais,

---

<sup>32</sup> Na legislação, a expressão suscetibilidade aparece junto com vulnerabilidade e ameaça entre os objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (art. 5º, VII, Lei nº 12.608/12), e entre as competências da União (art. 6º, IV, Lei nº 12.608/12) e dos Estados (Lei nº 12.608/12, art. 7º, IV). Mais comum na legislação é a suscetibilidade qualificar certas áreas, identificadas como “áreas suscetíveis”.

<sup>33</sup> Semelhantes condições de precariedade e informalidade em certas regiões do centro fazem com que aí se repitam padrões excludentes. Dados relativos sobre os óbitos por COVID-19 (mortalidade da doença para cada 100 mil habitantes) indicam que os bairros centrais, nos quais há uma concentração de cortiços e ocupações verticais, lideram as mortes pela doença na cidade de São Paulo (BALZA, 2020). As condições de precariedade e vulnerabilidade que marcam a urbanização excludente são determinantes na aferição do risco de adoecimento.

desconsiderando aspectos do risco entendido como relação e construção social - o risco criado por um processo de urbanização inadequada ou incompleta.

### **(c) Perigo / ameaça<sup>34</sup>**

O perigo é certamente um dos elementos nucleares do conceito de risco, voltando seu olhar para eventos, processos, fatos externos que, no processo de interação com o ambiente e as pessoas (contexto) podem tornar-se perigosos<sup>35</sup>, com potencial de gerar danos. Curioso notar como há uma predileção na literatura internacional pelo termo perigo, enquanto na literatura pátria adota-se a expressão ameaça para expressar a mesma ideia<sup>36</sup>.

A discussão sobre os perigos pode ser organizada de várias maneiras, dentre as quais destaca-se aqui duas perspectivas de análise. Primeiro, um olhar técnico sobre a natureza do problema, em abordagem cientificista sobre os fatos e eventos que sempre dominou os estudos sobre risco (ONU, 2019). Nessa perspectiva, há a preocupação em relacionar os perigos com suas forças motrizes, fazer modelagens e estudos probabilísticos que permitam exercer alguma forma de controle dos efeitos. Nesse sentido, os relatórios sobre risco produzidos pelas Nações Unidas preocuparam-se em listar perigos individuais e, mais recentemente, cenários mais complexos, como os casos em que há uma sucessão de perigos ou somatória de eventos de natureza diferentes. Os relatórios fazem menção a questões sísmicas (terremotos e vulcões), tsunamis, escorregamento de terra, inundação, incêndio, perigos biológicos (de origem orgânica, transmitido por vetores biológicos, inclusive microrganismos patogênicos, toxinas e substâncias bioativas), nuclear/radioativo; químico/ industrial<sup>37</sup>, natech (efeitos tecnológicos em cascata decorrentes de perigos naturais) e ambientais.

Alguns autores colocam o perigo e a ameaça associados ao papel central atribuído à técnica, centralidade que movimenta uma abordagem individualista do risco (SPINK,

---

<sup>34</sup> No esforço de compilar um repertório de significados, a definição de ameaça engloba “prenúncio ou indício de acontecimento mais ou menos perigoso ou maléfico; ameaça, sinal” enquanto o verbete de perigo inclui “situação em que se encontra, sob ameaça, a existência ou a integridade de uma pessoa, um animal, um objeto etc.; risco” ou ainda “JUR situação ou eventualidade em que pode ocorrer um dano” (HOUAISS, 2001).

<sup>35</sup> Esse jogo de palavras é usado na literatura de língua inglesa ao tratar dos perigos sob a perspectiva de gestão do risco, dizendo-se que o objetivo é evitar que “*a hazard becomes hazardous*”.

<sup>36</sup> O uso preferencial da palavra ameaça na literatura nacional acabou refletindo na legislação, havendo uma omissão legislativa sobre o conceito de perigo (hazard).

<sup>37</sup> Nesse item cita o caso de Brumadinho, bem como aborda políticas de uso e ocupação do solo e sua importância para a redução do risco industrial: localização das indústrias pode minimizar efeito de acidentes sobre populações, ambiente, propriedade, com foco no zoneamento como instrumento para organizar o uso e ocupação do solo (ONU, 2019, p. 126)

2014, p. 3746); justificando a adoção de medidas estruturais<sup>38</sup>, como as grandes obras; assim como reflete a ideia de controle, domínio da natureza. Essa é uma abordagem insuficiente, sendo necessário incorporar medidas mais voltadas ao combate à vulnerabilidade, controlável pela ação humana, já que “as possibilidades de controlar as forças da natureza são remotas” (CARVALHO, 2019, p. 74).

A outra abordagem para análise dos perigos ambientais parte do contexto em que os perigos apresentem-se, especialmente em termos das diferentes escalas, olhando desde a dimensão do domicílio até a escala global (HARDOY, MITLIN e SATTERHWAITE, 2006). Analisar os eventos, processos e fatores externos, a partir de uma perspectiva multiescalar, permite organizar ações preventivas, orientando ações focadas nos diferentes impactos em cada uma dessas escalas.

Na interação entre perigo e risco, considerando o aspecto temporal, entende-se que o perigo antecede o risco<sup>39</sup> e, certamente, também é anterior à emergência (SPINK, 2018), ao desastre em si. Enquanto evento natural, provavelmente o perigo sempre existiu e, enquanto fato antropogênico, é um dado de realidade, estático, no máximo, de interesse probabilístico. Sua relevância surge a partir de um dado relacional, dinâmico, inerente à contextualização trazida pelo entendimento do risco que se verifica na interação do evento, processo ou fato com o meio e as pessoas, numa noção moderna em que os perigos são ressignificados “numa perspectiva de domesticação do futuro” (SPINK, 2018, p.).

No processo de juridicização, a noção de perigo é relevante para a geração da informação. Numa abordagem que vê o risco como processo social, colocando a desigualdade e a possibilidade de acesso como chaves de análise – as informações devem ser abertas, democráticas e contribuir para que indivíduos, governos, comunidades possam traçar suas próprias conclusões, influenciar seu grau de vulnerabilidade e reforçar, assim, sua resiliência. A Lei nº 12608/12 trata da estruturação de um sistema de informações capaz de identificar e avaliar ameaças e vulnerabilidades e monitorar eventos causadores dos desastres. Tal ideia é condizente com o princípio da informação, que orienta o Direito Ambiental (MACHADO, 2013) e, tal como consagrada na Declaração do Rio de Janeiro

---

<sup>38</sup>Enquanto medidas estruturais, como grandes obras, voltam-se ao controle de ameaças, as medidas não estruturais são mais propícias ao enfrentamento de vulnerabilidades (CARVALHO, 2015; SPINK, 2018) extrapolando a dimensão natural e física da vulnerabilidade global.

<sup>39</sup> Nesse aspecto, discorda de posições que colocam o perigo como “uma fase mais avançada do risco, estando mais próxima ou já incorporado ao fenômeno ou evento, que pode ou não atingir o último nível de desastre” (SAMPAIO e OLIVEIRA, 2019, p. 193).



(ECO 92)<sup>40</sup>, significa a exigência de informação sistemática, contínua, não apenas em casos de acidentes, uma informação que tenha como destinatário não apenas a comunidade científica e nem seja restrita aos Estados, mas se destine ao público em geral. É uma informação que, na sua forma e conteúdo, deve variar de acordo com o destinatário e, para o público em geral, deve se dar de forma clara e simples. Vale também destacar a importância de incorporar o conhecimento tradicional na geração dos dados (WILCHES-CHAUX, 1993).

#### **(d) Desastre<sup>41</sup>**

É possível dizer que os desastres sejam o ponto de partida para a discussão do risco, já que constituem sua dimensão sensível, palpável, com a qual a humanidade convive desde tempos imemoriais<sup>42</sup>. Essa dimensão da consequência, das perdas e danos resultantes de um acidente, bem como a magnitude desse resultado, são questões preponderantes nos estudos sobre desastres, especialmente a partir da visão majoritária de desastre como produto, ou seja, “um fato consumado, uma realidade mensurável, sensível, palpável e duradoura, com certas conotações de inevitabilidade no passado, mas hoje diferenciada pelo reconhecimento da determinação e da participação humana em sua concretização” (LAVELL, 2005, p. 30 - traduzi<sup>v</sup>).

Considerando que a concepção dominante do risco é feita da combinação entre ameaça (probabilidade de) e desastre (resultado danoso), ou seja, preocupa-se com a eventualidade

---

<sup>40</sup> Entre os princípios na Declaração do Rio de Janeiro, fruto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92), destacam-se os seguintes: “Princípio 10 A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos” e “Princípio 19 Os Estados fornecerão, oportunamente, aos Estados potencialmente afetados, notificação prévia e informações relevantes acerca de atividades que possam vir a ter considerável impacto transfronteiriço negativo sobre o meio ambiente, e se consultarão com estes tão logo seja possível e de boa fé (ONU - ECO 92, 1992).

<sup>41</sup> Pelo dicionário, refere-se a “evento, acontecimento que causa sofrimento e grande prejuízo (físico, moral, material, emocional); desgraça, infortúnio. 1.1 o sofrimento e o prejuízo decorrente desse acontecimento; catástrofe, devastação, flagelo. ETM desgraça de notável proporção, dano relevante e irremediável” (HOUAISS, 2001).

<sup>42</sup> O terremoto de Lisboa de 1755 é um marco histórico no abandono de uma racionalidade divina para uma abordagem racional, trazendo a possibilidade de tomada de decisões com lastro em dados científicos (CARVALHO, 2019; SAMPAIO e OLIVEIRA, 2019). Hoje, já reconhecidos os efeitos do Antropoceno, em que o homem é tido como força dominante das mudanças ambientais (CARVALHO, 2019), discute-se a ampliação na quantidade e intensidade dos desastres, especialmente nos estudos ligados às mudanças climáticas.

de sofrer um dano futuro, justifica-se que muitas das discussões teóricas sobre risco estejam associadas à questão dos desastres, o que, no campo jurídico, significa que o chamado “Direito dos Desastres” tem grande protagonismo na discussão do risco.

Nessa perspectiva, os desastres têm seu sentido jurídico formado a partir de “uma relação semântica pendular entre (a) causas e (b) consequências altamente específicas e complexas (...) capazes de comprometer a (c) estabilidade do sistema social” (CARVALHO, 2012, p. 4). As *causas* são normalmente classificadas como naturais ou antropogênicas, dicotomia que vem sendo superada pelo reconhecimento da sinergia entre ambas, geradora de uma causalidade mista, destacando-se a relevância crescente dada à combinação de feixes causais, uma cadeia de fatores caracterizando um efeito cascata complexo (ONU, 2019, p. 83).

Em relação às *consequências*, tradicionalmente, a magnitude do resultado danoso, medido em quantidade de vidas perdidas ou patrimônio afetado, foi relevante para a definição do desastre e sua classificação. Essa perspectiva métrica, aliás, tem grande influência nos estudos sobre risco – seu dimensionamento a partir de lógicas probabilísticas que embasam um processo racional de tomada de decisão (racionalidade limitada).

Ainda que essas consequências não se refiram a uma dimensão individual, à aferição de lesões individuais, mas a um conjunto de perdas no plano da sociedade, que se destacaram principalmente a partir da introdução de valores ecológicos, essa concepção de desastre não dá conta do aspecto cotidiano e permanente dos desastres.

Com efeito, numa abordagem pautada na desigualdade e na vulnerabilidade, que parte de uma visão dos desastres como processo, os desastres prolongados e de pequena escala (cotidianos), que não causam ruptura, mas cuja cumulatividade gera grandes impactos, adquirem fundamental importância. Segundo LAVELL (2005), aqueles que foram chamados erroneamente de pequenos e médios desastres são “eventos nocivos que ocorrem regularmente, de forma persistente e repetida, em todos os países, anos após anos, e que, devido às suas dimensões, foram marginalizados” (LAVELL, 2005 p. 37 - traduzi<sup>vi</sup>). Essa dimensão dos desastres permite lançar olhares para questões como padrões de uso e ocupação do solo, características e acesso a infraestrutura e, por que não, acesso a direitos.

Tal preocupação passa a permear a visão dominante de desastre, a partir da incorporação de ideais como risco extensivo (ONU, 2009)<sup>43</sup>. Ainda assim, os grandes desastres sufocam o tempo permanente e a escala local dos desastres cotidianos, reflexo das desigualdades perenes que geram uma situação desastrosa, um estado de coisas catastróficas<sup>44</sup> que afetam desproporcionalmente os “abandonados nos desastres”, vítimas do “acontecimento social trágico que recrudesce a cada dia que passa” (VALÊNCIO, 2011, p. 327). Ainda assim esses “pequenos eventos [são] precursores de eventos maiores no futuro, devido ao processo histórico de aumento dos níveis de vulnerabilidade e da população vulnerável nas áreas afetadas” (LAVELL, 2005, p. 38).

Ainda que se tomem os grandes desastres em perspectiva, o risco convertido em catástrofe pode ser lente que chama a atenção para as desigualdades cotidianas, causadoras de vulnerabilidades que fazem com que vidas de miséria se convertam em mortes miseráveis e aí ganhem visibilidade (FABER, 2007).

Finalmente, a questão relativa à *potencialidade do desastre causar a ruptura da estabilidade* de um sistema diz respeito à quebra de rotinas e estruturas pré-estabelecidas, exigindo a ação de medidas urgentes para restabelecer a situação. Trata-se de uma questão intimamente relacionada à resiliência, conceito que vem ganhando destaque inclusive na interligação entre as agendas de gestão de risco, ambiental e urbana.

#### **(e) Resiliência<sup>45</sup>**

Resiliência é a propriedade dos sistemas de absorver choques, adaptar-se, incorporar mudanças preservando suas características essenciais. Ela engloba a habilidade do sistema de manter ou retornar a um equilíbrio estável e sua capacidade de suportar perturbações ou estresses antes de passar para um estado diferente ou por uma mudança irreversível (PERRINGS, 1998).

---

<sup>43</sup> A ONU define risco extensivo como sendo “O risco generalizado associado à exposição de populações dispersas a condições de risco repetidas ou persistentes de intensidade baixa ou moderada, geralmente de natureza altamente localizada, que pode levar a impactos cumulativos de desastres debilitantes” (ONU, 2009 – traduzi).

<sup>44</sup> A expressão aqui cunhada faz alusão à terminologia adotada pelo Supremo Tribunal Federal para descrever a situação de violações de direitos generalizada no sistema carcerário brasileiro e a inércia Estatal em mudar tal situação gerando um estado de coisas inconstitucional.

<sup>45</sup> Verbete traz como significado “1.FÍS propriedade que alguns corpos apresentam de retornar à forma original após terem sido submetidos a uma deformação elástica 2 $fig$ . capacidade de se recobrar facilmente ou se adaptar à má sorte ou às mudanças” (HOUAISS, 2001).

Aumentar a resiliência do sistema implica uma capacidade crescente de inovar em circunstâncias inesperadas, inovação que não necessariamente traz componentes alheios ao sistema, mas incorpora e rearranja elementos internos que compõem a base de sua existência. Reconhecer a diversidade e trabalhar com várias opções e oportunidades socioeconômicas ou naturais requer flexibilidade e capacidade de aprendizado. “A construção da resiliência socioecológica requer a compreensão de ecossistemas que incorporam o conhecimento dos usuários locais” (FOLKE *et al*, 2002, p. 438) e recursos de redes nos níveis mais baixos desse sistema.

A sociedade humana e o ambiente natural são sistemas complexos caracterizados por múltiplos equilíbrios e incertezas (PERRINGS, 1998; FOLKE *et al*, 2002). O fortalecimento da resiliência pode aumentar a “capacidade de mudar, aprender e desenvolver” (FOLKE *et al*, 2002, p. 437) de maneira sustentável.

Um padrão de desenvolvimento sustentável é determinado por uma alocação equitativa de recursos em todos os níveis, levando em consideração o sistema de suporte à vida. Existem limites e o sistema de suporte ao ambiente tem uma capacidade limitada de atendimento<sup>46</sup>. No entanto, esses limites não são fixos, absolutos, estáticos e não levam necessariamente à estagnação. A resiliência pode ser usada como critério para medir a sustentabilidade ambiental (ARROW *et al*, 1995) e construir novos paradigmas de produção e crescimento. A ideia central é trabalhar com a diversidade, estabelecer arranjos suficientemente flexíveis para lidar e aprender com as mudanças e desenvolver capacidades adaptativas. Sistemas mais resilientes permitem um melhor uso dos recursos disponíveis, maximizando sua contribuição para a qualidade da vida sem diminuir sua capacidade de provisão.

Traduzir essa agenda para a gestão de risco nas cidades é um grande desafio, especialmente quando se tem em mente o duplo aspecto da resiliência, ou seja, a retomada de condições anteriores (*bounce back*) e a melhoria das condições de vida com superação dos déficits (*bouce forward*) (WILLIAMS *et al.*, 2019), sem descuidar do alerta de que resiliência não deixa de ser um atributo de sistemas e sua operacionalização deva vir atrelada a conceitos guarda-chuva, que permitam a integração de agendas e ações não apenas de recuperação pós-desastre, mas preventivas e transformadoras (KLEIN, NICHOLLS e THOMALLA, 2003).

---

<sup>46</sup> Interessante o trabalho de Kate Raworth sobre economia donut, que propõe um modelo de crescimento que respeite o mínimo existencial (alicerce social) e também o limite de capacidade do ambiente (teto ecológico), havendo destaque para a capacidade de adaptação do ser humano (RAWORTH, 2019).

#### **(f) Defesa civil**

A Defesa Civil pode ser vista sob a perspectiva institucional, ou seja, a instituição responsável por coordenar as ações preventivas, protetivas, reativas ou de recuperação envolvidas na gestão de risco e enfrentamento de desastres. Outra abordagem é a política de proteção civil, sua estruturação e regime jurídico.

Ambas são objeto de análise mais detida nos itens subsequentes, porém, desde já, vale destacar que a abordagem do risco como fenômeno social, intimamente relacionado à vulnerabilidade e desigualdade, demanda uma humanização da defesa civil, a qual deve ser vista pelo viés de um serviço público pautado pela igualdade material, capaz de promover um tratamento integrador, seja, “uma nova proteção civil, orientada tanto para a eficácia como para a justiça e baseada num novo pressuposto: o reconhecimento das vulnerabilidades sociais” (ARAGÃO, 2011, p. 77). A defesa civil brasileira, ainda estruturada a partir de uma lógica de segurança pública militarizada<sup>47</sup> acaba reforçando relações heterônomas em que as vítimas, muitas vezes, são responsáveis individuais por sua própria tragédia. Além disso, a compreensão eminentemente militar cria uma estrutura que tem dificuldade de agir de acordo com a necessária transversalidade que a questão requer, afastando as contribuições de outros setores (cientistas, profissionais de diferentes áreas, movimentos sociais e comunidades), reduzindo a esfera de discussão pública, de autonomia local e controle social sobre o tema (VALENCIO, 2011).

#### **(g) Gestão de risco**

O Direito cumpre papel fundamental de estruturar um conjunto de ações públicas, estatais e não estatais, não apenas de forma teleológica, mas também na conformação de relações sociais numa sociedade de risco, considerando que o risco, como afirmado, traz consigo a ideia inerente de contradição, de conflitos sociais e territoriais. A gestão de riscos, a ser abordada com maior detalhamento nos itens subsequentes, é precisamente esse conjunto de ações públicas, estatais e não estatais que, à luz dos conceitos acima desenvolvidos, deve ser pautada por uma lógica inclusiva, que reconheça as vulnerabilidades não apenas na dimensão do discurso e do diagnóstico, mas incorpore-a aos planos e ações concretas que

---

<sup>47</sup> A competência constitucional para as ações de defesa civil é atribuída aos bombeiros militares (art. 144, §5º, CF) e sua execução, mesmo quando pautada pelo viés ambiental, ainda traz contornos de uma atividade que é expressão *longa manus* da soberania, chegando-se até mesmo a questionar as atribuições e protagonismo dos governos locais, tal como determinado pela Le nº 12.608/12 (SAMPAIO e OLIVEIRA, 2019).

enfrentam desigualdades ordinárias, tão visíveis que se invisibilizam na tragédia cotidiana, mas que constituem grandes ameaças à vida e ao bem-estar. O risco, entendido de forma holística, pode ser porta de entrada para ações públicas (estatais e não estatais) que impliquem mudança social genuína.

Quando o risco, convertido em desastre, tem sua característica globalizante exacerbada, como vem sendo vivenciado no caso da COVID-19, a desigualdade reclama universalização - a ampliação de serviços e infraestruturas. A distribuição de cidade, recorrentemente negada a vários sujeitos e territórios, passa a ser pauta premente. As desigualdades antes invisibilizadas, eis que confinadas a certos territórios, a certos sujeitos mais impactados, passam a gerar efeitos que atingem os tomadores de decisão, os agentes políticos e econômicos. É a solidariedade por medo (BECK, 2011, p. 59), o efeito bumerangue que emerge na sociedade de risco e que impulsiona ações de universalização, mas talvez em bases movediças. Há um desafio em curso, que é transformar a ação pública pautada em reação com viés humanitário, no mais das vezes transitória (VALÊNCIO, 2011), em ação perene. Em outras palavras, a utopia da segurança, sistema axiológico da sociedade de risco (BECK, 2011), deve estar aliada ao ideal de igualdade referido na sociedade de classe. Assim, a ação pública de gestão de risco deve buscar a universalização de acesso (acesso efetivo e não mera disponibilização), pautada na igualdade material, exatamente como mecanismo para garantir segurança, encarando a superação das desigualdades como forma de evitar o pior.

## **1.2 A JURIDICIZAÇÃO DO RISCO**

A juridicização do risco é, certamente, resultado de mudanças fundamentais advindas de uma sociedade de risco. A incorporação pelo Direito do conceito de risco e de uma estrutura para geri-lo está essencialmente relacionada a movimentos e reivindicações alheios ao sistema jurídico, mas que com ele estabelecem relações intrínsecas (CARVALHO, 2009; SARLET e FENSTERSEIFER, 2014). Nesse sentido é que se busca compreender a conformação jurídica do risco, a semântica incorporada nos compromissos

internacionais e na estrutura normativa brasileira<sup>48</sup> e delinear a engenharia jurídica montada para enfrentar a questão do risco na ordem internacional e nacional.

### 1.2.1 O risco na ordem internacional

No plano internacional, as questões afetas ao risco têm merecido bastante atenção da Organização das Nações Unidas (ONU), sendo os trabalhos sobre o tema coordenados pelo Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNDRR)<sup>49</sup>.

Na condição de ponto focal para a redução de risco de desastres, a UNDRR coordena os esforços em torno da Estratégia Internacional para a Redução de Desastres (UNISRD) e, nesse sentido, supervisiona a aplicação do Marco de Sendai<sup>50</sup>, documento que consolida os compromissos assumidos pelos Estados<sup>51</sup>, em 2015, durante a Terceira Conferência Mundial sobre Redução de Risco de Desastre e endossado pela Assembleia Geral da ONU. No exercício dessa atribuição, além de produzir relatórios anuais, promove campanhas globais e processos de formação, fomentando ações locais e nacionais, bem como regionais e globais<sup>52</sup>, em torno dos eixos prioritários firmados no Marco de Sendai, quais sejam: (i) compreensão do risco de desastres; (ii) investimento na redução do risco de desastres para a resiliência; (iii) fortalecimento da governança do risco de desastres para gerenciar o risco

---

<sup>48</sup> Não se pretende aqui esgotar uma análise instrumental ou institucional, mas olhar de forma ampla o processo de juridicização do risco. A operacionalização da gestão de risco se dá por instrumentos de planejamento, de gestão, de avaliação, de controle, financeiros, entre outros. Foge ao escopo desse trabalho um olhar abrangente sobre os instrumentos e sua configuração jurídica, mas há certamente campo fértil de pesquisa nessa seara. Também não se propõe lançar mão de uma base teórica institucionalista para avaliar a estrutura pública juridicamente montada para implementar a gestão de risco, havendo nesse ponto também uma agenda ampla de pesquisa.

<sup>49</sup> Os esforços globais para cooperação em torno da prevenção do risco de desastre começam a ganhar corpo na década de 1990, declarada a Década Internacional para a Redução dos Desastres Naturais, superando, então, uma atuação essencialmente voltada para resposta e assistência em casos de desastres. Nessa década foi realizada a Primeira Conferência Mundial sobre Redução do Risco de Desastres (Yokohama, Japão, 1994), evento a partir do qual se estruturam linhas de ação internacional (moldura). Essa década marca um período de disseminação de conhecimento para a criação e promoção de uma agenda específica em torno de uma cultura global de prevenção: a Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres (UNISRD). A coordenação e implementação dessa estratégia em nível global é de responsabilidade do UNDRR, escritório das Nações Unidas que é parte do Secretariado da ONU. Informações sobre o Escritório das Nações Unidas para Redução de Risco de Desastre disponível em: <<https://www.undrr.org/>>. Acesso em: 16/04/2020.

<sup>50</sup> O texto em português, cuja versão foi elaborada pelo escritório da ONU no Brasil, é disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional em <[https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/Sendai\\_Framework\\_for\\_Disaster\\_Risk\\_Reduction\\_2015-2030-Portugus.pdf](https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030-Portugus.pdf)>. Acesso em: 14/04/2020.

<sup>51</sup> O documento, assinado por representantes de 185 Estados-membros da ONU, pode ser visto como *soft law*, visto não ter natureza jurídica de tratado internacional com força cogente. A consolidação de documentos orientados para ação tem ganhado destaque no sistema internacional.

<sup>52</sup> O Marco de Sendai estrutura seu plano de ação considerando duas grandes escalas espaciais: (i) local e nacional e (ii) regional e global.

de desastres; (iv) incremento da preparação para desastres para uma resposta eficaz e para "Reconstruir Melhor" em recuperação, reabilitação e reconstrução.

Esses eixos sintetizam a estrutura do plano de ação, que conforma diretrizes para estimular e apoiar Estados, governos locais e comunidades a agir levando em consideração uma combinação entre medidas de mitigação dos danos e de prevenção, com redução de exposição, das vulnerabilidades, melhoria da gestão do risco e preparação de alertas precoces. É perceptível, na estruturação dos eixos de ação, assim como no delineamento das ações necessárias, a preocupação com a dimensão temporal: trabalhar com prevenção de novos riscos (ação *ex ante*); agir para reduzir os riscos existentes (atualidade da ação); e responsabilizar pelos prejuízos (atuação *ex post*).

O Marco de Sendai, com a proposta de atualizar o Marco de Ação Hyogo (2005-2015), menciona progressos, especialmente na diminuição da mortalidade no caso de alguns perigos e na conscientização de ação pública e internacional, mas reconhece algumas lacunas importantes, como a não abordagem dos fatores subjacentes de risco de desastre e a falta da promoção da resiliência em todos os níveis.

Nesse sentido, o entendimento sobre o risco de desastre é uma das prioridades do Marco de Sendai, em que foi feito um esforço para traçar contornos do risco nas suas várias dimensões: vulnerabilidade, capacidade, exposição, perigo e características do ambiente, ponto absolutamente pertinente quando se pretende avançar no entendimento sobre a juridicidade do risco, ou seja, na compreensão do seu sentido jurídico. Em termos conceituais, o risco é definido pela ONU a partir de uma combinação de dois elementos básicos que combinam uma visão do senso comum com uma perspectiva técnica: possibilidade (vulgar) e consequência, potencial de perda (técnico). Com efeito, o guia terminológico organizado no âmbito da UNISRD define risco como sendo “a combinação da probabilidade de um evento e seus efeitos negativos” (ONU, 2009). Como já mencionado, é uma definição limitada, que não incorpora a construção social do risco.

Além disso, o Marco de Sendai consolida sete (7) metas globais acordadas para atingir o objetivo de “[p]revenir novos riscos de desastres e reduzir os riscos de desastres existentes, através da implementação de medidas econômicas, estruturais, jurídicas, sociais, de saúde, culturais, educacionais, ambientais, tecnológicas, políticas e institucionais integradas e inclusivas que previnam e reduzam a exposição a perigos e a vulnerabilidade a desastres, aumentar a preparação para resposta e recuperação, e,



*assim, aumentar a resiliência*”<sup>53</sup>. As metas voltam-se para a redução da mortalidade, do número de pessoas afetadas, das perdas econômicas diretas e dos danos em infraestrutura e serviços básicos; bem como para o aumento do número de países com estratégias nacionais e locais de redução do risco, para a cooperação internacional e para a disponibilidade e o acesso a sistemas de alerta. As metas, frequentemente medidas em médias globais, não parecem contemplar a dimensão da distribuição desigual do risco, que é mencionada no documento, nem se mostram plenamente aderentes ao objetivo amplo que pretendem atingir, em especial no que diz respeito a vulnerabilidades, fatores subjacentes de risco e resiliência, especialmente quando essa é entendida a partir de dois aspectos: retomada de condições anteriores (*bounce back*) e melhoria das condições de vida com superação dos déficits (*bouce forward*) (WILLIAMS et al, 2019).

Cumprir observar que, no sistema global, o risco não é abordado isoladamente, mas é explicitamente destacada a associação do Marco de Sendai - 2015 com a Agenda 2030 e com outras diretrizes internacionais relacionadas à mudança climática (Acordo de Paris) e, para o risco em áreas urbanas, à Nova Agenda Urbana. Atrelar a discussão da redução de risco de desastres a um contexto mais amplo – de desenvolvimento sustentável – evidencia a supramencionada abertura à complexidade e reconhecimento de dimensões socioeconômicas. Não há, no entanto, uma mudança de paradigma no tratamento do risco, a vulnerabilidade ainda está mais próxima da ideia de risco interno (CARDONA, 2004) e as dimensões relacionais conflituosas permanecem mais obscurecidas pela força da racionalidade científica da definição do risco, agora incorporando variáveis sociais na análise e um discurso de governança.

A questão do risco atrelada à discussão de desenvolvimento sustentável é traduzida, em termos concretos, em um dos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS), mais especificamente, o ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis que têm como um dos indicadores a medição do número de cidades implementando estratégias de redução de risco de desastre nos moldes do Marco de Sendai<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Marco de Sendai – II.Resultado Esperado e Objetivo, item 17.

<sup>54</sup> 11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis (ONU, 2015). Para uma apresentação mais didática dos objetivos de desenvolvimento sustentável, vide < <https://nacoesunidas.org/pos2015/>> (acesso em: 01/07/2020) e, mais especificamente sobre o ODS 11 vide < <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>(acesso em: 01/07/2020).

No monitoramento nacional dos ODS (BRASIL, s.d.), esse indicador é desagregado em duas escalas, nacional e local, que conformam indicadores próprios<sup>55</sup>, suprimindo-se a dimensão comunitária, ou seja, a preocupação com a aplicação da gestão de risco nos assentamentos humanos.

Em relação ao indicador referente à escala nacional, por meio do qual se busca aferir o número de países que adotam e implementam estratégias nacionais de acordo com o Marco de Sendai, vale destacar que se trata de uma medição dicotômica (sim e não) e, apesar de a série histórica (2015-2018), apontar como atingidas todas as metas das variáveis que compõe esse indicador, quais sejam, a existência de (i) conhecimento do risco, (ii) sistemas de monitoramento e alerta, (iii) força tarefa nacional, (iv) comunicação sobre redução de risco, (v) capacidade de resposta; a ficha metodológica descreve ações implementadas basicamente entre os anos de 2011 e 2013, todas anteriores ao Marco de Sendai, sem referência a medidas de monitoramento e execução de tais ações<sup>56</sup>.

No que diz respeito ao indicador com reflexo na escala local, a avaliação é mais complexa, consistindo na ponderação a respeito de um conjunto de variáveis agregadas em torno de 4 eixos: (i) instrumentos de planejamento; (ii) gerenciamento de riscos de enchentes e inundações; (iii) gerenciamento de riscos de escorregamento de encostas; (iv) equipe de gestão de risco e resposta a desastres.

Vale notar que para a elaboração desse indicador adotou-se uma definição de risco que é “a potencialidade de que ocorra um acidente, um desastre, um evento físico que resulte em perdas e danos sociais ou econômicos” (BRASIL, s.d.)<sup>57</sup>. Tal conceito, cotejado com a definição da ONU e com os contornos do Marco de Sendai, revela a adoção de um viés bastante tecnicista. Além disso, optou-se por enfatizar elementos causadores de desastres naturais (enchentes, inundações e deslizamento de encostas), omitindo-se a dimensão dos desastres tecnológicos, que têm histórico relevante no país, a exemplo do acidente com o

---

<sup>55</sup>Indicador 11.b.1 - Número de países que adotam e implementam estratégias nacionais de redução de risco de desastres em linha com o Marco de Sendai para a Redução de Risco de Desastres 2015-2030 e Indicador 11.b.2 - Proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias locais de redução de risco de desastres em linha com as estratégias nacionais de redução de risco de desastres (BRASIL, s.d.). Especificamente sobre o ODS 11 e seus indicadores, vide <<https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=11>> (acesso em 01/07/2020).

<sup>56</sup> Avaliar a fase de implementação da política pública de gestão de risco na esfera nacional é algo que extrapola o escopo do presente trabalho, mas se revela como um campo fértil para aprofundamento de pesquisas, especialmente num contexto de drástica contenção de despesas públicas promovida pela Emenda Constitucional nº 95/2016, popularmente conhecida como Emenda do Teto.

<sup>57</sup> Especificamente sobre o ODS 11 e seus indicadores vide <https://odsbrasil.gov.br/objetivo11/indicador11b2> (acesso em: 01/07/2020).

Césio 137 em Goiânia (1987), o rompimento das Barragens em Brumadinho (2019) e Mariana (2015) e o colapso do Edifício WPA(2018).

Por fim, a discrepância existente entre as unidades da federação, no que tange à gestão de risco, chama atenção. Em alguns estados, o índice de governos locais que adotam e implementam estratégias locais de redução de risco de desastres nos termos do marco nacional é de 100% (DF), enquanto em outros esse índice é ínfimo, como no Piauí (PI), que é de 4%. Nota-se que não se tratam de discrepâncias exclusivamente macrorregionais: na região sudeste, por exemplo, o estado com o maior índice de governos locais aderentes é o Espírito Santo (93,6%), enquanto Minas Gerais tem apenas 32,4%.

Na Nova Agenda Urbana<sup>58</sup> (ONU - HABITAT, 2016), fica evidente que o risco é abordado a partir do viés do desenvolvimento urbano ambientalmente sustentável e o objetivo de harmonização com outros compromissos internacionais que são reafirmados, inclusive com o Marco de Sendai (Nova Agenda Urbana - item 6).

Essa intersecção urbano-ambiental fica evidente pelo destaque dado à sustentabilidade ambiental como um dos três princípios estruturantes da Nova Agenda Urbana (item 14, *c*). Esses princípios dão sentido às ações propostas, calibram-nas rumo aos objetivos declarados na visão comum de uma cidade para todos. Essa visão compartilhada de cidade inclui a adoção e implementação da redução e gestão do risco de catástrofe, aliada à redução da vulnerabilidade e ao aumento da resiliência, bem como à capacidade de resposta a perigos naturais e antropogênicos no contexto de mudanças climáticas (Nova Agenda Urbana - item 13 *g*). Interessante notar que a redução do risco como mecanismo para assegurar o princípio da sustentabilidade ambiental é colocado ao lado do uso sustentável da terra (Nova Agenda Urbana – item 14, *c*), enquanto a propriedade da terra aparece atrelada à dimensão econômica (Nova Agenda Urbana – item 14, *b*). Talvez mais uma das facetas do confronto entre posse e propriedade<sup>59</sup>, formas jurídicas de apropriação dos bens imóveis que, nos casos de conflitos fundiários (com reflexos nos padrões de uso e ocupação) comumente entram em choque.

---

<sup>58</sup> O texto em português, cuja versão foi elaborada pelo escritório do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT) no Brasil, é disponibilizado no site das Nações Unidas – Brasil. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-habitat-lanca-versao-em-portugues-da-nova-agenda-urbana/>>. Acesso em 24/04/2020.

<sup>59</sup> O confronto entre posse e propriedade no contexto de funcionalização do Direito é tratado em detalhes por Marcos Alcino de Azevedo Torres (TORRES, 2007).

Especificamente quanto ao risco, entre os compromissos assumidos pelos Estados signatários da Nova Agenda Urbana<sup>60</sup>, merece destaque o compromisso a respeito do reforço da resiliência das cidades e aglomerados por meio da adoção de planos e medidas baseados em informações sobre o risco de desastre, observando-se uma visão holística do mesmo e que busquem a redução da vulnerabilidade e do próprio risco (Nova Agenda Urbana – item 77<sup>61</sup>). Visivelmente, a questão dos assentamentos precários tem destaque, associando-se risco e moradia no compromisso de urbanizar núcleos precários e reabilitar o parque habitacional sujeito a risco, tornando-os resilientes aos desastres. São compromissos nitidamente alinhados com a qualificação da segurança, em detrimento da remoção.

O que se percebe, portanto, na ordem internacional, é que a questão do risco é articulada em torno da ideia de desenvolvimento ambientalmente sustentável e resiliente, inclusive e principalmente, para as áreas urbanas, sendo esse o eixo comum de inúmeros documentos internacionais que consolidam os compromissos assumidos pelos Estados.

### **1.2.2 O risco na ordem normativa brasileira**

Na medida em que o risco traz incertezas que irritam a estrutura do sistema jurídico, tem início um processo de sensibilização do Direito ao risco, em um movimento que envolve desde o redimensionamento de institutos jurídicos clássicos (como a propriedade) até a inserção de novos elementos semânticos (CARVALHO, 2009). Há uma dimensão de análise estrutural das transformações do sistema jurídico estressado pelo risco, que é a “face construtiva de uma sociedade que se propõe a refletir sobre as decisões presentes e suas repercussões em curto, médio e longo prazos” (CARVALHO, 2009, p. 2). Esse olhar

---

<sup>60</sup> O risco também é objeto dos compromissos firmados no item 65 e item 78, ambos no capítulo do desenvolvimento urbano ambientalmente sustentável e resiliente e bastante alinhados com o Marco de Sendai.

<sup>61</sup> 77. Comprometemo-nos a reforçar a resiliência das cidades e dos aglomerados urbanos, incluindo o desenvolvimento de infraestruturas de qualidade e o ordenamento do território e a adoção e implementação de políticas integradas atentas às questões éticas e de gênero e planos e abordagens com base nos ecossistemas, alinhados com o Quadro de Sendai para a Redução de Risco de Catástrofes 2015-2030, e pela generalização holística e informação estatística sobre redução de risco de catástrofes e pela gestão a todos os níveis para reduzir a vulnerabilidade e o risco, especialmente em áreas de estabelecimentos formais e informais propensas ao risco, incluindo núcleos de alojamentos precários, permitindo às famílias, comunidades, instituições e serviços, prepararem-se para responder, adaptar-se e rapidamente se recuperar dos efeitos dos perigos, incluindo choques ou tensões latentes. Promoveremos o desenvolvimento de infraestruturas resilientes, eficientes e sustentáveis e que irão reduzir os riscos e o impacto de desastres, incluindo a reabilitação e urbanização de núcleos de alojamentos precários. Promoveremos também medidas para o reforço e a reabilitação de todo o parque habitacional em risco, incluindo os estabelecimentos informais, de forma a torná-los resilientes aos desastres, em coordenação com as autoridades locais e os atores relevantes.

amplo não afasta uma abordagem mais dogmática, especialmente na dimensão analítica<sup>62</sup>, ou seja, mais focada no regramento do risco e seus contornos jurídicos mais genéricos.

Com esse olhar dogmático analítico é que se passa à análise do risco na Constituição e nas normas de caráter nacional que regem o risco<sup>63</sup>, especificamente o marco normativo da Defesa Civil.

#### **(a) O risco na Constituição**

Na Constituição, a expressão “risco” aparece explicitamente ligada a questões de saúde e segurança no trabalho (art. 7º, XII, CF – riscos inerentes ao trabalho), saúde (art. 196, CF – risco de doença), inclusive da população indígena (art. 231, §5º, CF), e ambiente (art. 225, §1º, incisos V e VII – controle de técnicas, de substâncias e práticas que possam causar risco à vida e ao meio ambiente). A redação desses dispositivos constitucionais põe em evidência a ideia de ameaça e combina a possibilidade de ocorrência de um evento com suas consequências danosas, alinhando-se com a dupla conotação (probabilidade e consequência) do risco que conforma o conceito referencial da UNISRD (ONU, 2009).

Considerando que o risco é objeto central da Política Nacional da Defesa Civil, pode-se destacar também as normas de distribuição de competência nessa seara. Atribui-se à União a competência exclusiva para promover a defesa contra calamidades e privativa para legislar sobre defesa civil; (art. 21, XVII; art. 22, XXVIII, CF); atribuindo-se, ainda, a competência dos Bombeiros Militares, no âmbito da segurança pública, para a execução das atividades de defesa civil (art. 144, §5º, CF).

Mas é a partir de uma interpretação sistemática do direito ambiental constitucional que se pode perceber, na Constituição, algum distanciamento do tratamento do risco com foco na ameaça, no potencial traumático do fenômeno, para a vulnerabilidade das pessoas, coisas e do ambiente. Com essa passagem, abre-se a possibilidade de mitigar o risco a partir do conhecimento prévio tanto das causas subjacentes como também, e principalmente, das vulnerabilidades, estabelecendo bases de decisão e ação no presente que se projetam para o

---

<sup>62</sup> A dogmática jurídica, conforme nos ensina Tercio Ferraz Júnior, tem uma arquitetura desenhada em três camadas, a dogmática analítica (teoria da norma), a dogmática hermenêutica (teoria da interpretação) e a dogmática da decisão, eixos que conformam a ideia do direito como instrumento decisório que olha seu objeto “como um conjunto compacto de normas, instituições e decisões que lhe compete sistematizar, interpretar e direcionar, tendo em vista uma tarefa prática de solução de possíveis conflitos que ocorram socialmente” (FERRAZ JÚNIOR, 2019, p. 55).

<sup>63</sup> Outras normas de caráter nacional também afetam ao risco, em especial na intersecção do risco com o direito urbanístico, serão objeto de análise em outros tópicos da tese.

futuro, afinal “risco consiste em encenar o futuro no presente” (BECK, 2011, p. 361). Ainda assim, as vulnerabilidades no sistema constitucional ambiental são mais estáticas, focadas nas dimensões físicas e naturais, com menos ênfase nas condições dos sujeitos ou numa dimensão relacional.

Na fase da constitucionalização da proteção ambiental, na qual há centralidade dos valores e direitos ecológicos (SARLET e FENSTERSEIFER, 2014)<sup>64</sup>, verifica-se uma transformação na ordem jurídica constitucional, colocando em destaque uma dimensão coletiva e uma projeção temporal, essenciais ao estudo da juridicização do risco.

A *projeção temporal* aparece na ideia de equilíbrio ambiental, na perspectiva de justiça intergeracional e, principalmente, nos princípios da precaução e prevenção que, se não são princípios explícitos no art. 225 da Constituição, informam o Direito Ambiental Constitucional. Em relação ao meio ambiente equilibrado (art. 225, *caput*, CF) ele está relacionado ao aspecto temporal, pois o equilíbrio não é estático e fatos verificados cientificamente sobre limites planetário e situações de desequilíbrio ensejam a edição de normas para controle, reparação e mitigação de riscos e danos (MACHADO, 2013). O termo “futuras gerações” (art. 225, *caput*, CF) também projeta no tempo as ações de gestão ambiental, inclusive de gerenciamento de riscos. A precaução impõe que as incertezas quanto ao risco ou probabilidade de dano não podem obstar medidas para evitá-los, sem perde de vista a capacidade de executá-las<sup>65</sup>, enquanto a prevenção impõe o tratamento das causas e fontes dos problemas ambientais, evitando-se a consumação de danos. Em ambos os casos encontra-se a noção de ação antecipada, guiada pela ciência, para gerir, evitar, mitigar riscos e danos.

A *dimensão coletiva* vem expressa na natureza difusa do bem ambiental, afinal, o meio ambiente é tratado na ordem constitucional como “bem de uso comum do povo” (art. 225, *caput*). Traduzida para juridicização do risco, há que se olhar a característica globalizante

---

<sup>64</sup> Para os referidos autores, a evolução do Direito Ambiental pode ser vista em três fases, uma primeira fragmentária-instrumental, na qual havia um viés preponderantemente econômico e a proteção visava, acima de tudo, viabilizar a disponibilidade de insumos para a organização da produção, uma fase legislativa sistemático-valorativa da proteção ambiental que dá início à proteção jurídica de valores ecológicos e a fase da “constitucionalização” da proteção ambiental, que dá centralidade à dimensão ecológica, “a ponto de implicar limites a outros direitos (fundamentais ou não)” (SARLET e FENSTERSEIFER, 2014, p. 241).

<sup>65</sup> O princípio foi assim explicitado na Declaração do Rio de Janeiro (ECO-92): **Princípio 15** Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. (ONU – ECO 92, 1992).

do risco que não conhece fronteiras e, por isso, requer que não se fique adstrito a uma abordagem microjurídica – impactos no nível doméstico<sup>66</sup> - mas incorpore um olhar macrojurídico – para a cidade, a região, os impactos globais. Essa abordagem holística do risco na dimensão multiescalar, proposta pela agenda global, encontra guarida na estrutura de análise do próprio perigo e dos problemas ambientais do nível mais local, doméstico, até o global (HARDOY, MITLIN E SATTERTHWAITTE, 2006). A dimensão coletiva também tem reflexos na ideia de gestão compartilhada e governança ambiental, estatuindo-se a intervenção obrigatória do poder público (art. 225, §1º, CF), mas com colaboração de toda a coletividade que tem direito e dever fundamental ao meio ambiente equilibrado (art. 225, CF). Tal como mencionado anteriormente, participação e governança são, no marco internacional, parâmetros importantes de ação na gestão do risco que também encontram eco no processo de juridicização do risco na legislação infraconstitucional.

Mas é apenas na dimensão infraconstitucional que a relação entre risco e política urbana ganha evidência, visto que, pela ótica da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, a ordenação do solo urbano adquire centralidade (D. CARVALHO, 2015, p. 78). Essa abordagem intersetorial, com destaque para a questão urbana, será tratada mais detidamente em itens subsequentes, destacando-se, desde já, o arranjo constitucional de distribuição de competências que dá protagonismo ao Município no planejamento territorial (art. 30, VIII, CF) e na execução da política urbana (art. 182, CF).

### **(b) O risco na legislação infraconstitucional**

Quando se analisa o regramento infraconstitucional do risco, é interessante notar que o processo de juridicização é marcado por uma regulamentação tardia. A existência de um processo internacional anterior de sensibilização e o histórico de desastres em território nacional<sup>67</sup> indicam que fatos e lutas sociais, com sua juridicidade material, acabam exercendo papel de pressão na ordem jurídica. Assim, apenas em 2012 foi promulgado o marco normativo nacional da Defesa Civil, no exercício da competência prevista no art. 22,

---

<sup>66</sup> Em que pese essa preocupação com esse aspecto global, a dimensão individual, que impõe um olhar do risco e dos problemas ambientais na escala doméstica, não pode ser menosprezada. A título de exemplo, é possível pensar nos riscos sanitários com sérios impactos na dimensão das residências quando se constata a presença do coronavírus em esgotos (FERREIRA, 2020), havendo ainda um cenário de incerteza quanto à possibilidade de transmissão hídrica ou oral-fecal do vírus, num contexto de déficit de saneamento marcado pela desigualdade.

<sup>67</sup> Sobre um registro histórico dos desastres de origem natural e humana, vide Renata Martins Carvalho (CARVALHO, 2019, p. 26) e Atlas Brasileiro de Desastres Naturais (1991-2012) (BRASIL – MDR, s.d.).

XXVIII da Constituição. A Lei nº 12.608/12 é um caso emblemático de normatização como resposta a pressões externas ao sistema jurídico.

Até a promulgação da Lei nº 12.608/12, sob a perspectiva da Defesa Civil, havia uma institucionalização oscilante e a atuação só ocorria em situações emergenciais. Os avanços institucionais e legais na temática do risco, vindo a reboque da Agenda 21 e dos compromissos assumidos na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (ECO-92), eram tímidos e não colocavam o tema do risco e sua prevenção como prioridade (CARVALHO, 2019).

No que tange ao caráter de instituição nacional, nota-se que a Defesa Civil teve uma breve existência no contexto da II Guerra Mundial (1942-1946), voltando a ser articulada nacionalmente apenas na década de 1980<sup>68</sup>, sendo organizada com base em lei apenas em 2012, com o advento da Lei nº 12.608/12. Na segunda metade do século XX, a organização da defesa civil era basicamente feita no âmbito dos estados, sendo o Estado da Guanabara (atual Rio de Janeiro) o precursor nesse processo, instituindo sua Defesa Civil em meados da década de 60, enquanto São Paulo criou sua Defesa Civil apenas em 1976. O histórico e evolução da Defesa Civil no Brasil confirma um movimento jurídico de reação a pressões decorrentes de eventos que causaram perda de vidas da população civil. Com efeito, no contexto da II Guerra Mundial, houve uma mobilização social em razão do naufrágio de um navio de passageiros na costa brasileira com mais de 60 vítimas, enquanto nos estados da Região Sudeste, as fortes chuvas na Serra das Araras/RJ e Caraguatatuba/SP impulsionaram a organização institucional no âmbito dos estados (BRASIL- MDR, 2019).

Sobre a evolução legislativa, pode-se dizer que antes de 2010 a temática era praticamente ignorada, predominando um “direito desastroso” (MARRARA, 2017). A partir daí a normatização (Lei nº 12.340/10) teve como foco a reação aos desastres e o regramento para transferência de recursos da esfera federal para os demais entes da federação<sup>69</sup>. Cumpre

---

<sup>68</sup> O Decreto nº 97.274/88 que organizou pela primeira vez o Sistema Nacional de Defesa Civil. Até então, a abordagem era de resposta a calamidades públicas (secas e cheias, basicamente) coordenadas pelo Ministério do Interior (BRASIL – MDR, 2019)

<sup>69</sup> A dependência de recursos federais para a execução da gestão de risco, que requer complexo arranjo legal e institucional para viabilizar transferências, explicita uma dimensão da herança brasileira de desigualdade, o federalismo desigual (informação verbal), como relata Tania Bacelar em entrevista sobre “Desigualdades Sociais e Pandemia” (vide <<https://www.youtube.com/watch?v=mlYQwqltha0>>, acesso 11/05/2020). Com efeito, a pesquisadora, ao avaliar a fragmentação de ações regionais e novas institucionalidades que se vem se destacando, especialmente no NE, em razão da crise do Coronavírus, fala da importância de compartilhamento e coordenação na gestão do risco e no enfrentamento da crise e reflete sobre a dificuldade de atuar regionalmente num contexto de federalismo desigual, no qual o governo central é muito forte e



notar que a alocação de recursos financeiros num contexto pós-desastre ainda ocupa grande parte da normatização, impulsionando as recentes alterações normativas.

Aliás, investimentos em ações preventivas entram na gramática normativa apenas em 2014, com a Lei nº 12.983/14<sup>70</sup>, que altera vários dispositivos da Lei nº 12.340/10, mas sofre profundas mudanças com a Portaria nº 3.033/2020. Ainda há pouco espaço para as transferências voluntárias destinadas à prevenção, em especial quando se considera que os recursos destinados a isso deveriam provir do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (FUNCAP) e seu repasse deveria observar o regulamento do fundo (art. 9º, §3º, Lei nº 12.340/10), ou seja, o Decreto nº 1080/94, regulamento esse que foi revogado no chamado “revogaço” de 2020 (Decreto nº 10346/20). Atualmente, o repasse de recursos segue a Portaria nº 3033/2020, havendo uma forte centralização<sup>71</sup>, nítido viés tecnicista e científico para seleção de projetos que são direcionados para adoção de obras estruturais de engenharia<sup>72</sup>, além de ampla restrição orçamentária, com estímulo para a adoção de contratos de repasse atrelados à contrapartida financeira do ente solicitante<sup>73</sup>. Na lógica econômica, presente nas entrelinhas dessa portaria, pode-se dizer que instituímos um desastroso direito dos desastres, em que serão potencialmente preteridas as áreas e populações mais vulneráveis, que necessitam de maiores intervenções e ações mais complexas (estruturais e não estruturais) para compatibilizar a prevenção com a garantia de direitos fundamentais, entre eles a moradia<sup>74</sup> digna, que exige a adoção de medidas que, preferencialmente, viabilizem a permanência com qualificação de segurança e mitigação dos riscos (art. 3º-B, Lei nº 12.340/10; art. 39, Lei 13.465/17). Segue-se priorizando a

---

detêm a maior parte dos recursos financeiros, o que requer, inclusive, transferência e distribuição de recursos de forma diferenciada.

<sup>70</sup> Tal lei é a conversão de uma Medida Provisória que objetivava agilizar o repasse de verbas para áreas atingidas como resposta ao desastre causado por fortes chuvas no ES naquele ano. A lei trabalha com a lógica de transferência fundo a fundo, a exemplo do SUS e inclui a possibilidade de contratação de obras pelo regime diferenciado de contratação.

<sup>71</sup> Definição de prioridades a cargo exclusivamente do Ministério do Desenvolvimento Regional – art. 2º, §4º, Portaria nº 3.033/2020; bem como aprovação (ou não) a cargo do órgão central cuja opinião pode ser determinante para a adoção de mudanças no projeto – art. 8º Portaria nº 3.330/2020.

<sup>72</sup> Até mesmo o procedimento licitatório observa, como regra, os critérios para contratação de obras e serviços de engenharia (a título de exemplo, vide art. 11, II da Portaria nº 3.033/2020). No anexo B, referente ao relatório diagnóstico, as soluções propostas para as ações de prevenção estão restritas a obra, estudo e mapeamento, únicas concebidas como válidas para evitar ou reduzir o risco de desastres.

<sup>73</sup> Repasse inicial e complementações levam em conta disponibilidade orçamentária e financeira da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, havendo forte estímulo a apresentação de contrapartida financeira pelo ente solicitante, restringindo-se sobremaneira a possibilidade de complementação de recursos federais na fase de execução do plano de trabalho, a teor do disposto no art. 6º; art. 9º, §§2º e 3º da Portaria nº 3.033/2020.

<sup>74</sup> Aliás, as medidas referentes à atendimento habitacional ficam excluídas e dissociadas das medidas de prevenção, sendo objeto de normativa própria, a teor do disposto no art. 26 da Portaria nº 3.033/2020, que se afasta de uma visão holística a partir da segregação orçamentária.

reação ao desastre, inclusive no tocante à transferência de recursos (compulsória) em resposta a emergências e calamidades.

No processo de juridicização do risco, foi decisiva a promulgação da Lei nº 12.068/12, que estabelece os parâmetros fundamentais que legitimam juridicamente ações públicas de enfrentamento do risco. Tal lei estabelece a base do regime jurídico de prevenção, resposta e recuperação no caso de desastres, trazendo o risco para o cerne da questão. Trata-se de um conjunto de regras organizados em um sistema normativo aberto, que reconhece a necessidade de diálogo com a realidade sobre a qual se pretende incidir, dando margem para que arremates sejam feitos considerando a especificidade do objeto. Tal como mencionado acima, é apenas nessa dimensão infraconstitucional que o entrelaçamento das agendas de risco, ambiental e urbana torna-se mais evidente.

A Lei nº 12.608/12 encontra-se dividida em quatro (4) capítulos. No primeiro, delimita-se o *objeto*: defesa civil e risco de desastres, cuja definição, remetida a regulamentações posteriores, pode ser sintetizada como conjunto sistemático de medidas de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação (defesa civil) para enfrentamento de situações em que há possibilidade de ocorrência de evento adverso, natural ou antropogênico, que cause danos com reflexos sociais, econômicos e ambientais num cenário de vulnerabilidade (risco de desastre). A IN/MDR nº 36/2020 delimitou ainda mais o objeto ao trazer conceitos autênticos que alteram até mesmo as definições inscritas no Decreto nº 10.593/2020, por exemplo, retirando a dimensão de prejuízos sociais da ideia de dano que compõe a definição de desastre (art. 1º, parágrafo único, XII da referida instrução normativa).

Além disso, o recente Decreto nº 10.692/2021 incorporou conceito para áreas de risco, que passam a ser entendidas como:

Art. 2º (...)

III - áreas de risco - as áreas suscetíveis à ocorrência de desastres, caracterizadas pela relevância dos elementos expostos a danos humanos, materiais e prejuízos econômicos e sociais; e,

Também nesse primeiro capítulo das ‘disposições gerais’, a lei traça duas diretrizes fundamentais de uma ação pública para enfrentamento do risco, quais sejam, o *foco na prevenção e redução de riscos* (art. 2º, caput e §2º, Lei nº 12.608/12) e a *responsabilidade compartilhada*, ou seja, a existência de poder-dever do Estado na execução de ações com a colaboração da sociedade (art. 2º, §1º, Lei nº 12.608/12).

O segundo capítulo apresenta os objetivos e as diretrizes gerais da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, bem como distribui competências. Entre os *objetivos*, merece destaque a *dimensão temporal*, que acima foi tratada como essencial no processo constitucional de juridicização do risco. Ainda assim, a lei peca ao não tratar explicitamente de duas diferentes perspectivas: uma voltada à prevenção de novos riscos e outra atenta à intervenção sobre riscos existentes – nesse caso, uma perspectiva de futuro que não prescinde de lidar com o passado, a partir da lógica de melhoria progressiva e inclusiva. Fica adstrita a um conjunto (sequencial) de ações sistêmicas desde a prevenção até a recuperação (art. 3º, caput; art. 4º, II; art. 5º, I, II e III, Lei nº 12.608/12), sendo a *prevenção* explicitamente priorizada (art. 4º, III, Lei nº 12.608/12), o que é reiterado indiretamente em inúmeros dispositivos que dão como norte ações visando a prevenção, atrelada a conceitos chave como ameaça, suscetibilidade, vulnerabilidade, resiliência (art. 5º, VI, VII, Lei nº 12.608/12).

Também é visível a *abordagem holística* na perspectiva *multisetorial* (art. 3º, parágrafo único; art. 5º, IV, Lei nº 12.608/12), com destaque para a política urbana<sup>75</sup> altamente articulada com o meio ambiente, e também *multiescalar* (art. 4º, I, Lei 12.608/12). Com efeito, a lei traça objetivos e diretrizes que articulam o risco com o ordenamento e gestão territorial, desenvolvimento urbano, infraestrutura, cidades resilientes, processo sustentável de urbanização, ordenamento da ocupação do solo urbano, combate à ocupação de certas áreas e realocação que resulte em moradia em local seguro (art. 3º, parágrafo único, art. 5º, VI, X, XI, XII, Lei nº 12.608/12).

Cumprir observar ainda que a participação deveria ser norteadora da política nacional de gestão de risco (art. 4º, VI, Lei nº 12.608/12), podendo-se dizer que o regime jurídico incorporaria, em tese, a *governança e gestão compartilhada*, chegando até mesmo a utilizar a expressão “autoproteção” (art. 5º, XIV, Lei nº 12.608/12). Ainda assim, percebe-se uma abordagem top-down, em que as comunidades são orientadas sobre como agir e se auto proteger. Isso sem falar no desmantelamento de espaços potencialmente participativos como o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC).

---

<sup>75</sup> Interessante notar como a lei reconhece haver uma dimensão territorial da política: em inúmeros dispositivos fala-se em gestão do território, espacialização de estudos atrelados a um determinado território, por exemplo, o uso da bacia hidrográfica como unidade de análise (art. 4º, IV, Lei nº 12.608/12), com reflexo na distribuição de *competências*, com vários instrumentos que especializam dados (mapas).

Há também um sistema de distribuição de competências entre os entes federativos, os quais recebem um rol de atribuições (arts. 6º a 8º, Lei nº 12.608/12), além de haver competências comuns a todos (art. 9º, Lei 12.608/12). As competências da União (art. 6º, Lei nº 12.608/12) estão diretamente relacionadas à coordenação nacional por meio do planejamento e regulação (art. 6º, I, VIII, Lei nº 12.608/12), e relacionadas à produção de informação, seja fomentando pesquisa ou mesmo instituindo sistemas de informação e monitoramento - ligados ao estudo técnico e científico de ameaças naturais ou antropogênicas (art. 6º, V, IX, XI, XII, XIII, Lei 12.608/12).

Fica claro que o município tem papel central na execução direta de ações públicas de gestão de risco, com o maior número de atribuições (art. 8º, Lei nº 12.608/12), bem como com responsabilidades específicas, que não têm reflexo nas ações dos outros entes, em especial ações voltadas para a gestão urbana, destacando-se medidas de controle urbanístico prévio (por exemplo, *vedar ocupações em áreas de risco* - art. 8º, V, Lei nº 12.608/12) e controle urbanístico repressivo (*vistoriar edificações vulneráveis e promover intervenção preventiva ou evacuação* - art. 8º, VII, Lei nº 12.608/12). Também cabe exclusivamente ao município medidas de relacionamento direto com a população, seja para a prevenção de desastres ou para cuidar daqueles atingidos por desastres (art. 8º, VIII, IX, XII, XVI, Lei nº 12.608/12); algumas vezes incorporando uma perspectiva de governança ampliada, envolvendo os moradores (art. 8º X, XVI, Lei nº 12.608/12). No entanto, mesmo nesses casos a participação da população é mínima<sup>76</sup> – apenas recebe informações e treinamentos, reproduzindo um conhecimento técnico que lhe é transmitido.

O sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) é estruturado no terceiro capítulo, que trata basicamente dos órgãos que compõem o sistema e suas finalidades, com destaque para o desenho do CONPDEC<sup>77</sup> que é expressão das ideias de ***governança e responsabilidade compartilhadas*** não apenas entre entidades públicas e privadas (art. 10, caput, Lei nº 12.608/12), mas também com participação da sociedade civil organizada, representantes dos atingidos por desastres e especialistas (art. 12, §2º, Lei nº 12.608/12). Uma ***visão holística*** do risco, observando a dimensão ***multiescala e multisetorial***, também

---

<sup>76</sup> Sobre níveis de participação popular em políticas públicas, em especial políticas urbanas, relevante o trabalho de Sherry Arnstein (1969) que cria uma escala progressiva, útil para avaliar a ampliação de efetivo poder e controle social.

<sup>77</sup> Impende destacar os desafios à gestão compartilhada experimentados na atual gestão do governo federal. O Decreto nº 9759/2019 extinguiu em massa os conselhos participativos, medida cuja constitucionalidade vem sendo apurada por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6121, na qual foi concedida liminar para assegurar a continuidade dos conselhos criados por lei.

aparece na composição do sistema, que inclui órgãos dos três níveis de governo (art. 10, caput; 11, IV; 12, §2º, Lei nº 12.608/12) e de outros setores (art. 11, IV, Lei nº 12.608/12). Entre as finalidades do CONPDEC também chama a atenção um destaque para a vulnerabilidade (etária e condição física) como foco da ação pública, ainda que com o olhar pós-desastre (art. 12, IV, Lei nº 12.608/12). Parte dessa concepção, no entanto, foi nitidamente desconstruída por meio do recente Decreto nº 10.593/2020 que diminui ainda mais a participação de municípios e da sociedade civil - que já tinha representação desproporcional (art. 15, Decreto nº 10.593/20). Vale notar que o conselho não está em funcionamento, aguardando reestruturação conforme informação obtida pelo portal de transparência (FalaBR).

No capítulo final, que trata de temas diversos<sup>78</sup> e alterações de outras leis, fica clara a proposta de “adaptação da gestão urbanística das cidades para a redução do risco de desastres” (CARVALHO, 2019, p. 50), articulando a gestão do risco com a política urbana numa perspectiva intersetorial, holística. Três questões parecem centrais na intersecção entre gestão de risco e política urbana: moradia, planejamento e controle urbanístico.

Sobre a *moradia*, além de tratar de programas habitacionais para realocação (art. 14, Lei nº 12.608/12), terra urbanizada e fomento à expansão urbana com segurança (art. 16, Lei nº 12.608/12), alterações na Lei 12.340/10 tratam fundamentalmente do conflito entre risco e moradia (nova redação do art. 3º, B, Lei 12.340/10). Na sistemática introduzida, há priorização de medidas de redução de risco, inclusive obras (medidas estruturais), sendo a remoção a *ultima ratio* e sempre acompanhada de reassentamento em local seguro (art. 3º B caput, Lei nº 12.340/10), contemplando-se atendimento provisório e definitivo (art. 3º B, §3º, Lei nº 12.340/10). A lei trata ainda de procedimentos para remoção (art. 3º B, §1º, Lei nº 12.340/10) que, além de explicitar a necessidade de ciência prévia dos moradores, inclui a dimensão da vulnerabilidade do local (afetada por vistoria e laudo individualizado – escala da avaliação do risco) e social no laudo (“riscos para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros” – art. 3º, B, §1º, I, Lei nº 12.340/10).

O *planejamento* está na essência das alterações introduzidas no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01). Evitar a exposição da população a risco de desastre passa a ser diretriz geral da política urbana (art. 2º, VI, h, Lei 10.257/01); sendo que a expansão urbana deve ser

---

<sup>78</sup> Também chama a atenção uma preocupação com a educação ambiental e a importância da educação, desde os níveis mais básicos, no processo de construção de uma cultura de prevenção, questão que se perde com a revogação de uma alteração que havia sido inserido na Lei nº 9.394/96 a partir da edição da Lei 13.415/17..

ordenada prevendo-se a dimensão do risco (art. 42-B, Lei nº 10.257/01). Além disso, para municípios incluídos no Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis a desastres, o Plano Diretor passa a ser obrigatório (art. 41, VI, Lei nº 10.257/01), com conteúdo mínimo ampliado (art. 42-A, Lei nº 10.257/01). Com efeito, em tais municípios, o Plano Diretor deverá prever medidas estruturais, tais como drenagem, realocação e infraestrutura verde (respectivamente, art. 42-A, incisos IV, III e VI Lei nº 10.257/01) e não estruturais como mapeamento (art. 42-A, II, Lei nº 10.257/01); atuação intersetorial, destacando a conexão com habitação e regularização (art. 42-A, V, Lei nº 10.257/01) e regras de parcelamento com mesclas de uso e que agreguem iniciativas de ampliação de emprego e de renda (art. 42-A, I, Lei nº 10.257/01).

O *controle urbanístico* aparece na preocupação em evitar ocupação em áreas de risco, com enfoque nas causas naturais de risco (art. 3º-A, §2º, IV, Lei 12.340/10), proibindo o licenciamento de edificações em áreas de risco não edificáveis (art. 23, Lei nº 12.608/12) e condicionando a aprovação de projetos de parcelamento, nos municípios inseridos no Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis a desastres, ao atendimento de requisitos de carta geotécnica de aptidão (art. 12, §2º, Lei nº 6.766/79). São disposições sobre a conformidade topológica que, em relação ao momento em que o controle da forma urbana é exercido, remetem ao controle prévio, etapa em que se estabilizam as relações jurídicas<sup>79</sup> com o objetivo de proteger a “legalidade urbanística” (SILVA, 2012, p. 452). Trata-se de fiscalização exercida na escala microjurídica - controle em que existe uma relação de poder e sujeição relacionada a um lote específico, um proprietário determinado – é uma relação intersubjetiva.

As normas de regulamentação sofreram alterações recentes (Decreto nº 10593/20, IN/MDR nº 36/20, Decreto nº 10.692/21 e Portaria nº 303/20), mas pouco agregam à perspectiva preventiva, participativa, ao olhar holístico (multisetorial e multiescalar) que o regime da Lei nº 12.608/12 institui. São regulamentos focados no momento pós-desastre, que instituem mecanismos e procedimentos para reconhecimento da emergência ou calamidade pública decretada por estados e municípios, regulando também a transferência de recursos federais e a prestação de contas.

---

<sup>79</sup> Interessante notar que especificamente para as alterações introduzidas na Lei nº 6.766/79 houve *vacatio legis* diferida o que reflete a ideia de que há necessidade de um tempo de planejamento dos negócios imobiliários, mas também de interferência do setor imobiliário na política urbana.

Apesar de haver crescente abertura para as ideias de vulnerabilidade e prevenção, entende-se que o próprio processo de juridicização é incompleto, não se tratando apenas de um déficit de política pública<sup>80</sup>. A legislação ainda trata a vulnerabilidade como fator satélite e a prevenção como norma programática: o núcleo da definição legal ainda é a ameaça, a potencialidade de causar prejuízo, e a vulnerabilidade ainda tem tratamento superficial. Há ainda a preponderância de uma ação pós-desastre e não na prevenção com atuação sobre as vulnerabilidades e a partir de uma lógica coletiva, que faz parte da principiologia da lei. A normatização concentra-se no enfrentamento das consequências, havendo pouca instrumentalidade para o enfrentamento das vulnerabilidades. E mesmo na abordagem reativa, há uma juridicização essencialmente formalista, como se verifica na Instrução Normativa (IN/MDR nº 36/20 e Portaria nº 3.033/20).

Por fim, cumpre observar que a análise da legislação nacional não esgota a questão do contorno jurídico do risco, havendo importante normatização no âmbito estadual e municipal. Em que pese a competência normativa estar centralizada na União (art. 22, XXVII, CF e art. 6º, I, Lei 12.608/12), a concepção e execução de políticas públicas inevitavelmente pressupõe a existência de marco regulatório e estados e municípios têm inúmeras atribuições na execução da Política Nacional de proteção e defesa civil (PNPDEC), a teor dos artigos 7º e 8º da Lei 12.608/12. Além disso, fatores subjacentes de riscos, para os quais chama a atenção o Marco de Sendai, são mencionados<sup>81</sup> na abordagem intersetorial contemplada na Lei nº 12.608/12 (art. 3º, parágrafo único), tratando-se de questões afetas à competência constitucional normativa e executiva dos estados e municípios como ordenamento territorial, desenvolvimento urbano<sup>82</sup>, meio ambiente, infraestrutura etc. Mais do que isso, em termos conceituais, é certo que os impactos são sentidos localmente e o protagonismo dos governos locais na gestão de risco é

---

<sup>80</sup>Em uma avaliação sobre os efeitos concretos da lei, Renata Martins de Carvalho (2019) indicam resultados pífios, afinal insuficiência de recursos e uma cultura pós-desastre fazem com que “decorridos sete anos da vigência da Lei 12.608/2012 que os objetivos pretendidos estão longe de serem atingidos” (CARVALHO, 2019, p.51) e, especialmente na política urbana e sua articulação com medidas preventivas de gestão de risco pelos municípios, “o modelo adotado não tem com enfoque primordial o enfrentamento das vulnerabilidades” (CARVALHO, 2019, p. 53).

<sup>81</sup> Combate à pobreza e à marginalização, por meio de políticas sociais de assistência, por exemplo, questão de destaque na ordem internacional, não são incluídos de forma explícita na abordagem intersetorial do art. 3º, parágrafo único da Lei 12.608/12, mas são questões estruturantes de toda a atuação estatal, na medida em que se trata de objetivo fundamental da República (art. 3º, III, CF).

<sup>82</sup> Pode-se dizer que o direito urbanístico é uma gramática de distribuição de poder territorial ancorado nas competências constitucionais, a exemplo do disposto nos artigos art. 23. IX; art. 24, I; art. 30, I, II e VIII, todos da Constituição.

recorrentemente destacado (ONU, 2019)<sup>83</sup> não se podendo suprimir dessa esfera poderes normativos, sob pena de esvaziamento da atuação local.

### **1.3 RISCO, CIDADES E O DIREITO URBANÍSTICO**

#### **1.3.1 Centralidade da questão urbana na ordenação do risco**

A dimensão da questão urbana, em termos globais e nacional, por si só já justifica colocar a cidade como elemento central na discussão do risco. Mas quando se considera o modelo de urbanização, acelerado e desigual, que caracteriza o processo de urbanização do sul global, bem como o papel das cidades no modelo de desenvolvimento capitalista, é inegável que a cidade passa a ser elemento chave na gestão do risco, especialmente a partir do entendimento do risco como construção social. Assim como já se entendeu que os centros urbanos têm papel decisivo para impedir que a mudança climática se torne uma catástrofe global (HUQ *et al*, 2007), a relação risco-cidade também será elementar para o sucesso da gestão de risco. Mas, para isso, é preciso delinear (ou minimamente problematizar) as peculiaridades do risco urbano e revelar quem está mais em risco, desconstruindo a ideia de que se trata de uma questão que afeta a todos, indistintamente.

A questão urbana vem tendo crescente destaque no debate sobre a gestão de risco, havendo cada vez mais evidências sobre a relevância das cidades no que concerne às estratégias de prevenção de riscos e enfrentamento dos desastres (ONU, 2019).

Considerando apenas a dimensão do fenômeno urbano e a exposição das cidades ao risco<sup>84</sup>, não é de se estranhar que haja um aumento da ocorrência de desastres nas cidades, que podem ser vistas como o “novo cenário do risco” (MANSILLA, 2000). Nas cidades, acentuam-se alguns fatores robustos de risco<sup>85</sup>, como crescimento populacional e sua

---

<sup>83</sup> Em sentido contrário, há autores que manifestam preocupação com a delegação de poderes aos municípios em matérias afetas à Defesa Civil, especialmente se essa for concebida como questão de segurança pública (art. 144, §5º, CF) (SAMPAIO e OLIVEIRA, 2019).

<sup>84</sup> Segundo estimativas da ONU, a maior parte das cidades com mais de 500 mil habitantes (59%) é altamente vulnerável a pelo menos um tipo de desastre natural (ONU, 2018). Ainda que as causas naturais ainda tenham destaque nas estimativas e estudos internacionais, as causas antropogênicas e causalidades mistas vêm ganhando destaque e várias das causas subjacentes antropogênicas, atreladas ao processo de industrialização (BECK, 2011) têm proximidade com as cidades.

<sup>85</sup> Os fatores robustos de risco são processos dinâmicos que, em combinação com outros elementos, contribuem sobremaneira na ocorrência do desastre: crescimento e distribuição da população, padrões e processos de uso do solo urbano e rural, degradação ambiental e esgotamento de serviços ecossistêmicos, pobreza e distribuição de renda (OLIVER-SMITH, 2017, p. 107). Se por um lado é preciso construir análises que extrapolam um olhar sobre esses fatores de risco e como eles contribuem para gerar condições inseguras,



distribuição no território, conforme processos de uso e ocupação do solo excludentes, que se encontram atrelados a padrões desiguais de renda, num contexto de pobreza.

Em termos globais, estima-se que em 2018, 55,3% das pessoas residiam em núcleos urbanos<sup>86</sup>, sendo projetado o crescimento para 60% em 2030 (ONU, 2018), conforme dados sistematizados na tabela abaixo (Tabela 1).

Tabela 1: População urbana e rural, por tamanho de cidade (2018-2030)

<b>World's population by size class of settlement, 2018 and 2030</b>						
<b>Size class</b>	<b>2018</b>			<b>2030</b>		
	<b>Number of settlements</b>	<b>Population (millions)</b>	<b>Percentage of world population</b>	<b>Number of settlements</b>	<b>Population (millions)</b>	<b>Percentage of world population</b>
<b>Urban</b>	..	4 220	55.3	..	5 167	60.4
10 million or more	33	529	6.9	43	752	8.8
5 to 10 million	48	325	4.3	66	448	5.2
1 to 5 million	467	926	12.1	597	1 183	13.8
500 000 to 1 million	598	415	5.4	710	494	5.8
Fewer than 500 000	..	2 025	26.5	..	2 291	26.8
<b>Rural</b>	..	3 413	44.7	..	3 384	39.6

Fonte: ONU, 2018

Se, por um lado, é possível dizer que as cidades crescem em tamanho<sup>87</sup> e em quantidade, e que a ampliação da mancha urbana aumenta a exposição dos espaços urbanos e da população que vive em cidades aos riscos, por outro lado, é preciso lembrar que o padrão de crescimento não é homogêneo. Há diferenças na distribuição da população por tamanho

---

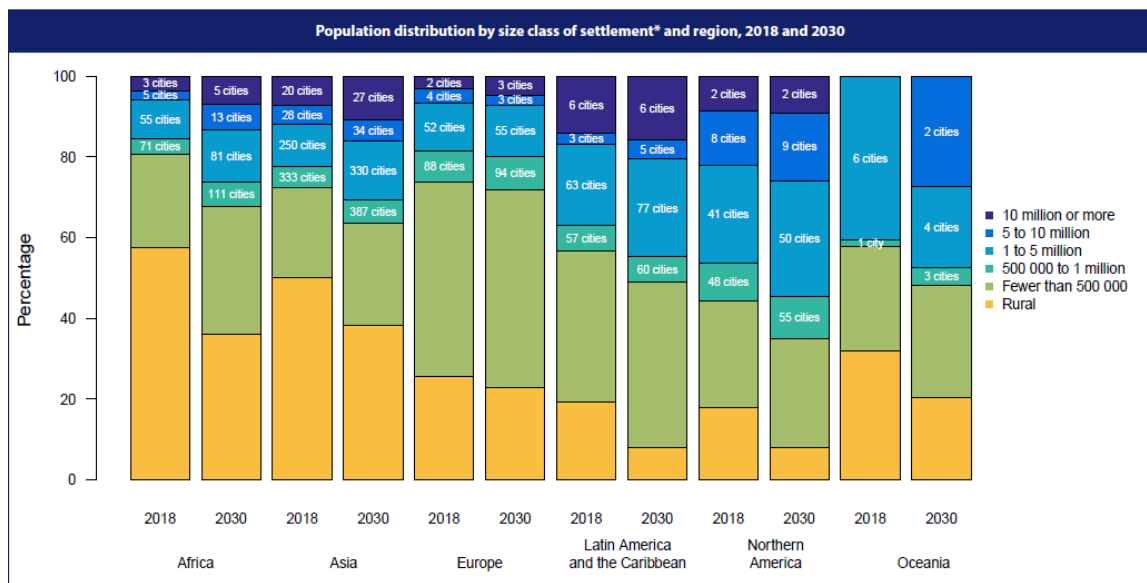
Antony Oliver Smith e outros (2018) também defendem que os fatores robustos são o ponto de partida para um mergulho nas dinâmicas estruturais, ou causas básicas subjacentes aos desastres, que são determinantes para a construção social do risco.

<sup>86</sup> Não se desconhece a polêmica sobre o próprio conceito de cidade e dos critérios utilizados para diferenciar as áreas urbanas das áreas rurais. Apesar da importância do debate, o mesmo foge do escopo do presente trabalho, sendo suficiente salientar a existência de uma zona cinzenta e a ausência de um parâmetro único para a definição das cidades e seus limites, sendo a distinção pautada ora a partir de funções, ora pela existência de serviços e infraestrutura, ora por aspectos político administrativos, ou ainda por aspectos populacionais. Enfim, responder o que é cidade não é tarefa tão simples quanto possa parecer.

<sup>87</sup> Interessante o mapeamento de que os desastres naturais impulsionaram a diminuição da população de algumas cidades nos anos 2000, especialmente no norte global, como Nova Orleans (após o furacão Katrina) e Sendai – Japão (após o abalo sísmico e furacão) (ONU, 2018).

e tipo de cidade (Gráfico 2), mas também há singularidades nos processos pelos quais a natureza é modificada, a estrutura urbana é construída e a riqueza social da infraestrutura é apropriada. Pode-se dizer, assim, que não é apenas a urbanização em si, mas as características dessa urbanização que fazem com que a relação risco cidade seja relevante.

Gráfico 2: Distribuição da população por tamanho e tipo de cidade



Fonte: ONU, 2018

As megacidades, ou seja, aquelas com mais de 10 milhões de habitantes, que eram o foco das preocupações sobre riscos urbanos nos anos 2000 (MANSILLA, 2000), tendem a crescer no sul global, basicamente na África e Ásia. Na América Latina, as megacidades tendem a diminuir seu ritmo de crescimento, perdendo posições no ranking das maiores cidades do mundo, ainda que a região mantenha a maior concentração de população vivendo em megacidades: 14,2% da população vivia em 6 cidades com mais de 10 milhões de habitantes (ONU, 2018). Nessas megacidades, dada a concentração de grande quantidade de pessoas, o risco convertido em desastre se faz sentir de forma intensa. Mas o modelo metropolitano, com seus profundos desequilíbrios e deficiências para satisfação das necessidades humanas de toda ordem, também fica sujeito ao risco sistêmico, presente no dia a dia, por longo tempo, afinal:

a concentração metropolitana talvez seja a expressão mais crítica dos profundos desequilíbrios que são próprios dos assentamentos humanos em quase todos os países subdesenvolvidos e que, por outro lado, são uma consequência praticamente inevitável dos tipos de crescimento de concentração-dependência que predomina nesses países (MANSILLA, 2000, p. 80 - traduzi)<sup>vii</sup>

Não obstante, verifica-se a tendência de crescimento mais acentuado das cidades com população entre 1 e 5 milhões de habitantes (ONU, 2018), o que tem reflexo nos estudos sobre a relação risco-cidade e na crescente preocupação com as cidades médias<sup>88</sup> (MANSILLA, 2010), certamente com impactos na dimensão do planejamento das áreas de expansão urbana.

Vale notar ainda que o crescimento interno dessas cidades é desigual e a heterogeneidade pode estar atrelada a um padrão de desenvolvimento urbano que aumenta a vulnerabilidade e, conseqüentemente, o risco para uma parte da população.

Estudos sobre as trajetórias demográficas na região metropolitana de São Paulo (MARQUES, REQUENA, 2013) mostram que, após o pico de crescimento populacional na década de 1970, estabeleceu-se um padrão, no interior da metrópole, de esvaziamento do centro e crescimento periférico, num modelo concêntrico e radial fortemente relacionado à renda e à localização. As chamadas “fronteiras urbanas”<sup>89</sup> são tradicionalmente áreas mais frágeis ambientalmente, de urbanização incompleta associada a maiores taxas de riscos, ainda que sejam riscos atrelados a esse padrão de urbanização, afinal “grande parte das situações de risco não é provocada por processos naturais, mas sim por intervenções antrópicas (aterros, depósitos de lixo, cortes em altas declividades) e ausência de infraestrutura (obras de drenagem e saneamento básico)” (MIRANDOLA, MACEDO e SOARES, 2004, p. 310).

Em outras palavras, boa parte do risco é gerado por uma urbanização inadequada ou incompleta, razão pela qual é necessário combater a ideia de perigo natural como elemento central de desastres naturais (naturalização) e não limitar a análise como se houvesse uma causa exógena (LAVELL e MASKREY, 2014) ao processo de construção da cidade que resulta em acesso desigual e apropriação assimétrica da infraestrutura urbana, numa lógica de acumulação privativa da riqueza social, da produção coletiva da cidade, lembrando que

---

<sup>88</sup> Estudos internacionais como o Global Assessment Report (GAR) também já chamam a atenção para o crescimento das cidades pequenas e médias nos países mais pobres (ONU, 2019, p. 372).

<sup>89</sup> Eduardo Marques e Carolina Requena (2013) adotam a expressão cunhada por Haroldo da Gama Torres para identificar os anéis externos com baixo rendimentos que crescem de forma muito mais acelerada do áreas consolidadas e ricas no interior da metrópole.

a deficiência ou ausência de infraestrutura são determinantes para que ainda se morra por conta de eventos extremos ligados às chuvas na Macrometrópole Paulista (TRAVASSOS, et al., 2020).

Em um contexto marcado por ausência de moradia adequada, falta de acesso à terra e pela desigualdade de renda, que são elementos considerados centrais para o incremento do risco urbano na América Latina por Elizabeth Mansilla (2010), para quem:

nas áreas urbanas, os pobres não correm apenas os riscos que se resolvem simplesmente com empregos estáveis, aumento da renda familiar e acesso aos serviços básicos. Existe um problema muito mais complexo relacionado à política pública que facilita ou dificulta o acesso à terra, o que determina o local e as condições em que a população urbana mais pobre instala-se para estabelecer sua moradia (MANSILLA, 2010, p. 24 - traduzi)<sup>viii</sup>.

Ainda que o crescimento populacional no interior da metrópole paulistana a partir dos anos 2000 seja mais complexo, não se caracterize mais pelo padrão concêntrico, e que as taxas de crescimento/decrescimento tenham arrefecido, é possível dizer que há “permanência dos elevados padrões de segregação presentes na cidade” (MARQUES, REQUENA, 2013 p. 28).

Nos estudos conduzidos por Eduardo Marques e Carolina Requena (2013) verifica-se que, nas áreas onde houve um movimento de reversão do processo de esvaziamento e retomada do crescimento, esse crescimento vem atrelado ao aquecimento do mercado imobiliário formal, com aumento da população de renda mais elevada, morando em apartamentos. Algumas áreas centrais continuam o processo de esvaziamento e muitas áreas periféricas continuam num processo de crescimento, com características de “fronteiras urbanas”, ou seja, população pobre, morando em áreas com menos infraestrutura urbana e expressiva participação de população migrante, uma situação que põe pressão sobre políticas e serviços públicos, criando desigualdade de acesso e, inegavelmente, aumento da vulnerabilidade e do risco.

Há, enfim, um déficit de cidade que está associado à construção do risco nas áreas urbanas, independentemente do seu tamanho e sua população.

E vale lembrar que a cidade não é apenas um cenário no desenvolvimento das relações humanas, um local a ser ocupado, com perigos objetivamente identificados em locais dotados de fragilidade intrínseca, como se o risco fosse interno, estático. A cidade é parte

integrante do processo de acumulação capitalista<sup>90</sup> e até mesmo a crescente preocupação com o risco urbano relaciona-se com o funcionamento da economia urbana, afinal “a relação cidade-risco, está cada vez mais ligada aos papéis que esses locais ocupam dentro da economia global e à capacidade que teriam os desastres para interromper seu funcionamento” (MANSILLA, 2000, p. 155)<sup>ix</sup>.

Nesse sentido, para entender quais são os riscos nas cidades e olhar quem está mais em risco é necessário extrapolar uma associação entre risco e desastres naturais, ainda presente no marco normativo. Há que se reconhecer que a própria dinâmica urbana, especialmente a urbanização periférica no contexto do capitalismo, cria riscos tipicamente urbanos que, em sua construção social, tem na vulnerabilidade a face visível de uma injustiça latente e, por ocasião da ocorrência de eventos adversos extremos e materialização do risco em desastre, atinge de forma desproporcional e desigual os grupos vulneráveis, lançando luz sobre os riscos cotidianos e seus desastres silenciosos.

#### **(a) O risco urbano**

Sem perder de vista que o conceito de risco é complexo, não podendo ser definido de forma apriorística e acabada, mas como processo social, é possível pensar, seguindo as trilhas de Elizabeth Mansilla (2000), em algumas notas distintivas do risco urbano a partir de características centrais dos fatores de risco, em especial (i) o tempo das mudanças; (ii) a degradação ambiental geral (iii) a multivulnerabilidade; (iv) o surgimento de novas ameaças; (v) as relações entre escalas diferentes, em especial a dimensão da cidade e do lote. Essas especificidades estão atreladas a um processo radical de transformação dos espaços, das relações sociais, do habitat nas cidades e conseqüentemente dos elementos de risco.

A **dimensão temporal** nos riscos urbanos diz respeito não apenas à velocidade das mudanças, mas ao impacto e à projeção delas para futuro que se constrói constantemente sobre as iniquidades gravadas em seu território. Nas cidades, algumas como verdadeiros palimpsestos (TOLEDO, 1983), há uma dinâmica veloz de intervenção humana no meio<sup>91</sup> em que elementos naturais (inclusive, e em especial, a terra transformada pela

---

<sup>90</sup> Ainda que as cidades precedam o capitalismo, com ele as cidades adquirem centralidade afinal “o espaço urbano e, mais recentemente, metropolitano e regional, constitui força produtiva fundamental, além de participar do processo de dominação hegemônica” (MARICATO, 2015, P. 18).

<sup>91</sup> A visão apartada de homem e natureza é nota distintiva da Modernidade, que tem na cidade tradução de um ideal de desenvolvimento centrado na ideia de controle da natureza.

infraestrutura <sup>92</sup> ), sofrem constante intervenção humana num processo quase que ininterrupto de construção, formação e transformação do meio. Há, por assim dizer, um alto índice de participação humana num cenário complexo de transformação e evolução do risco com mudanças abruptas e rápidas, com capacidade de projeção para o futuro, alterações no ambiente que se intensificaram a tal ponto de justificar a nomeação de uma nova era, o Antropoceno (CARVALHO, 2019).

Essa intensificação de impactos da atuação humana no meio ambiente, com o reconhecimento de que a cidade adquire, cada vez mais, uma centralidade na crise ambiental, revela outra nota distintiva dos riscos urbanos, a **degradação ambiental** geral, natural, física, social (cultural e histórica), ecológica, mas com impactos e riscos diferenciados.

O modo de vida urbana, com seus padrões de consumo e, conseqüentemente, geração de resíduos, compromete de forma significativa a qualidade de vida individual, mas também coletiva nas cidades, que protagonizam uma pluralidade de problemas ambientais, os quais não ficam adstritos aos seus limites urbanos nem administrativos. Entre os problemas ambientais urbanos recorrentes, é possível citar a poluição atmosférica; drenagem; contaminação e escassez de água, agravados por secas urbanas e “crises hídricas”; perda de áreas verdes e ilhas de calor; geração e disposição de resíduos sólidos, etc.

As mudanças climáticas, como grande desafio ambiental da atualidade e expressão clara do Antropoceno, têm nas cidades objeto crescente de preocupação, o que se percebe no espaço cada vez maior dedicado às questões urbanas no Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) (DODMAN; ARCHER; SATTERTHWAITTE, 2019). Na esfera nacional há um Relatório Especial sobre Cidades e Mudanças Climáticas, produzido pelo Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC, 2016), documento que dá grande destaque às infraestruturas urbanas como aspectos vulneráveis das cidades brasileiras às mudanças climáticas (PBMC, 2016).

---

<sup>92</sup> A terra, atrelada a uma tradição patrimonialista, sempre esteve associada a uma dimensão de poder social, econômico e político que, mediada por modelos jurídicos de apropriação, pautada pela proteção da propriedade privada, perpetua um “padrão individual de aproveitamento e distribuição de cidade” (FRANZONI, 2013, p. 14). A terra urbana é qualificada pela implantação de infraestruturas e conexão a uma rede de serviços, riquezas socialmente construídas e que permitem o aproveitamento da terra nua para fins urbanos, afinal é da essência do parcelamento e formação de lotes urbanos a disponibilização de infraestrutura (Lei nº 6.766/79).

Tal degradação ambiental acelerada, no entanto, não é sentida de forma homogênea, não afeta a todos os cidadãos de forma indiferenciada, e seu enfrentamento deve se dar de forma inclusiva, com vistas à diminuição de riscos e vulnerabilidades da população mais pobre, lembrando que a desigualdade de renda é talvez a mais relevante dentro do conceito de vulnerabilidade global (WILCHES-CHAUX, 1993). As mudanças no clima são paradigmáticas quando se pensa na injustiça ambiental urbana<sup>93</sup>, pois tendem a acentuar riscos existentes associados a um padrão excludente de urbanização “revelando de forma bastante clara a faceta socioambiental que permeia os problemas ecológicos nas cidades” (SARLET, FENSTERSEIFER, 2014, p. 62). A injustiça ambiental está relacionada às profundas diferenças impostas aos grupos sociais com menos recursos financeiros, políticos e informacionais no que diz respeito à exposição a riscos ambientais (ACSELRAD, MELLO E BEZERA, 2009).

Retoma-se, então, a característica de **multivulnerabilidade** frequentemente observada nas cidades, ou seja, situações em que se verifica “a ocorrência simultânea de vários fatores de vulnerabilidade que convergem na mesma pessoa, na mesma família ou na mesma comunidade” (ARAGÃO, 2011, p. 87). Sem perder de vista a ideia de que a vulnerabilidade deve ser entendida na sua complexidade, pela interação de vários fatores em determinado tempo e espaço, o que remete a noção de vulnerabilidade global (WILCHES-CHAUX, 1993), nas cidades esses múltiplos fatores acabam se concentrando em determinadas pessoas e nos territórios que elas ocupam, com impactos significativos no seu bem estar individual, mas também social. Mas não se tratam de vulnerabilidades inerentes ao indivíduo, como fator intrínseco do sujeito, mas de um processo dotado de historicidade que acaba convergindo para determinadas pessoas e grupos sociais (que têm sim uma identidade de classe), o que requer que os riscos urbanos não sejam tratados como riscos do indivíduo, mas da sociedade, atribuindo-se responsabilidade social ao risco urbano, que é fruto de uma vida urbana complexa.

Quando se fala do surgimento de **novas ameaças**, não se pode deixar de lembrar, que nas cidades, às causas naturais dos desastres somam-se causas antropogênicas, e adquire maior relevância a ideia de causalidades mistas e feixes causais, ou seja, efeitos cascata

---

<sup>93</sup> O Relatório Especial sobre Cidades e Mudanças Climáticas do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC, 2016) mostra, para cada setor de infraestrutura, as fragilidades em face das mudanças climáticas vinda de pressões já existentes em razão de uma parcela significativa da população ser desprovida desses serviços, havendo questões sérias ligadas ao acesso a saneamento, transporte precário e segurança energética. Ainda assim, o referido Relatório carece de uma abordagem inclusiva e as desigualdades passam longe do vocabulário e das ações nele propostas.

complexos, potencializados pela noção de densidade e proximidade nas cidades. Além disso, é preciso lembrar que várias das ameaças nas cidades estão intimamente relacionadas a um déficit de urbanização, ou seja, não se trata de um problema natural inerente e intrínseco de determinada localização, mas da interação entre o homem e o meio, porque é precisamente nos casos em que há ausência de infraestrutura adequada que as ameaças se agravam e passam a caracterizar efetivos e potenciais riscos de dano a pessoas e coisas.

Dito de outra forma, riscos urbanos podem ser criados ou agravados por fatores antrópicos, por exemplo, concentração de água por falta de drenagem, acúmulo de lixo, lançamento de esgotos em superfície, proximidade com corpos de água: uma precariedade na ocupação do solo que, comumente, coincide com áreas de pior provisão ou falta de acesso à infraestrutura urbana e serviços.

Além disso, novos riscos ou contornos diferenciados associados a riscos já relatados vão ganhando contorno nas cidades.

É o caso dos incêndios que, na literatura internacional sobre risco, é amplamente estudado quando se trata de incêndios naturais de grandes proporções e fora de controle. O ano de 2020 foi emblemático nesse quesito, tanto no âmbito interno quanto internacionalmente, com grandes incêndios reportados na Califórnia e no Pantanal<sup>94</sup>, por exemplo.

No relatório de avaliação global sobre risco, das Nações Unidas, há um destaque para os incêndios naturais (wildfires), mas uma abertura para o fenômeno urbano e impacto de incêndios em assentamentos informais, com reconhecimento da desigual distribuição dos danos, nos casos de desastres decorrentes de incêndios, e da necessidade de

---

<sup>94</sup> A questão dos incêndios também evidencia a importância de repensar o risco como construção social atrelada a um determinado modelo de desenvolvimento, essencialmente desigual e que minimiza o potencial de contribuição de práticas tradicionais e comunitárias na gestão do risco e mitigação de problemas ambientais. No caso brasileiro, apesar de inúmeras evidências apontarem que os focos de incêndio que castigaram sensivelmente a Amazônia e Pantanal em 2019 e 2020, respectivamente, estão atrelados ao desmatamento e práticas agropecuárias extensivas, o Presidente da República, Jair Bolsonaro, em seus discursos de abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas sistematicamente acusa índios e caboclos pelos incêndios. Com efeito, na abertura da 74ª Assembleia Geral, em 2019, Bolsonaro afirmou que “existem também queimadas praticadas por índios e populações locais, como parte de sua respectiva cultura e forma de sobrevivência” e no ano seguinte, enquanto o Pantanal era consumido por chamas, o presidente afirmava que “incêndios acontecem praticamente, nos mesmos lugares, no entorno leste da Floresta, onde o caboclo e o índio queimam seus roçados em busca de sua sobrevivência, em áreas já desmatada”. No entanto, as práticas tradicionais e milenares de manejo do fogo, como coivara e roça de toco não podem ser associadas aos grandes incêndios (TERRA DE DIREITOS, 2019). Além disso, há estudos internacionais mostrando benefícios de práticas de manejo de fogo na prevenção de grandes incêndios, mas seu uso acaba sendo limitado por aspectos normativos (regulação restritiva) e receios de responsabilização, entre outros (MILLER, FIELD e MACH, 2020).



aprofundamento de estudos dos incêndios intraurbanos, verificados em núcleos urbanos informais, afinal

Mais de 95% das mortes por incêndio e queimaduras ocorrem em assentamentos informais e de baixa renda, com casas mal construídas, baixa disponibilidade de infraestrutura e serviços e com alta vulnerabilidade a incêndios e outros perigos. No entanto, pouco se sabe como tais incêndios urbanos ocorreram em tais ambientes, seu impacto e suas causas (ONU, 2019, p. 103- traduzi)<sup>x</sup>

Não apenas faltam dados sobre os incêndios em núcleos urbanos informais, mas também há um déficit metodológico para estruturar uma política de gestão e prevenção de incêndios nesses locais. Ana Paula Bruno (2010) indica fatores de risco de incêndios em favelas<sup>95</sup>, vários deles nitidamente associados ao déficit de urbanização, como a configuração urbanística com impacto no alastramento, combate e evacuação (desenho e organização física do espaço); assim como precariedade de infraestrutura e serviços com impacto não apenas na ignição, mas também na proteção. A referida autora também trabalha com a estruturação de uma metodologia concebida em duas vertentes “uma que seja a atuação preventiva e emergencial sobre assentamentos com alto nível de risco (...) e outra voltada à incorporação de medidas perenes de segurança nos assentamentos que venham a ser objeto de urbanização” (BRUNO, 2010, p. 124). Percebe-se assim a importância de combinar respostas de progressão para a segurança que adotem medidas emergenciais, as quais podem ser adotadas em curto espaço de tempo e tenham impacto na prevenção imediata e convivência mais segura com o risco, e outras medidas num processo mais amplo e profundo atrelado à urbanização, à qualificação global e à afirmação do direito à moradia que dialogue com parâmetros mais rigorosos de segurança a serem perseguidos.

Vale também lembrar os riscos urbanos inéditos, novos cenários de risco que emergem, por exemplo, com o avanço do conceito de *smart cities*. Com efeito, as cidades inteligentes foram pensadas para responder a incertezas e riscos urbanos por meio da gestão eficiente de serviços, mas trazem uma situação paradoxal: novas vulnerabilidades e inseguranças são criadas, paradoxo que ou é ignorado ou enfrentado por meio de abordagem de mitigação via tecnologia (KITCHIN e DODGE, 2019).

---

<sup>95</sup> A referida autora também destaca a vulnerabilidade das famílias residentes que, por condições socioeconômicas tem menor acesso a serviços essenciais e pouca condição de investir nos imóveis e em medidas de ampliação da segurança (BRUNO, 2010, p. 122).

Assim, os riscos nas cidades vão adquirindo novas dimensões, sendo necessário lidar com passado, presente e futuro: novas ideias de risco nas cidades digitais sobrepõem-se às vulnerabilidades pré-existentes. Em cidades do sul global, ainda não foram equacionados riscos associados a questões básicas, como saneamento, mas já é necessário lidar com os riscos digitais e uma desterritorialização cada vez maior dos riscos, o que pode criar uma cortina de fumaça sobre as injustiças ambientais e sua projeção territorial.

Por fim, outra característica marcante dos fatores de risco, na cidade, é a **relação que se estabelece entre escalas diferentes**, em especial a dimensão da cidade e do lote. Pensando que muitos riscos estão associados a processos de urbanização incompletos, os riscos experimentados na escala do lote, na casa individualmente considerada, estão intimamente relacionados a um processo maior, de produção das cidades e suas infraestruturas e serviços. Gerir os riscos urbanos exige reconhecer as interações espaciais entre escalas diferentes, na casa, no bairro, na cidade, na região, bem como o efeito cumulativo entre elas. Aliás, é da essência do Direito Urbanístico essa intersecção entre uma escala micro jurídica, que se projeta no lote, e uma escala macro jurídica, que pensa a cidade e suas infraestruturas. Com efeito, o lote é a unidade a partir da qual se ocupa o solo urbano para distintas finalidades, inclusive (e normalmente) por meio de edificações, mas “a urbanística pensa a edificação a partir da cidade, da qual não poderá nunca se divorciar” (CASTILHO, 2010, P. 33). É fundamental considerar essa intersecção para enfrentar os riscos urbanos, sem reificá-los, mas entendendo sua relação com a produção do espaço urbano, com as disputas territoriais, que moldam as disputas por lugares mais bem localizados, com disponibilidade de infraestrutura e serviços, empregos, etc.

Essa relação entre a dimensão micro e macro jurídica alinha-se com a ideia do risco como construção social - um processo e não um não produto. É nessa relação dinâmica que se constrói o risco no contexto das cidades; é o processo de urbanização segundo um modelo concentrador, excludente e que cria déficits de cidade movimento a criação de novos riscos, potencializando os existentes e transformando, no momento posterior, os acidentes em grandes desastres, crônica da tragédia anunciada, implícita nos desastres cotidianos (não tão) silenciosos.

Quando se olha a dimensão do sujeito e se pergunta quem está em risco (ou pelo menos quem está mais em risco), a desigualdade fica evidente. Isso remete à questão da (in)justiça ambiental e à desigualdade fundamental que submete uma parcela da população a maiores

riscos: maior exposição, maior dificuldade de fazer frente ao perigo e, no caso de desastre, maiores perdas e dificuldades de recuperar-se e, até mesmo, melhorar em relação à situação anterior.

Retoma-se aqui a questão das multivulnerabilidades, e o risco que afeta, especialmente, as populações mais pobres, em que pese a pobreza não ser sinônimo de vulnerabilidade, a condição de marginalidade facilita, potencializa, a construção do risco.

Importante lembrar que aqueles que estão mais em risco na cidade têm de enfrentar desafios ligados à sua organização e à construção de ações coletivas, muitas delas protagonizadas por movimentos sociais, afinal

A população urbana – e particularmente a das grandes cidades – abandonou a ideia de [atividade] local e sentido de comunidade – que ainda prevalece no âmbito rural – o que transforma as lutas em lutas individuais e uma competição acirrada pela sobrevivência marcada pela necessidade, pela escassez e pela exclusão, tornando muito mais difícil a organização social para resolver os problemas comuns (MANSILLA, 2010, p. 109)<sup>xi</sup>

Ao atentar-se à dimensão de desigualdade, reconhecendo a importância de conceber políticas urbanas que tratem de reduzi-la como forma de mitigar o risco, é necessário uma arquitetura jurídica de enfrentamento do risco de forma a fomentar respostas que priorizem a dimensão coletiva e criem multiplicidade de alternativas de intervenção, inclusive por meio de ações diretas (MATTEI, s.d.).

### **1.3.2 Aportes do Direito Urbanístico à gestão de risco**

Dadas as especificidades dos riscos nas cidades e o papel do direito urbanístico de estruturar juridicamente o ordenamento territorial, é necessário refletir sobre como a problemática do risco e sua gestão inserem-se na política urbana<sup>96</sup> e na ordenação jurídico urbanística.

---

<sup>96</sup> Para pensar a política urbana enquanto política pública adota-se noção jurídica segundo a qual “política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.” (BUCCI, 2006, p. 39)

Para entender como o direito urbanístico lida com o risco, é preciso, antes de tudo, posicioná-lo no papel de estruturador do ordenamento territorial, sem que com isso se pretenda definir o direito urbanístico<sup>97</sup>.

A cidade é um “artefato público”<sup>98</sup> (ROLNIK, 2019, p. 14), conjunto de riquezas socialmente produzidas e materializadas em uma infraestrutura cujo valor também é apropriado pelo privado na dimensão do lote.

Na política urbana há, então, uma dimensão micro jurídica, ou seja, das relações que se estabelecem no âmbito do lote, desde o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, pensados conforme parâmetros topológicos e tipológicos estabelecidos no plano normativo a partir de esquemas jurídicos de estabilização das relações de apropriação da terra urbana, essencialmente com base no modelo da propriedade privada individual e abstrata.

Por outro lado, há uma dimensão macro jurídica que permite olhar a cidade e a oferta de infraestruturas e serviços urbanos. A cidade construída a partir de lutas forjadas num lugar urbano comum, de encontro, de experiências concretas pautadas por conflitos constantes que expressam demandas por efetiva integração dos cidadãos na produção do espaço urbano (dimensão participativa), bem como pelo acesso e a justa distribuição e apropriação de bens e serviços urbanos, materiais ou imateriais (dimensão distributiva), dimensões do direito à cidade, cujos contornos jurídicos<sup>99</sup>, feitas as devidas mediações analíticas, vai pouco a pouco se delineando.

---

<sup>97</sup> Foge ao escopo do presente trabalho definir o direito urbanístico ou mesmo discutir sua autonomia científica em relação a outros ramos do direito. Não se desconhece a polêmica doutrinária entre os defensores da autonomia e daqueles que entendem ser ramo do direito público, mas ainda carecedor de autonomia científica, como afirma José Afonso da Silva (SILVA, 2012). Em sentido contrário, Edesio Fernandes para quem o reconhecimento de sua autonomia tem muito a ver com noções inquestionadas sobre o direito de propriedade imobiliária, razão pela qual defende ser necessário “arrancar o tratamento jurídico do direito de propriedade imobiliária do âmbito individualista do Direito Civil para coloca-lo no âmbito social do Direito Urbanístico” (FERNANDES, 2002, p.). Em trabalho recente, Paulo Somlanyi Romeiro discute a construção científica do direito urbanístico, atrelada a própria evolução de ideias sobre o urbano e o urbanismo. O referido autor faz uma análise crítica em cima do mito de um cientificismo racional que pretende ordenar um fenômeno caótico e resgata a construção de um modelo que, em contraste, lança o olhar sobre as desigualdades socioterritoriais e democratização do acesso à terra urbana como justificativa para a atuação do Estado sobre o território, sem perder de vista a crítica a uma operacionalização que essencialmente mantém-se estável (ROMEIRO, 2019).

<sup>98</sup> Expressão é utilizada por Raquel Rolnik (2019) para adjetivar as políticas urbanas para a cidade que objetivavam a distribuição de uma riqueza socialmente produzida. Tais políticas, segundo a referida autora, estão sendo sistematicamente abandonadas, cedem espaço a para a lógica financeira por meio da qual a terra urbanizada, portanto dotada de infraestrutura (e consubstanciadora dessa riqueza social), assim como a moradia, se tornam ativos territoriais a serem destravados quando convém ampliar as fronteiras de mercado.

<sup>99</sup> Sobre o direito à cidade e seus contornos jurídicos vide TAVOLARI, 2016; TRINDADE, 2012; GOMES, 2018 e ALFONSIN, et al 2017.

O direito urbanístico tem papel fundamental na articulação entre a escala micro jurídica (lote) e macro jurídico (cidade)<sup>100</sup>, superando a dicotomia entre o direito público e o direito privado, promovendo as necessárias aproximações que são fundamentais na ótica da gestão do risco. Isso porque a fixação de parâmetros de conformidade topológica (parâmetro do lote), que não dialoga com a desigualdade no acesso à terra, impacta na segregação de certos territórios a determinadas pessoas, como verdadeiros territórios de risco. Assim como um controle tipológico e de conformação de uso (parâmetros edílios e de uso/ocupação), focado essencialmente nos padrões de construção e categorias de uso, olha para a tecnicidade e parametrização do risco, desconsiderando a construção social do risco e sua inerente dimensão conflitiva (LAVELL, 2005). Em outras palavras, há um direito regulando padrões de segurança (em oposição ao risco) que precisa dialogar com as formas emergentes de aproveitamento do solo urbano, com os usos atípicos que se manifestam no processo de produção da cidade (com suas desigualdades e reivindicações), absorvendo uma visão holística e a dimensão relacional do risco, visto como construção social, e que não se esgota no dado objetivo.

Na esteira de Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes (2012)<sup>101</sup>, uma primeira aproximação do direito urbanístico com a gestão do risco seria olhar para as duas dimensões do ordenamento territorial: planejamento e controle (nas suas várias facetas), abrangidos pela ideia contida nos artigos 30, VIII, e 182 da Constituição Federal. Com efeito, há um exercício de poder (heterônomo) sobre o território, estabelecendo regras de uso e ocupação do espaço urbano, tanto do ponto de vista do planejamento quanto da intervenção efetiva (controle e gestão).

A análise sobre os aportes do direito urbanístico à gestão do risco, a partir da perspectiva do planejamento urbano e do controle, tomará por base as diretrizes norteadoras da política urbana<sup>102</sup> sistematizadas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento

---

<sup>100</sup> José Roberto de Castilho discute o direito urbanístico a partir de uma dupla perspectiva de análise, planejamento urbanístico no nível macro, que lida com a regulação do espaço urbano e a disciplina urbanística da propriedade que, na escala micro, tem por objeto a regulação do lote (CASTILHO, 2010).

<sup>101</sup> Para as referidas autoras, “[a] identificação do papel que o direito do urbanismo deve desempenhar perante as catástrofes naturais exige a definição de uma estratégia coerente e de um enquadramento global dos riscos no âmbito do planejamento, da mesma forma que requer a clarificação e completude das formas de ação e de reação no âmbito da gestão urbana” (OLIVEIRA E LOPES, 2012, p. )

<sup>102</sup> A política urbana, conforme definição da OECD, pode ser entendida como “um conjunto coordenado de decisões sobre políticas públicas destinadas a planejar, financiar, desenvolver, administrar e sustentar cidades de todos os tamanhos, por meio de um processo colaborativo em que se observa a responsabilidade compartilhada em e entre todos os níveis de governo, além de basear-se no envolvimento de múltiplas partes interessadas na questão urbana, desde a sociedade civil ao setor privado”. No original, “Urban policy is

Econômico (Figura 3) a partir de 3 eixos centrais (OECD, 2019), quais sejam, escala, estratégias e partes interessadas<sup>103</sup>. Tais diretrizes expressam uma visão comum voltada para a promoção de cidades de todos os tipos e regiões que sejam sustentáveis e inclusivas.

Figura 3: Princípios da OECD para a política urbana



Fonte: OECD, 2019

Assim, as políticas urbanas efetivas em termos de *escala* não podem perder de vista a multiplicidade de escalas e o caráter relacional entre elas, ressaltando que há uma dimensão escalar da ação que é eminentemente local, ou seja, o lugar onde as pessoas

---

defined as a co-ordinated set of policy decisions to plan, finance, develop, run and sustain cities of all sizes, through a collaborative process in shared responsibility within and across all levels of government, and grounded in multi-stakeholder engagement of all relevant urban actors, including civil society and the private sector” (OECD, 2019, p. 8).

<sup>103</sup> Em inglês, adotou-se o slogan de 3 “S”: scale, strategy, stakeholders; que em português poderia ser versado para 3 “E”: escala, estratégia e envolvidos

moram e trabalham. Em relação às *estratégias*, a OECD indica que a construção de cidades inteligentes, sustentáveis e inclusivas está intimamente relacionada a uma dimensão temporal que lança olhares para o futuro; à incorporação de questões de justiça social e ambiental (inclusive na questão climática); a uma coordenação nacional que estabeleça objetivos gerais e fomente a articulação entre os entes com competências locais e regionais (sem perder de vista também os compromissos internacionais) e entre diferentes políticas setoriais; bem como à obtenção de financiamento adequado. Finalmente, em relação às *partes interessadas*, as diretrizes apontam para a fundamentalidade de um amplo envolvimento de múltiplos sujeitos (academia, sociedade civil, setor privado) em todas as etapas (concepção, implementação e monitoramento).

#### **(a) O risco no planejamento urbano**

Em relação ao **planejamento**, vale lembrar sua importância para a política urbana (e conseqüentemente para o direito urbanístico), dada a sua vocação para a gestão política das riquezas socialmente produzidas nas cidades, especialmente no tocante à infraestrutura urbana. O planejamento, assim, pode ser visto<sup>104</sup> como processo juridicamente regulado que tem aptidão para expor conflitos (inclusive e especialmente conflitos com projeção territorial), explicitar o protagonismo das diversas partes interessadas, estabelecer estratégias e prioridades. É um processo global, mas que não perde a relação com as múltiplas escalas e diferentes setores, promovendo coordenação, articulação, enfim, intersetorialidade.

Há, reconhecidamente, uma importância de articular a questão do risco urbano com o planejamento. O papel central do planejamento urbano sensível ao risco para o sucesso das estratégias de redução de risco de desastre, especialmente nos núcleos informais, é explicitado pelo Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastre:

O papel do planejamento é indispensável para a integração da Redução do Risco de Desastres (RRD) nos planos de desenvolvimento urbano (...) e foram os governos locais com capacidades de desenvolvimento urbano mais abrangentes que se mostraram mais hábeis em promover a integração intersetorial e introduzir como tendência relevante as práticas de RRD no desenvolvimento urbano (ONU, 2019, p. 377 - traduzi)<sup>xii</sup>.

---

<sup>104</sup> Foge ao escopo desta tese esgotar a discussão sobre o planejamento urbano e suas múltiplas funções. Ainda assim, vale destacar o esquema apresentado por Julia D'Avila Franzoni que, seguindo a classificação sugerida por Fernando Correia, entende ser "possível conceber as funções do planejamento urbano a partir de quatro dimensões: (i) inventário da realidade urbanística, (ii) conformação do território, (iii) delimitação dos termos do direito de propriedade do solo (classificação do uso zoneamento, parâmetros) e (iv) gestão territorial" (FRANZONI, 2013, p. 42).

Tomando por base as diretrizes norteadoras da política urbana propostas pela OECD, passa-se a pensar no planejamento urbano sensível ao risco e nos possíveis aportes do direito urbanístico.

Partindo do eixo referente à *escala*, cumpre ressaltar a centralidade do planejamento local,<sup>105</sup> não só pela distribuição constitucional de competências, que atribui ao Município o dever de promover o ordenamento territorial por meio do planejamento e controle do parcelamento, uso e ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF), mas também pela importância dada ao Plano Diretor, instrumento de planejamento municipal que é base da política urbana (art. 182, §1º, CF c/c arts. 4º, III, *a*; 39-42, Lei nº 10.257/01).

Em relação ao risco e ao planejamento local, vale dizer que os documentos internacionais têm focado muito na importância do fortalecimento da esfera local, mesmo porque é no âmbito local que as ameaças e resultados danosos são concretamente verificados.

Nesse sentido, a Organização das Nações Unidas afirma que “os perigos geralmente ocorrem e o risco geralmente se manifesta localmente; assim, muitas das mais eficientes ferramentas para reduzir a exposição e a vulnerabilidade são executadas no âmbito local; inclusive por meio da legislação de uso do solo e da aplicação de códigos de obra” (ONU, 2019, p. 365)<sup>xiii</sup>.

O planejamento urbano municipal que incorpore normas e diretrizes de uso e ocupação do solo tem, então, papel fundamental para o enfrentamento dos riscos urbanos<sup>106</sup>, e a construção de uma racionalidade jurídica que permita a incidência sobre as ameaças, dê bases para medidas de responsabilização e reparação de danos<sup>107</sup>, mas que vá além e

---

<sup>105</sup> Foge ao escopo desta tese fazer uma análise crítica do municipalismo e a necessária valorização dos vários tipos de plano, com competências, escalas espaciais e, finalidades diferentes, requerendo harmonização. Sobre escalas urbanas, os dilemas estruturais enfrentados pelas cidades brasileiras e necessidade de pensá-los a partir de outras escalas, especificamente a metropolitana, e com novas ferramentas vide Hoshino e Moura (2019).

<sup>106</sup> Sem que se pretenda adentrar na discussão sobre a eficácia da legislação urbanística, é interessante anotar que a mera produção normativa, apesar de necessária, não é suficiente e, dados do projeto fomentado pela ONU “*Making cities Resilient*” revelam que entre as cidades participantes a medida com maior responsividade é exatamente a inserção do risco no planejamento e a elaboração de normas urbanísticas (ONU, 2019), ou seja, entre as 10 ações essenciais para criar condições de resiliência à desastres, planejar e legislar são as primeiras ações adotadas. Mas os desastres são e ainda serão a realidade das cidades a não ser que essas leis e esses planos dialoguem e enfrentem um modelo de desenvolvimento urbano excludente.

<sup>107</sup> Interessante, nesse sentido a dimensão temporal incorporada ao plano de ação proposto pelo Marco de Sendai, qual seja, a preocupação com a prevenção de novos riscos (ação *ex ante*) a redução de riscos existentes (atualidade da ação) e a responsabilização pelos prejuízos (atuação *ex post*). Essa temporalidade também pode ser vista no planejamento urbano que regula e ordena um ciclo de atividades econômicas que se projeta no tempo futuro, mas também lança um olhar sobre o tempo passado ao reger a cidade que existe,



efetivamente incorpore um “dever de cuidado’ com o outro – sobretudo com o mais vulnerável e frágil” (CARVALHO, 2019, p. 179), não se limitando à visão naturalista do risco, como se esse fosse um fator exógeno, nem descuidando da ideia de risco como construção social. Com isso, seria possível trabalhar a progressão da segurança aliada à redução de vulnerabilidades no aspecto global, sem perder de vista os conflitos territoriais em que o acesso à terra (e, conseqüentemente, a regulação das formas de apropriação) é nevrálgico.

Também no tocante à escala, vale lembrar que o risco urbano não é uma exclusividade das grandes cidades ou das metrópoles. Há evidências de que as cidades pequenas e médias na América Latina têm grande incidência de eventos perigosos com altos índices de danos deles decorrentes, o que aumenta a preocupação com os riscos urbanos nesses municípios (MANSILLA, 2010)<sup>108</sup> Assim, é preciso que o planejamento urbano incorpore a questão do risco urbano também nas cidades menores.

Para os municípios brasileiros, houve significativa mudança com a introdução da obrigatoriedade de Plano Diretor nas cidades integrantes do cadastro nacional de municípios com áreas de risco, independentemente da sua dimensão, nos termos do art. 41, VI, Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) com redação dada pela Lei nº 12.608/12:

Há uma limitação dada pelo próprio contorno legal, pautado em questões naturais, nos aspectos físicos de uma determinada área e a suscetibilidade da mesma a eventos naturais, desconsiderando, portanto, uma visão mais holística de risco. Além disso, há que se considerar a dificuldade de implantar o planejamento obrigatório nas cidades que forem incluídas no cadastro recentemente criado (Decreto nº 10692/21). Isso porque a adesão voluntária dos municípios ao cadastramento (inscrição por solicitação – art. 3º, I Decreto nº 10.692/21) parece ilusória quando a norma cria uma série de responsabilidades (arts. 5º e 7º, §3º, Decreto nº 10.692/21), mas restringe a contribuição à existência de disponibilidade orçamentária, sequer contribuindo com o levantamento dos dados necessários ao mapeamento de áreas de risco, requisito exigido para a própria inscrição (arts. 3º, §1º; e 4º,

---

sua manutenção, sua regularização quando for o caso; além de reger um ciclo de políticas públicas implementadoras dos compromissos e diretrizes pactuados no planejamento.

<sup>108</sup> Os estudos conduzidos a partir da metodologia Desinventar (maiores informações disponíveis no site: <https://www.desinventar.net/methodology.html>) não incluem dados do Brasil. As cidades foram divididas segundo sua população em 4 grupos: (i) cidades com mais de 1 milhão de habitantes; (ii) cidades com população maior que 100 mil e menor que 1 milhão de habitantes; (iii) cidades com população maior que 20 mil e menor que 100 mil habitantes; (iv) cidades com população entre 10 e 20 mil habitantes (MANSILA, 2010)

ambos do Decreto nº 10.692/21). Mesmo no caso de inscrição por indicação (art. 3º, II, Decreto nº 10.692/21) não parece razoável crer que haverá manifestação efusivamente favorável dos municípios indicados (há previsão de manifestação prévia – art. 3º, §4º, Decreto nº 10.692/21) quando a lógica de responsabilidade interfederativa compartilhada é tão frágil: muitas obrigações e poucos aportes técnicos e financeiros.

Outro aspecto destacado no esquema da OECD relativo à escala que é relevante na reflexão sobre a questão do risco no planejamento urbano é a interdependência entre o rural e o urbano, especialmente no tocante à expansão urbana e aos critérios legalmente exigidos para ampliação de perímetro urbano, lembrando que o planejamento vale para o território do município como um todo (art. 40, §2º, Lei nº 10.257/01).

O mapeamento de risco e a delimitação de áreas suscetíveis a desastres passaram a ser elementos obrigatórios dos projetos específicos que embasam as pretensões municipais de expandir a área urbana, na medida em que “[a] lei federal passou a exigir que a ampliação do perímetro urbano pelo Município seja acompanhada da elaboração de um projeto específico, instituído por lei municipal, que atenda às diretrizes do Plano Diretor” (MENCIO, 2013, 438). Nesse sentido, dispõe o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01):

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

(...)

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

O mapeamento de risco, expresso em cartografia, tomado como investigação sobre um determinado problema empírico, voltado para subsidiar a tomada de decisões, deve ser corretamente compreendido no processo de juridicização do risco, sob pena de tomada de decisões equivocadas. Com efeito, estudos sobre cartografia geotécnica indicam que a carta de suscetibilidade (mapeamento realizado na escala 1:25.000), a carta geotécnica de aptidão (escala 1:10.000) e mapeamentos (escala 1:2.000) servem apenas para estabelecer “diretrizes gerais para o planejamento do uso e ocupação do solo” sendo necessário “a realização de estudos específicos quando se tratar de projeto de recuperação ou urbanização da área” na escala do lote (CANIL, AMORE, e MORETTI, 2019, p. 530).

O direito urbanístico, portanto, na perspectiva de integração da dimensão macro jurídica (cidade) com a dimensão micro jurídica (lote), não pode prescindir de um mapeamento de

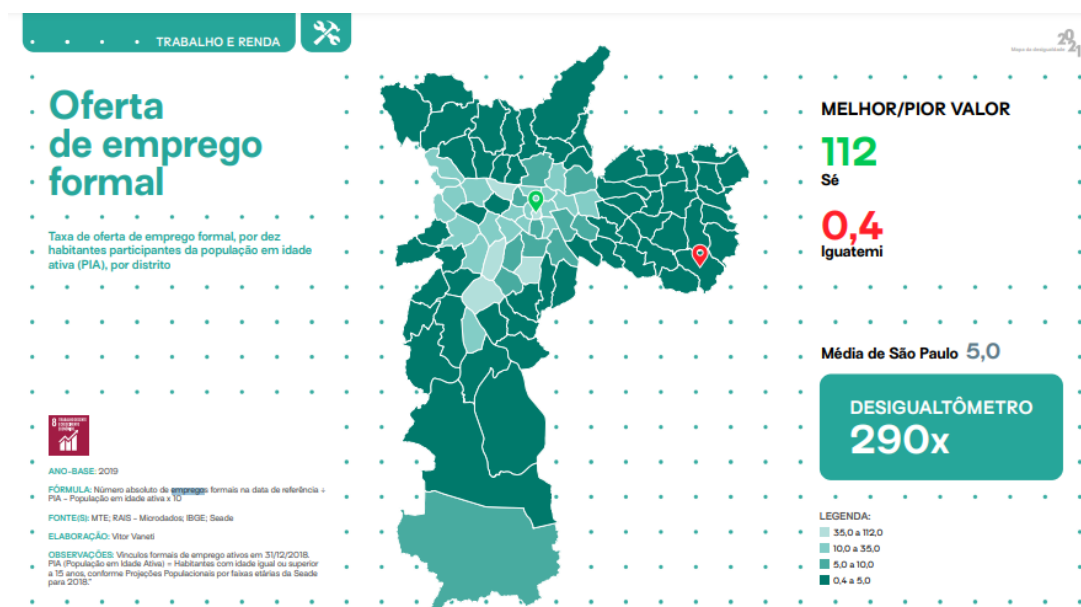
risco abrangente, lançando mão do vasto conjunto de laudos e mapeamentos que compõem a cartografia geotécnica aplicada à gestão de risco.

Também não se deve perder de vista a escala intraurbana e os impactos cumulativos que decorrem da interação entre as diferentes escalas relevantes para análise do risco, inclusive do domicílio (HARDOY, MITILIN E SATTERHWAITE, 2006), o que pode impactar a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo (art. 4º, III, b, Estatuto da Cidade) na escala do lote.

Em qualquer caso, deve atentar-se para a adequação das escalas como fundamento de decisões, tanto técnicas quanto jurídicas, especialmente no caso da aferição de danos possíveis ou riscos existentes na escala do lote, sob pena de, em nome da precaução, realimentar um processo excludente, pautado por conflitos territoriais.

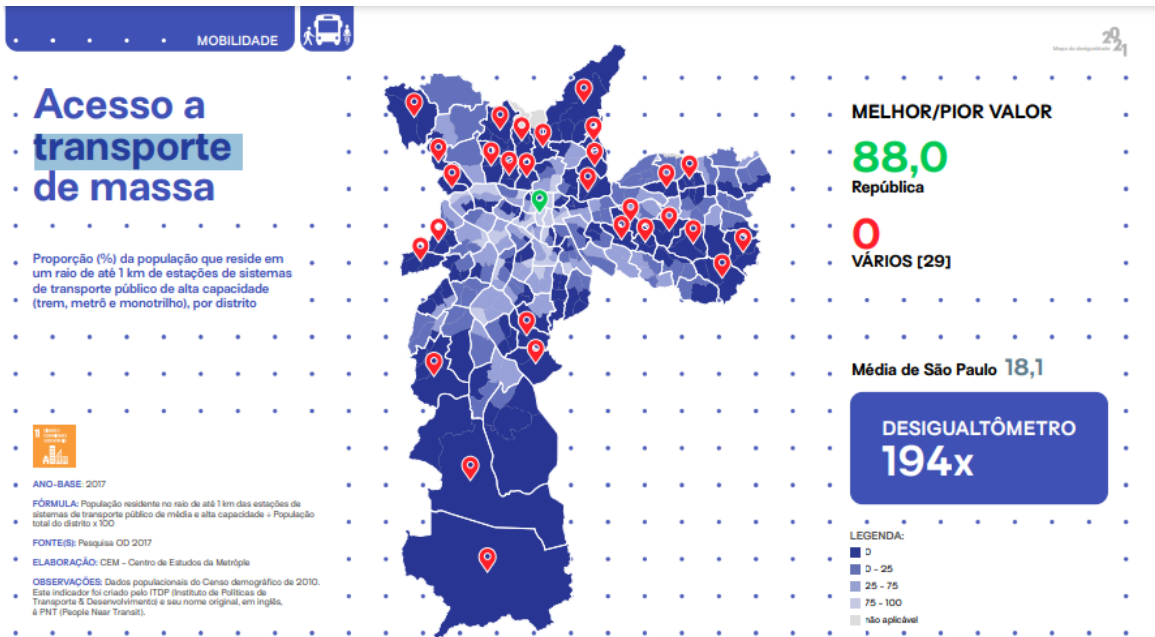
O conflito territorial é exatamente uma disputa em torno da riqueza social da infraestrutura urbana. Esse conflito por um lugar mais bem localizado na cidade, por uma infraestrutura instalada, por serviços e empregos, é expressão nítida da desigualdade urbana estruturante (Figuras 4 e 5). Esse território “como um produto de relações sociais de produção” (MASSONETTO, 2015, p. 142) que são eminentemente desiguais pode significar, ao final, uma diferença de mais 20 anos na expectativa de vida (Figura 6), afinal, “o lugar que se ocupa na cidade revela o direito que se tem” (FRANZONI, 2013, p. 46).

Figura 4: Oferta de emprego formal



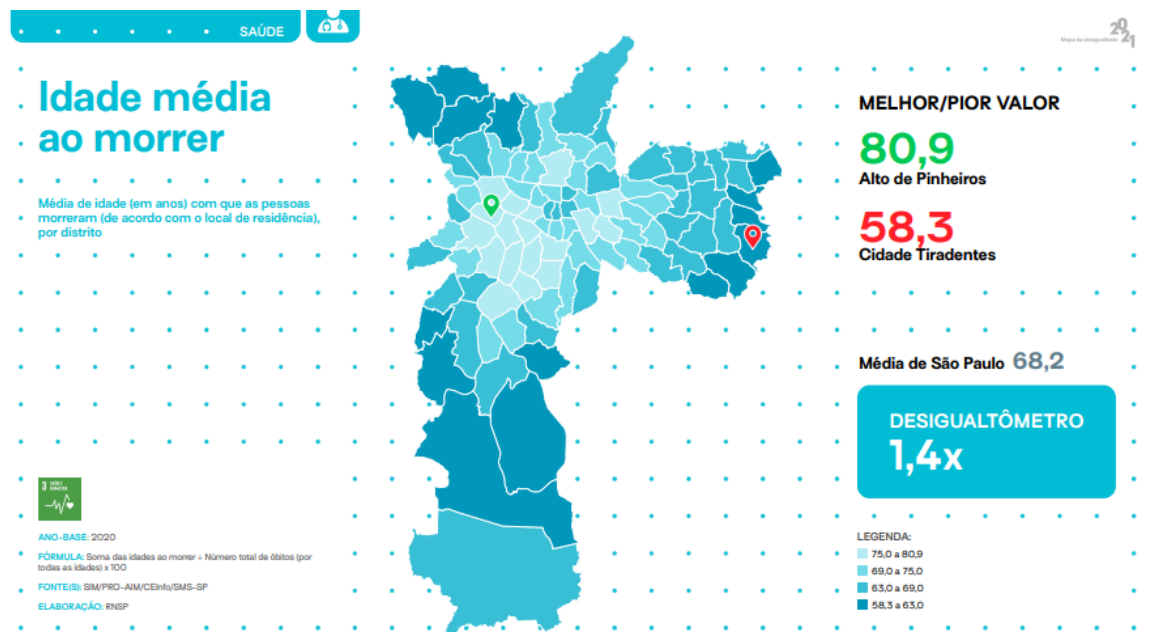
Fonte: Rede Nossa São Paulo, 2021

Figura 5: Acesso transporte de massa



Fonte: Rede Nossa São Paulo, 2021

Figura 6: Idade média ao morrer



Fonte: Rede Nossa São Paulo, 2021

Os conflitos territoriais revelam o alcance político-jurídico do planejamento urbano, e a necessária “intervenção ordenadora do Estado na gestão política da riqueza social” (MASSONETTO, 2015, p. 142). Nessa perspectiva, mostra-se relevante refletir sobre os aportes do direito urbanístico na gestão do risco dialogando com os eixos relativos a *estratégias e partes interessadas*, propostos no esquema da OECD.

As **estratégias** da política urbana, discutidas no curso do planejamento e consolidadas no plano resultante, revelam esse processo de gestão política da riqueza social em que os conflitos de interesse são explicitados, as prioridades são alinhadas com vistas à construção do *artefato público* que é a cidade. Na definição das estratégias de desenvolvimento do território, do estabelecimento de diretrizes para produção da cidade (projeção para o futuro) e ordenação do espaço já construído (dimensão do passado e presente), a tensão entre estatutário e diretivo (FRANZONI, 2013) faz-se presente. A dimensão participativa adquire, então, caráter fundante, para que a busca por mudanças seja protagonizada inclusive pelos sujeitos mais vulneráveis, a quem se deve dar voz.

Uma primeira questão ao olhar para o eixo das estratégias é reconhecer a vocação globalizante do planejamento, que tem aptidão para articular políticas setoriais, especialmente aquelas com impacto no território, e integrar a questão do risco urbano. Afinal, a questão do risco urbano numa perspectiva intersetorial precisa dialogar com o planejamento mais amplo da cidade e as políticas setoriais, sem perder sua especificidade, superando, assim, a ideia de que a gestão e redução de riscos (especialmente quando sua evolução ocorre a partir da resposta a desastres) é desconectada de “de preocupações relevantes do governo, inclusive crescimento econômico, emprego e preços dos alimentos, ou no caso de governos locais, abastecimento de água e luz, transporte e gestão de lixo”. (LAVELL e MASKREY, 2014, p. 273)<sup>xiv</sup>.

As estratégias são, normalmente, espacializadas por meio da técnica do zoneamento. A ideia de delimitar determinadas zonas e áreas, estabelecendo parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo caracteriza o zoneamento em sentido abrangente. Essa técnica, por meio da qual se pretende ordenar juridicamente o solo urbano pela aproximação (ou segregação) de usos segundo, critérios de compatibilidade, aliada à fixação de parâmetros de conformidade é das mais antigas do direito urbanístico e que, por vezes, mascara objetivos excludentes, aprofundando a segregação.

Com efeito, José Afonso da Silva define o zoneamento como sendo “repartição do território municipal à vista da destinação da terra, do uso do solo ou das características arquitetônicas” (SILVA, 2012, p. 237). Com isso, aborda, respectivamente, diferentes aspectos: a divisão entre o urbano e o rural (e áreas de expansão); a fixação dos usos adequados para as diversas áreas do solo municipal (zoneamento funcional<sup>109</sup>); e a fixação das características das construções para cada zona, com rebatimento no direito de construir.

O zoneamento, então, lida com a “localização correcta das várias atividades humanas no espaço” (OLIVEIRA e LOPES, 2012, p. 3) e é nessa localização que são introduzidas considerações sobre os riscos e a avaliação da aptidão para receber certos usos, conformando-os, criando padrões que limitam o uso do solo e sua transformação.

Incorporar o risco na técnica do zoneamento significa delimitar certas áreas que, por suas condições intrínsecas de vulnerabilidade e fragilidade, seriam inapropriadas para usos urbanos, vedando o parcelamento ou criando regras e parâmetros específicos e restritivos para seu uso e ocupação. Além das normas gerais restringindo o parcelamento em áreas consideradas impróprias (art. 3º, parágrafo único c/c art. 12, §3º, Lei nº 6.766/79), vale lembrar que:

O planejamento urbano não pode prescindir do seu instrumento principal que é o Plano Diretor e este quando feito com critérios técnicos, não pode dispensar o uso das Cartas Geotécnicas (*sensu lato*) e deve gerar legislação (principalmente o Código de Obras) que leve em consideração as questões do meio físico (MACEDO, CANIL, GRAMANI, 2011, p. 130).

Partindo de uma estruturação macro jurídica que pousa na dimensão micro jurídica, com impacto nas relações que estabelecem na dimensão do lote, é possível identificar múltiplas estratégias especializadas no zoneamento e que se articulam em várias escalas, desde macrozonas, macroáreas, até o zoneamento de uso, rebatendo, ainda, nos parâmetros de controle que devem ser adequados à estratégia. Assim, como exemplos do risco incorporado à técnica do zoneamento, ao lado de uma estratégia de evitar a formação de novas áreas de risco, pode-se destacar também uma estratégia de evitar adensamento das áreas de risco já existentes, recuperar e melhorar suas condições de habitabilidade.

Porém não se pode olvidar a perspectiva econômica das leis de zoneamento alinhada inclusive com a ideia de função pública, princípio organizador do direito urbanístico e que

---

<sup>109</sup> O referido autor reserva o termo zoneamento de forma autêntica a essa dimensão funcional, relativa as regras de uso do solo urbano (SILVA, 2012).

“decorre do caráter social da atividade urbanística no processo de produção capitalista do espaço” (MASSONETTO, 2015, p. 142). O zoneamento está relacionado ao próprio processo produtivo e à produção capitalista do espaço, tal como apresenta Rodrigo Oliveira Salgado (2017), para quem:

este instrumento é um regulador de como a apropriação do excedente se dá no espaço. A regulação da ocupação do meio urbano em seus diferentes eixos – tradicionalmente, uso, altura e densidade – traz consigo diferentes consequências para a apropriação do excedente gerado a partir da produção da cidade (e também da produção *na* cidade) (SALGADO, 2017, p. 8)

Assim, não parece adequado limitar a técnica do zoneamento aplicada à questão do risco a uma dimensão física, atrelada mais a uma visão naturalística do risco, como algo exógeno, subestimando a construção social do risco.

E a “atividade urbanística como uma atividade social” (MASSONETTO, 2015, p. 142) regulada pela técnica do zoneamento pode assumir um caráter de exclusão. Sob pretextos técnicos, de salubridade ou segurança urbana, o zoneamento pode limitar usos tradicionalmente associados a certos grupos sociais vulneráveis<sup>110</sup> em determinadas áreas, excluindo determinados sujeitos; segregar determinados espaços (de forma deliberada ou não) a certos grupos sociais. Ainda que se afirme que o zoneamento “[n]ão é meio de segregação racial ou social” (SILVA, 2012, p. 238), a juridicidade material revela uma outra realidade, tal como denunciado pelo movimento de justiça ambiental (PULIDO<sup>111</sup>, 2000).

No tocante ao risco, Norma Valêncio sintetiza com maestria o problema da exclusão na territorialização do risco na medida em que uma “‘área de risco’, devidamente cartografada

---

<sup>110</sup> Rodrigo Salgado descreve, na sua tese de doutorado, como o zoneamento nos Estados Unidos da América foi, historicamente, usado com um viés étnico e racial, com forte caráter excludente afinal “não apenas através da forma de proibição geral, via zoneamento, mas também nos casos individuais, como na adoção de covenants, a exclusão racial será garantida (SALGADO, 2017,p.128). Mesmo antes do advento do zoneamento em Nova York e Chicago, casos como Modesto, na Califórnia, mostram a adoção de algum tipo de “controle indireto sobre determinada parcela da sociedade através de normas de restrição de uso e ocupação do solo” (SALGADO, 2017, P. 97) excluindo imigrantes orientais com suas lavanderias de determinadas zonas da cidade. Esse processo excludente que se apresenta nos Estados Unidos da América remonta também às origens do zoneamento em Frankfurt onde determinadas áreas da cidade foram preservadas para as elites.

<sup>111</sup> O artigo de Laura Pulido, considerado um dos trabalhos mais relevantes sobre justiça ambiental (NELSON e GRUBESIC, 2018), mostra como a regulação urbana por meio do zoneamento historicamente fomentou a segregação socioterritorial, promovendo a localização de atividades poluentes em bairros de população não branca, criando espaços privilegiados em termos de qualidade ambiental para a população branca. Nesse sentido, afirma a autora que “early differences in environmental quality were codified by zoning laws in the 1920s, which resulted in a concentration of industrial activities in nonwhite and immigrant areas” (PULIDO, 2000, p. 26).

por competências técnicas que não concebem a forma relacional e dinâmica do processo de territorialização de ricos e pobres numa dada localidade” (VALÊNCIO, 2011, p. 330) além de estigmatizar propagam e legitimam um discurso de desterritorialização, pela promoção da remoção desenfreada e inconsequente.

Assim, sem prescindir das técnicas de zoneamento nem deixar de lado a imposição de limites ao parcelamento do solo em áreas consideradas impróprias (art. 12, §3º, Lei nº 6.766/79) ou a fixação de parâmetros de segurança limitando o direito de construir, é preciso trazer a gestão do risco como paradigma do planejamento urbano (art. 2º, VI, h, Lei nº 10.257/01) inclusivo. Para tanto, é preciso destacar sua dimensão político-jurídica que permite a tensão dialética entre o diretivo e o estatutário (FRANZONI, 2013), especialmente caso se pretenda trabalhar com o risco como construção social, que tem o conflito como elemento central.

Nesse sentido, é fundamental para o tensionamento das estratégias a partir de uma participação ampla e, com isso em mente, parte-se para uma das **partes interessadas**.

A gestão democrática é um dos pilares da política urbana, consagrada como diretriz geral e eixo estruturante de um “novo pacto territorial” (BUCCI, 2010, p. 337) nos termos do Estatuto da Cidade (art. 2º, II, Lei nº 10.257/01), reconhecida como dever do Estado (art. 43 – 45, Lei nº 10.257/01) nas múltiplas escalas do planejamento, em especial do planejamento local consagrado no Plano Diretor (art. 40, §3º, Lei nº 10.257/01).

Ela tem o potencial de ampliar a participação, avançando no processo de redistribuição de poder e autonomia na tomada de decisão sobre a intervenção no território já construído, bem como na própria produção da cidade (projeção para o futuro). Mas, como alerta Sherry Arnstein (1969), se participação pode dar voz àqueles que, tradicionalmente, não têm acesso aos bens e serviços urbanos e, nos níveis mais altos, representar efetivo controle e poder social, por outro lado, nos níveis mais baixos, haveria apenas manipulação e apaziguamento. Nos níveis intermediários dessa escalada de participação haveria apenas uma participação mínima – como mera informação, consulta ou conciliação.

Ainda assim é fundamental reconhecer a dimensão político jurídica, em que se faz a gestão de uma riqueza socialmente produzida nas (e para as) cidades abarcando e legitimando uma multiplicidade de olhares, por meio de um processo participativo e interativo que busca alinhar, hierarquizar interesses e realidades conflitantes, aberto a mecanismos



participativos que fortaleçam a população tradicionalmente excluída, deem voz aos mais vulneráveis.

A participação é reconhecidamente importante também para discussão das questões de risco, na medida em que “no caso do risco urbano, a governança é mais complexa do que simplesmente ter a legislação e as instituições necessárias em funcionamento; ela exige ampla participação para sua efetiva implementação” (ONU, 2019, p. 376)<sup>xv</sup>. Mas, enquanto na seara do planejamento urbano avançou-se no questionamento de um processo técnico e neutro<sup>112</sup>, um pretensão cientificismo neutralizante ainda tem muita força na questão do risco, que quer acreditar que o risco é uma questão apolítica criada por e para especialistas (LAVELL e MASKREY, 2014), obscurecendo as dimensões relacionais conflituosas e diminuindo o espaço para as análises que voltam os olhares para o risco percebido, para sua valoração. Perde-se a riqueza de múltiplos significados atribuídos ao risco e seus elementos (ameaças, vulnerabilidades e outros) pelos diferentes sujeitos envolvidos - desde técnicos, tomadores de decisão, até, e principalmente, as pessoas expostas ao risco.

O processo incompleto de juridicização do risco mostra-se especialmente deficitário no que diz respeito à dimensão participativa. A ideia de um padrão de segurança objetiva, pautada por parâmetros científicos, aferíveis por técnicas especializadas, ainda prevalece nas decisões jurídicas sobre o risco, inclusive na dimensão do planejamento.

Com efeito, há poucos espaços de legitimação jurídica de processos participativos visando o estabelecimento de contornos do risco (conhecimento), coleta e comunicação de informações, bem como de tomada de decisões sobre bases regulatórias relativas ao risco com impacto no território. A falta de inclusão da percepção de risco, com pouca abertura para que as pessoas que convivem diretamente com os efeitos negativos do risco possam participar na tomada de decisões como protagonistas é uma das dimensões mais sensíveis do déficit de juridicização.

A participação como norteadora da ação pública de gestão de risco, prevista como objetivo da Lei nº 12.608/12 (art. 4º, VI e 5º, XIV) parece a receita de um projeto para comunhão de

---

<sup>112</sup> Foge ao escopo do presente trabalho olhar para as diferentes escolas de planejamento, desde o planejamento técnico da década de 1960 até o planejamento participativo dos anos 1990, hoje se falando em planejamento insurgente e radical.

esforços, mas acaba prisioneira de traços utópicos (ainda que a utopia, como diria Galeano<sup>113</sup>, nos inspire num eterno caminhar).

No âmbito nacional<sup>114</sup>, o CONPDEC deveria ser o órgão consultivo de caráter colegiado do SINPDEC. Sua existência e funcionamento sofrem com a tendência da redução dos órgãos colegiados que marca a atual administração pública federal: o conselho foi alterado significativamente por decreto e, na prática, se encontra esvaziado e paralisado, sem representantes eleitos nem realização de reuniões, tal como previamente mencionado. Mas, além disso, a própria ideia de governança e colaboração parece restrita a atuação pós-desastre, no acolhimento dos atingidos, blindando o planejamento e a prevenção da participação popular. Essa tônica de participação mais restrita a medidas de resposta é explicitada no site oficial do SINPDEC que estipula a mobilização da sociedade civil para atuação em situações de emergência ou estado de calamidade pública, especialmente no apoio logístico de ações humanitárias, o que se percebe na própria estruturação da Lei nº 12.608/12.

Crítico da gestão científica dos riscos, especialmente a partir da temática ambiental, Patryck Ayala (2011) alerta que, diante da imprevisibilidade inerente ao risco, a tomada de decisões deve assumir um caráter dialógico<sup>115</sup>. O Direito passa a ser tensionado em relação à adequação de respostas para atender problemas marcados pelo risco e incerteza quando tais respostas advêm de processos decisórios desenvolvidos em espaços institucionais com acentuado déficit democrático. A regulação jurídica do risco quando pautada exclusivamente por índices e padrões de segurança objetiva, expressos em modelos probabilísticos, está fadada ao insucesso, sendo necessário adotar um modelo que incorpore a percepção daqueles que convivem com os efeitos negativos dos riscos. Novas

---

<sup>113</sup> “A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar” (Eduardo Galeano)

<sup>114</sup> Vale lembrar que o sistema se irradia em órgãos estaduais e municipais (art. 11, III, Lei nº 12.608/12) e bem como tem uma dimensão intersetorial nas 3 esferas de governo, federal, estadual e municipal (art. 11, IV, Lei nº 12.608). Na cidade de São Paulo há coordenadorias municipais de proteção e Defesa Civil (COMDEC) nas subprefeituras e também previsão de Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDEC), cuja “instalação é prioritária em áreas de risco de desastres” (SPINK, 2018, POSIÇÃO 1700), mas raramente em funcionamento.

<sup>115</sup> Mary Jane Spink, ao falar sobre um gerenciamento do risco baseado na dialogia, indica que ele seria apropriado nos casos em que “há alta mobilização da população, mesmo que os riscos sejam desconhecidos ou quando não são imediatos” (SPINK, 2018, POSIÇÃO 1359).

bases de planejamento que exigem compromissos jurídicos solidários<sup>116</sup>, colaborativos, em outras palavras:

permitindo uma abertura e uma comunicação com diversas outras espécies de conhecimento de qualidade muitas vezes, próximas do cotidiano daqueles que sofrerão os efeitos dos riscos, e que por essa razão, devem necessariamente ter garantido não só o direito à informação (acesso), mas condições de um protagonismo decisório (participação). (AYALA, 2011, p. 5)

Como visto, pela dimensão do planejamento, vários podem ser os aportes do Direito Urbanístico à gestão de risco, partindo-se agora para um olhar mais geral sobre as possíveis aproximações do Direito Urbanístico com o risco a partir do controle, nas suas várias facetas.

### **(b) O risco urbano no controle urbanístico**

Na seara do controle, há forte tradição administrativista e a prevalência de uma lógica conformadora restritiva-punitiva, mesmo que não inconteste (BINENBOJM, 2017; ROCHA, 2014). Essa perspectiva conformadora aumenta os desafios ligados à superação de um padrão de segurança objetiva, valorização de estratégias de qualificação de segurança e melhoria progressiva das condições urbanas e ambientais (inclusive na escala do domicílio), bem como legitimação de práticas comunitárias de convivência com o risco.

Controle, nas suas várias facetas (prevenção, fiscalização e repressão), remete à conformidade que, no recorte proposto para a tese, diz respeito ao controle urbanístico da forma urbana, ou seja, atinge o lote tanto no tocante ao parcelamento (controle topológico) quanto ao seu uso e ocupação (controle tipológico), controlando-se ainda a edificação (direito de construir) e sua destinação.

No capítulo subsequente haverá um aprofundamento da questão da gestão do risco por meio do controle urbanístico, cabendo, por ora, tecer considerações gerais sobre a questão, em especial, ressaltar que esse controle, exercido na escala micro jurídica, não pode estar dissociado da dimensão macro jurídica e o tratamento mais amplo da cidade com suas infraestruturas e os conflitos inerentes ao exercício da atividade urbanística.

---

<sup>116</sup> Patryck Ayala (2011) trata da solidariedade sob um enfoque intergeracional (projeção para o futuro), mas nada impede que se discuta também a solidariedade intrageracional, visando à superação de desigualdades existentes que também têm impacto na degradação da qualidade de vida projetada no futuro, aproximação essa formulada pela teoria da justiça ambiental.

A definição de controle engloba a “fiscalização ou exame minucioso, que obedece a determinadas expectativas, normas, convenções” e também o “poder, domínio ou autoridade sobre alguém ou algo” (HOUAISS, 2001). Resgatando a etimologia da palavra, Fabio Konder Comparato (2014) mostra que na língua francesa, controle estava até pouco tempo ligado exclusivamente ao ato de fiscalizar e verificar, retendo a noção de *rôle* e *contre-rôle*, instrumentos de verificação. Na língua inglesa a palavra adquire acepção mais ampla, abrangendo (i) investigar, verificar; (ii) censurar; (iii) exercer poder decisório sobre alguém, dominar ou regular. No português, a palavra controle sofre influência de ambos os léxicos, podendo-se então pensar o controle pelo viés da verificação de conformidade, mas também pela perspectiva do poder.

Na doutrina jurídica, pode-se definir o controle urbanístico como sendo a atividade por meio da qual o Poder Público verifica a observância das normas e planos urbanísticos, especialmente pelos particulares (SILVA, 2012).

O controle da forma urbana, pelo viés da verificação de conformidade, lança mão de parâmetros urbanísticos do lote, da edificação e da determinação de disposições sobre o uso: conformidade topológica<sup>117</sup>, tipológica<sup>118</sup> e conformação do uso com o objetivo de proteger a “legalidade urbanística” ou “corrigir desvios”. (SILVA, 2012, p. 452).

Dentre os instrumentos de controle da forma urbana, as licenças urbanísticas, ou a etapa de consentimento administrativo no ciclo de polícia proposto por Gustavo Binbenojm (2020), certamente ocupam boa parte dos estudos jurídicos e têm forte viés preventivo, na medida em que condicionam o exercício de certas atividades ao consentimento prévio da Administração, em que pese a questão passar, hodiernamente, por alterações relevantes a partir da promulgação da Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/19).

Já as facetas de fiscalização e repressão, eventualmente com aplicação de sanções, evidenciam mais claramente a lógica restritivo-punitiva. De especial interesse para pensar o controle urbanístico aplicado à gestão de risco de forma inclusiva, visando a redução de vulnerabilidades e qualificação de segurança, é a ideia das transformações do poder de

---

<sup>117</sup> Especificamente na questão do risco, há a já mencionada da vedação do parcelamento do solo para fins urbanos em áreas tidas como impróprias (art. 3º, parágrafo único, Lei 6.766/79) ou já identificadas com sendo áreas de risco em mapeamentos precedentes (art. 12, §3º, Lei 6.766/79).

<sup>118</sup> Especificamente quanto ao risco, há regramento restritivo, vedando o licenciamento de construções em áreas de risco, a teor do disposto do art. 23 da Lei nº 12.608/12, *in verbis*: “Art. 23. É vedada a concessão de licença ou alvará de construção em áreas de risco indicadas como não edificáveis no plano diretor ou legislação dele derivada”.

polícia a partir de um giro democrático-constitucional e outro giro pragmático (BINENBOJM, 2017). Em relação ao primeiro, o poder de polícia deixa de ser explicado pela supremacia geral do interesse público concebido de forma apriorística para ser entendido como um “plexo dúctil de conformações possíveis entre posições individuais e coletivas, que fazem do poder de polícia um variado instrumental a serviço da realização coordenada da democracia e dos direitos fundamentais” (BINENBOJM, 2017, p. 58). Já o giro pragmático, rompendo parcialmente com a ideia de burocracia de matriz weberiana, introduz uma preocupação com o alcance de melhores resultados para problemas concretos<sup>119</sup>.

No que diz respeito ao controle urbanístico da forma urbana, valioso o alerta de René Rocha (2014) no sentido de que “o controle sancionatório não pode aparecer de repente” (ROCHA, 2014, p. 82)<sup>xvi</sup>, descolado de uma preocupação com a afirmação de direitos sociais, atendimento de necessidades fundamentais e assessoramento e financiamento para adoção de medidas progressivas de qualificação e adequação possível às normas urbanísticas. Nesse contexto, são cabíveis medidas de afirmação do direito à moradia e regularização, questões que serão retomadas em momento subsequente.

Partindo mais uma vez das diretrizes norteadores da política urbana tal como proposta pela OECD, no que diz respeito à **escala** aplicada ao controle do risco, é preciso voltar à questão dos mapeamentos, o que afeta diretamente o lugar onde as pessoas moram e trabalham.

A preocupação central é a decisão sobre a remoção de moradia em áreas de risco com base no exercício do poder de polícia, tanto no que diz respeito aos limites desse poder de polícia, quanto aos critérios técnicos utilizados para subsidiar tal decisão.

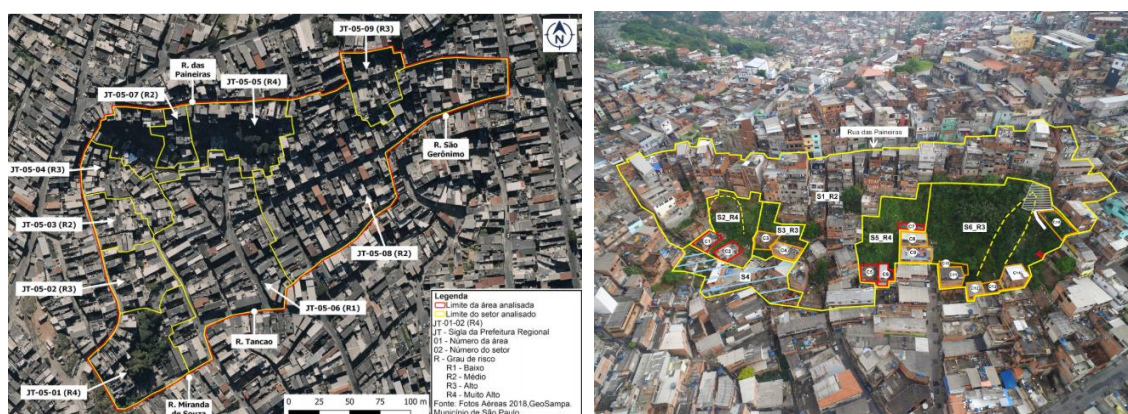
Para fundamentar uma decisão de remoção é necessário lançar mão de estudos elaborados em escalas apropriadas, como os cadastramentos de risco que permitem identificar os riscos na escada do domicílio, olhando moradia por moradia, de forma individualizada. Afinal, “[s]em um estudo localizado do risco, portanto, não é possível sustentar a pretensão para a remoção das pessoas, muito menos ensejar tutela provisória” (DPE-NHurb, 2020, p. 87).

---

<sup>119</sup> Nessa toada, vale lembrar das alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB – Decreto-lei nº 4.657/42) pela Lei nº 13.655/18.

Com efeito, um cadastramento efetuado de forma mais individualizada, atualizando e qualificando estudos anteriores, incluindo técnicas, como uso de drones e participação social (Figura 7) pode derrubar drasticamente o número de remoções, trabalhando de forma mais alinhada com a concepção da produção social do risco<sup>120</sup>.

Figura 7: Jd. Hebron – Mapeamento de risco em escalas diferentes com aprimoramento, atualização e participação social



Fonte: NOGUEIRA e MOURA, 2020

Tal abordagem evidencia os desafios do exercício desse modelo de controle urbanístico repressivo em situações de informalidade e conflitos territoriais, sendo necessário fazer uma leitura crítica que possa indicar o impacto do controle urbanístico no aprofundamento de um processo de segregação urbana, com a mobilização do Direito (e do risco juridicizado) de forma a reforçar um tipo de saber dominante, consolidado no ordenamento e no controle urbanístico, que acaba opondo-se a “saberes [tidos como] menores e subjugados, que se mobilizam enquanto linguagem de luta por direitos e pela satisfação de necessidades fundamentais” (ROCHA, 2014, p. 71)<sup>xvii</sup>

Nesse sentido, interessa também olhar uma segunda manifestação do controle, que é o controle como prerrogativa de quem tem poder, poder de decidir e de regular. Tal como ensina Fábio Konder Comparato (2014) trata-se de reconhecer o poder como fenômeno social, que tende à concentração, manifesta-se de formas distintas, mas não é extrajurídico. Reconhecer essa dimensão permite corrigir descompassos entre a lei e a realidade,

<sup>120</sup> Sobre casos judicializados em que a realização de perícias em escalas adequadas representou drástica redução do número de remoções pode-se mencionar o caso do núcleo urbano Palma de Santa Rita (MORETTI, 2013) e Jardim Hebron (CARVALHO, et al, 2020).

descompasso que, no controle urbanístico, reflete a adoção de padrões urbanísticos objetivos e homogêneos, abstração adequada a uma noção de igualdade puramente formal que mascara desigualdades estruturantes da produção e reprodução do espaço urbano, ou mesmo conflitos territoriais que a realidade social revela. Ainda seguindo as trilhas de Fábio Konder Comparato (2014), pensando nos poderes-função, que refletem a divisão de poderes no direito constitucional, é possível pensar o controle urbanístico como parte da lógica de distribuição de poder sobre o território, um poder espacializado que deve ser, dessa forma, subordinado e limitado, sendo cabível (e pertinente) falar em controle do controle.

E para pensar no controle do controle, mostra-se relevante a eficácia bloqueadora dos direitos fundamentais, que exercem limites ao poder de polícia a partir do giro democrático-constitucional (BINENBOJM, 2017). Tal limite opera como barreira mesmo, quando o exercício do poder de polícia contrariar o âmbito de proteção de um direito fundamental; como fator de consistência interna do sistema de direitos fundamentais, harmonizando o exercício do controle com o princípio da proporcionalidade<sup>121</sup>; e proteção do núcleo irreduzível dos direitos fundamentais, protegendo sua essência contra excessos no exercício do poder de polícia.

Outra aproximação possível do controle urbanístico com a gestão do risco urbano pensando nas **estratégias** desenhadas pela OECD seria pela dimensão da melhoria das condições ambientais e urbanas. Nesse aspecto, importante o olhar da sustentabilidade, um dos princípios norteadores da nova agenda urbana, e que dá o tom do alinhamento de políticas setoriais na ordem internacional.

Traduzido no objetivo de desenvolvimento sustentável (ODS) 11 – Cidades e comunidades sustentáveis, há “o reconhecimento de que o desenvolvimento urbano e a gestão urbana sustentável, incluída a gestão de risco de desastres, são fundamentais para a qualidade de vida” (CARVALHO, 2019, p. 111).

Ainda assim, a sustentabilidade (e, mais ainda, o desenvolvimento sustentável) é conceito em disputa, sendo fundamental para sua concepção o fortalecimento de uma perspectiva inclusiva.

---

<sup>121</sup> Proporcionalidade que, na doutrina administrativista, é traduzida na combinação entre adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

O desenvolvimento sustentável, tal como definido no Relatório Nosso Futuro Comum<sup>122</sup> (1987) caracteriza-se como um padrão de desenvolvimento que “atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades”. Trata-se de ideia ambiciosa porque, sem negar o crescimento econômico, busca um modelo de desenvolvimento que seja “simultaneamente benéfico ao meio ambiente e socialmente justo” (DRYSEK, 1997, p. 129 - traduzi<sup>xviii</sup>). Intimamente atrelado à ideia de justiça intergeracional, há o fortalecimento da racionalidade econômica capaz de assegurar condições dignas para as presentes e futuras gerações.

Traduzido como princípio norteador do meio ambiente, especialmente após a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - ECO 92 (ONU, 1992), o desenvolvimento sustentável pode ser deduzido, implicitamente, da redação dos artigos 225 e 170 da Constituição. Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável é pensado como equilíbrio entre dimensões econômica, ambiental e social, ou seja, o exercício da atividade econômica não pode prescindir da justiça social e da defesa do meio ambiente, assegurando-se preservação do equilíbrio ambiental e justiça intra e intergeracional como forma de manter uma qualidade de vida sadia.

Em relação às cidades (ou ambiente urbano), a sustentabilidade pressupõe acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura e aos serviços públicos, ao lazer e ao trabalho (art. 2º, I, EC).

Especificamente em relação ao risco, Luciano Brasil (2016), numa reflexão sobre o papel do direito urbanístico na sociedade de risco, coloca a sustentabilidade como fator chave para reforçar a “antifragilidade”<sup>123</sup> e estruturar uma atuação prática que aumente a capacidade de enfrentar situações imprevisíveis, dinâmicas e instáveis por meio da tomada de decisões adaptáveis e que partam de informações confiáveis. Esse autor, ao tratar sobre

---

<sup>122</sup> Também conhecido como Relatório Brundtland, fruto dos trabalhos da Comissão da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, reflete a crescente preocupação com uma crise ecológica especialmente pautada por limites ao crescimento, inclusive limites físicos, como expressão do exaurimento dos recursos ambientais como alertado nos trabalhos notáveis de Rachel Carson (Silent Spring) e de Donella Meadows e outros (The Limits to Growth) nas décadas de 1960 e 1970, dando sequência aos debates crescentes desde o pós-guerra sobre desenvolvimento e redução de pobreza, agora colocados em outros termos.

<sup>123</sup> O referido autor utiliza conceito de “antifragilidade” desenvolvido por, Nassim Nicholas Taleb, que entende que o anti-frágil é aquele que se prepara para um cenário de incerteza tomando decisões que não são rígidas, mas podem se adaptar a situações de aleatoriedade. Em outras palavras, ao invés de controlar variáveis pouco conhecidas ou com alto grau de aleatoriedade, agir com prudência, buscando o caminho seguro é ter possibilidade de se adaptar seguindo informações confiáveis, normalmente aquilo que se sabe não dar certo – “via negativa”. (BRASIL, 2016)



as cidades sustentáveis, afirma que a “[b]usca pela sustentabilidade pode e deve levar à antifragilidade” (BRASIL, 2016, p. 55) e que as possibilidades oferecidas pela ordem jurídica nesse sentido seriam o fortalecimento da gestão democrática, especialmente na tomada de decisões que afetem a comunidade, não limitando a discussão às razões técnicas; a valorização da autonomia local; e a ênfase na prevenção de catástrofes, havendo possibilidades de atuação preventiva tanto no âmbito do planejamento como da gestão urbana.

Porém, a falta de precisão ou definição unitária faz com que a sustentabilidade seja um conceito controverso. A abordagem clássica, acima mencionada, não se mostra suficiente, razão pela qual parece fundamental reforçar a perspectiva inclusiva, sendo pertinente a ideia de “*just sustainability*”. Em outras palavras:

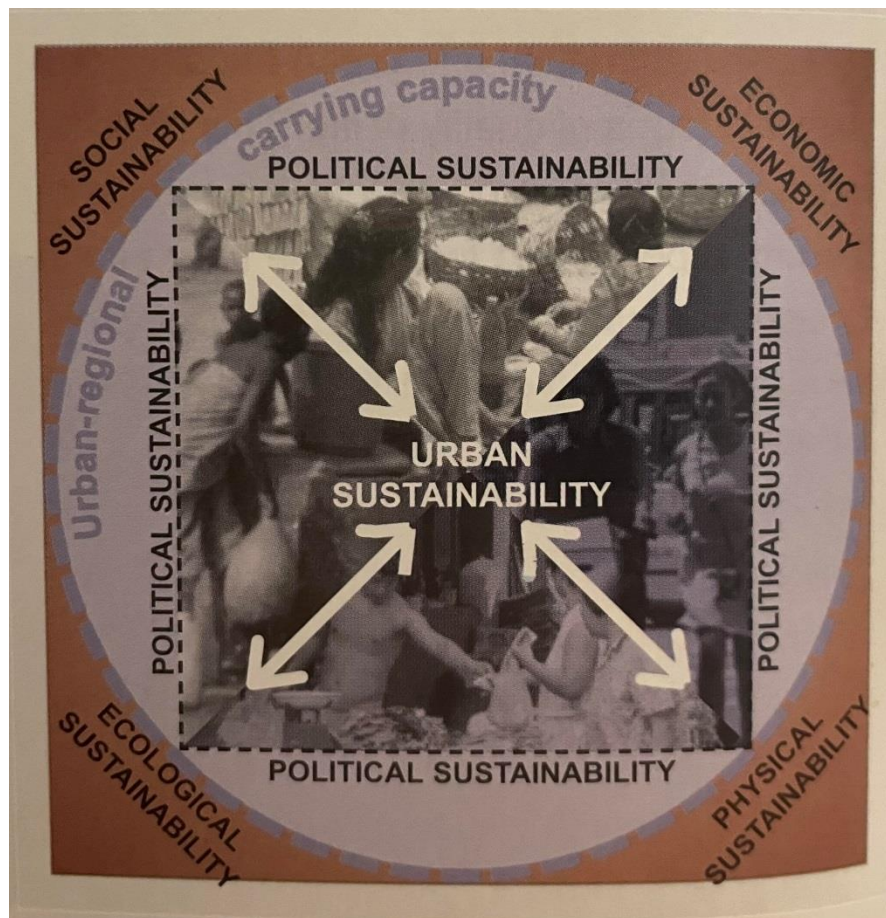
Sustentabilidade é claramente um conceito controvertido, mas nossa interpretação coloca grande ênfase na precaução: na necessidade de garantir uma qualidade de vida melhor para todos, agora e no futuro, de forma justa e equitativa, vivendo em ecossistemas com capacidade de suporte limitado. (AGYEMAN, BULLARD e EVANS, 2003, p. 2 - traduzi)<sup>xix</sup>

Na medida em que justiça e equidade são trazidas para a equação da sustentabilidade, percebe-se a relevância que adquire a dimensão política como articuladora que promove as aproximações dos aspectos econômico, social e ambiental (desagregado em físico e ecológico)<sup>124</sup>, tal como ilustrado na figura 8, afinal “sustentabilidade é, em sua essência, mais uma questão política do que uma construção técnica.” (AGYEMAN, BULLARD e EVANS, 2003, p. 6)<sup>xx</sup>.

---

<sup>124</sup> A sustentabilidade urbana tem, na sua dimensão social, uma preocupação com a promoção da justiça intra e intergeracional, garantindo-se inclusão, acesso equitativo a recursos, adequação cultural com melhoria das condições de vida, especialmente dos mais vulneráveis. O aspecto econômico adjetiva um processo capaz de gerar riqueza e bem-estar para todos na medida em que se observe o uso racional de recursos. Pela perspectiva ecológica, integra-se a dimensão urbana e sua relação com o ambiente, pensando nos impactos da produção e consumo urbanos no equilíbrio ambiental considerando múltiplas escalas da interface do ambiente urbano com o equilíbrio ambiental. Já o componente físico da sustentabilidade diz respeito às condições de vida no espaço, considerando a capacidade de intervenção que melhore as condições das edificações e também das infraestruturas para todos os habitantes. Todas elas mediadas por um componente político que diz respeito ao sistema de governança que guia a relação entre as várias partes e seus interesses em relação às dimensões anteriores (ALLEN e YOU, 2002, p. 16-17).

Figura 8: Representação gráfica da sustentabilidade urbana



Fonte: ALLEN e YOU, 2002, p. 16

Isso certamente muda as bases sobre as quais o controle urbanístico é exercido, inclusive abrindo espaço para que, no que diz respeito às **partes interessadas**, haja uma permeabilidade para o diálogo, inclusive na construção de critérios de fiscalização incorporando saberes sobre risco, além de outras formas de participação na gestão do risco por meio do controle que serão exploradas no capítulo subsequente.

Trata-se de um esquema fortemente relacionado à ideia de que a atividade urbanística, também entendida como atividade econômica, é regulada por um sistema normativo (Direito Urbanístico) e “tem seu fundamento de legitimidade na construção social do espaço urbano e na gestão política da infraestrutura das cidades” (MASSONETTO, 2015, p. 143).

E, como já afirmado anteriormente, essa gestão política da riqueza produzida socialmente deve ser feita a partir de um ideal de participação. A sustentabilidade, nesse sentido, traz em si a ideia de alargamento subjetivo ao incorporar a dimensão difusa, coletiva, bem como a proteção dos interesses de futuras gerações, sem descuidar dos interesses e necessidades da geração presente, inclusive, e especialmente, dos grupos mais vulneráveis. Se “não é possível imaginar uma política de direitos do ambiente que não dialogue com os diversos atores e vozes que compõe a conflituosidade ambiental contemporânea” (CARVALHO, L; 2015, p. 660), da mesma forma o controle urbanístico não pode prescindir da percepção do risco pelas diversas partes interessadas, em especial dos mais vulneráveis diretamente afetados pelo risco. A sustentabilidade, portanto, impõe um dever de dialogar com as vozes e atores envolvidos nos conflitos territoriais que contextualizam a gestão de riscos urbanos, especialmente aqueles relacionados às ocupações em edifícios centrais ociosos. Trata-se de uma lógica inclusiva que expressa um verdadeiro direito urbanístico comunitário, capaz de enfrentar desigualdades e vulnerabilidades.

A sustentabilidade também contribui para a discussão da justa distribuição dos benefícios, malefícios e riscos ambientais o que, na esfera urbana, pode ser traduzido no acesso à terra urbana, à moradia, enfim, à cidade e a toda riqueza que é produzida socialmente e projetada nas infraestruturas e serviços urbanos. Acesso é uma questão central no conflito territorial: a disputa não se situa apenas no combate às desigualdades, abrange uma luta pelos benefícios da cidade e do ambiente urbano e superação da desigual distribuição do risco <sup>125</sup> que é colocado de forma desproporcional nas populações mais pobres (ACSELRAD, MELLO E BEZERRA, 2009). A partir do olhar da sustentabilidade, o risco passa a ser tratado pelo direito urbanístico considerando o conflito territorial e a preocupação de enfrentar desigualdade e ampliar acesso, permitindo que se trabalhe a progressão para segurança, tal como sugerido por Ben Wisner, J. C Gaillard e Kelman (figura 9), ou seja, enfrentando não só a dimensão das ameaças, mas também melhorando as condições de vida e avançando na direção das causas mais profundas dos riscos como construção social.

---

<sup>125</sup> Em inglês, adota-se a oposição de “environmental goods” e “environmental bads”.

Figura 9: Progressão para segurança

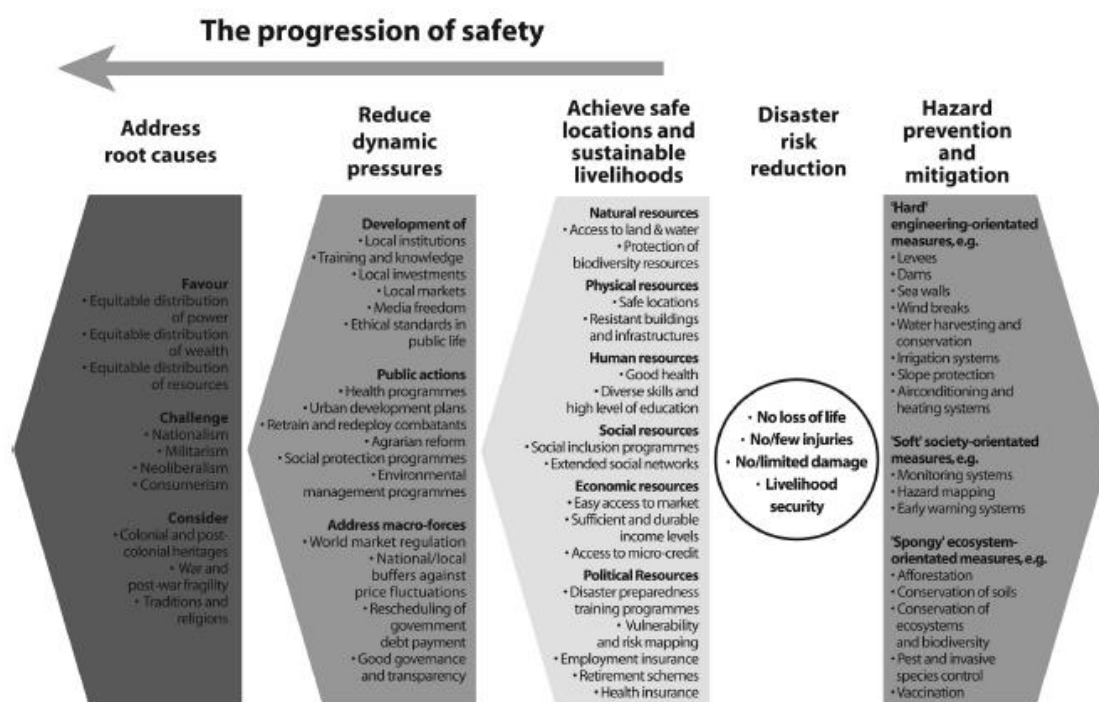


Figure 3.6 Progression of safety

Fonte: WISNER, GAILLARD e KELMAN, 2012

Além disso, um dos atributos distintivos dos princípios<sup>126</sup> mostra-se extremamente relevante para a questão da progressão para a segurança, com redução gradativa de riscos e vulnerabilidades. A sua aplicação pressupõe uma mediação concretizadora (CANOTILHO, 2003) e, enquanto mandamento de otimização, permite “que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas” (CARVALHO, 2019, p. 113). No caso do controle urbanístico do risco, o princípio da sustentabilidade pode contribuir para amenizar a lógica de aplicação plena e imediata de padrões rígidos e objetivos de segurança e, por outro lado, fortalecer a ideia da construção social do risco

<sup>126</sup> Quando se pensa na distinção qualitativa entre princípios e regras, é possível lançar mão dos critérios de diferenciação trazidos por José Gomes Canotilho (2003) como (a) Grau de abstração: os princípios possuem alto grau de abstração, enquanto as regras tem abstração mais reduzida; (b) Grau de determinabilidade: enquanto as regras são passíveis de aplicação direta, em verdadeira relação de subsunção, a aplicação dos princípios ao caso concreto, dada sua indeterminação, depende de mediação concretizadora; (c) Caráter de fundamentalidade: os princípios tem natureza estruturante e cumprem papel estruturante no sistema jurídico, dessa forma, ocupam elevada posição no sistema hierárquico de fontes do direito; (d) Proximidade da ideia de Direito: os princípios estabelecem padrões de justiça, enquanto as regras podem ter conteúdo funcional, mais distantes da ideia de Direito; (e) Natureza normogênica: os princípios são fundamento das regras.

com possibilidade de qualificação gradativa da segurança, olhando a mitigação do risco existente sem deixar de valorizar o que existe (em termos físicos e sociais), de buscar melhorias proporcionais, progressivas, de acordo com as possibilidades e necessidades, inclusive dos próprios moradores diretamente afetados pelo risco e que constroem práticas cotidianas de convivência com os mesmos.

Enfim, são vários os aportes do Direito Urbanístico para a gestão do risco urbano. Mas, para que seja possível construir respostas jurídicas tendentes a promover uma melhoria progressiva da segurança, com redução de vulnerabilidades a partir de uma lógica inclusiva, é necessário mudar a chave de análise. Não é possível ficar adstrito a uma ideia de afastamento do risco balizada por parâmetros técnicos e objetivos de segurança que não dialoguem com as desigualdades que estruturam os processos produtivos. Projetar uma cidade segura, planejada de forma ordenada ou intervir para corrigir desvios por meio de controle e remediação *ex post facto*, sem enfrentar conflitos territoriais, traz consigo o risco de gerar novos riscos. É preciso fortalecer uma chave de análise que não trate o conflito como disfuncional, pelo contrário, legitime ações diretas dos grupos vulneráveis para acesso à cidade, dialogando com as soluções por eles construídas para conviver com o risco e melhorar as condições de segurança, num verdadeiro direito urbanístico comunitário.

## **CAP. 2 GESTÃO DO RISCO URBANO POR MEIO DO CONTROLE URBANÍSTICO: ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES NA EXPOSIÇÃO AO RISCO**

Quando tratada a questão dos aportes do direito urbanístico à gestão do risco, foi proposta uma dupla aproximação inicial a partir dos “dois grandes pilares do ordenamento territorial” (NASCIMENTO, 2017, p. 42): planejamento e controle (nas suas várias facetas). Ao mergulhar na perspectiva do controle urbanístico para compreender como a propriedade interfere na gestão do risco, questão central deste trabalho, seria possível perguntar: por que olhar para essa dimensão do direito urbanístico ordenador, que tem a propriedade e suas limitações no centro de debate?

A pergunta parece pertinente, afinal, não são poucas as críticas a essa visão focada na ordenação jurídico-urbanística do solo, uma concepção que

direciona a ação estatal à correção das disfuncionalidades da propriedade privada, como se apenas as ações de ordenar e controlar fossem capazes e suficientes para garantir os objetivos da política urbana, que envolvem a universalização de acesso à infraestrutura e a redução das desigualdades sociais refletidas no acesso à terra urbanizada, observadas no espaço urbano (NASCIMENTO, 2017, p. 53)

Além disso, essa estrutura parece estar fora do lugar, inadequada à discussão do risco urbano e suas notas distintivas a partir de uma visão do risco como processo social e das ações públicas de enfrentamento do risco como medidas não adstritas a uma ação do Estado.

Porém, para combater uma forma de enfrentamento do risco que gera novos riscos e aumenta a vulnerabilidade, tal como denunciado pelos movimentos sociais de moradia, e paulatinamente reconhecido por operadores do direito<sup>127</sup>, é preciso, antes de qualquer coisa, entender como está estruturada juridicamente a gestão do risco urbano pelo controle urbanístico. E, claro, buscar fraturas, espaços por dentro da normatividade que sejam capazes de provocar mais do que resistências, mas também mudanças essenciais.

---

<sup>127</sup> Nesse sentido, vide o emblemático artigo do juiz Antonio Augusto de França (2020) que denuncia a prática recorrente de remoções que, a pretexto de evitar tragédias e enfrentar situações de risco, acabam gerando novos riscos, aumentando a vulnerabilidade de famílias e trocando uma tragédia por outra, afinal “a tônica é de que a pessoa não pode morrer num deslizamento, mas não há problema caso ela morra na rua, seja de fome, frio, violência urbana ou Covid-19”

No que diz respeito ao controle urbanístico da forma urbana, a propriedade ainda ocupa um papel de destaque. Tanto no que diz respeito ao objeto da propriedade, o lote, seus usos e sua interação com a cidade; quanto à propriedade como vínculo de apropriação, em que uma determinada forma de vínculo ainda é preponderante.

Inscriver a gestão de risco urbano, especialmente a questão dos riscos existentes<sup>128</sup>, no arcabouço normativo do direito à moradia e da regularização fundiária, a partir da ideia de conflitos territoriais, acesso à terra (e à cidade), não pode abdicar de um olhar sobre o controle e os ciclos de polícia, bem como sobre a propriedade, especialmente quando se reconhece a reminiscências do viés hierárquico do poder de polícia e do individualismo possessivo da propriedade, porta de entrada para usos legítimos.

Se por um lado, na esfera jurídica urbanística ainda se confere significativa importância à regulação com viés ordenador, que é exercida principalmente por meio do poder de polícia<sup>129</sup>; por outro lado, o acesso à moradia ainda se dá de forma eminente pela propriedade, que opera de maneira seletiva<sup>130</sup>. Há uma estrutura jurídica que ofusca e deslegitima a face social do fenômeno, o valor de uso da terra urbana, das práticas comunitárias de apropriação e gestão, inclusive dos riscos.

Assim, é importante pensar numa ação pública de gestão de risco urbano renovada, uma gestão que incorpore mecanismos de ação direta e colaborativa daqueles que convivem

---

<sup>128</sup> O conceito de risco existente é relevante para risco urbano que é cotidiano, ordinário no sentido de não ser necessariamente excepcional, pois algumas ameaças são inerentes à vida urbana. Ainda assim, é desafiador lidar com os riscos existentes, aqueles com os quais se precisa conviver cotidianamente nas cidades e suas áreas ocupadas, reduzindo exposição, mas, especialmente, a vulnerabilidade, numa perspectiva inclusiva. Chama a atenção o alerta que se lê no “Manual Técnico para Redução de Riscos de Desastres aplicado ao Planejamento Urbano – Movimento de Massa”, que foi produzido no âmbito do Projeto Gides, o qual visa o fortalecimento da estratégia nacional de gestão integrada de risco de desastre por meio de um acordo de cooperação internacional Brasil Japão, no qual se lê: “Devido à complexidade em se abordar áreas já ocupadas, onde haja necessidade de urbanização e regularização de núcleos urbanos informais, além de remoções e realocações de famílias, este Manual abordará apenas as diretrizes para o desenvolvimento de áreas destinadas a novas ocupações, como forma de prevenção da instalação do risco, tais como vazios urbanos, áreas com urbanização incipiente, áreas não parceladas, áreas não ocupadas” (BRASIL, 2018, p. 105)

<sup>129</sup> Cumpre observar que no processo de afirmação do campo, Lucia Valle Figueiredo (1980) faz questão de diferenciar o Direito Urbanístico, ou melhor, a disciplina urbanística da propriedade, do poder de polícia não vendo entre eles qualquer ligação necessária, mesmo porque o Direito Urbanístico “terá de encontrar seu respaldo no texto constitucional e suas normas deverão ser cumpridas pela Administração Pública, dentro de sua competência-dever” (FIGUEIREDO, 1980, p. 7).

<sup>130</sup> Interessante o trabalho de João Maurício M. de Abreu que, para entender o ideário subjacente à prática judicial e explicar a baixa aderência das decisões ao direito à moradia em casos de conflitos fundiários, analisa a emergência histórica de um modelo jurídico proprietário e trata do *exclusivismo proprietário*, da “difusão no Brasil de um regime baseado quase unicamente no mercado formal em relação à terra e, conseqüentemente, à moradia, inclusive urbana; regime que é, por princípio, seletivo” (ABREU, 2014, p. 224). Haveria, para o referido autor, um senso comum errôneo que deslegitima a moradia constituída de forma autônoma, independente dos desdobramentos dos poderes do proprietário e fora do mercado formal.

diretamente com o risco e fomenta práticas comprometidas com a redução de vulnerabilidades, com a inclusão socioterritorial. Em outras palavras, é necessário pensar nos aportes do direito urbanístico, especificamente na esfera da ordenação e controle, que valorizem práticas coletivas cotidianas (*commoning*), fomentem o acesso à cidade, projetos de reforma e governança de espaços, reconhecendo que ainda há um papel para o Estado, eis que o mesmo tem condições institucionais para apoiar e proteger os mecanismos locais, num processo que Ostrom descreveu como “aninhar um no outro” (*nesting*)<sup>131</sup>. Um controle transformado que não se limite a corrigir o passado nem ordenar o futuro, mas trabalhe com a qualificação progressiva da segura numa perspectiva de justiça ambiental urbana.

## 2.1 CONTROLE URBANÍSTICO: ORDENAÇÃO E PODER DE POLÍCIA

A gestão de risco, na ordem jurídica brasileira, é uma função exercida, via de regra, pelos órgãos da Defesa Civil que, como anteriormente exposto, tem na sua gênese uma estrutura vinculada à segurança pública, especificamente às atribuições dos bombeiros militares (art. 144, §5º, CF). Já foram levantadas as críticas à militarização da defesa civil, como bem apontado por Norma Valêncio (2011). Nesse contexto, são estabelecidas relações heterônomas distantes das vítimas de desastres, mas também de outros setores, como cientistas, profissionais, movimentos sociais e comunidades, em prejuízo a uma discussão sobre o risco de maneira mais transversal e conectado com uma perspectiva de construção social.

Nas cidades há ainda atuação significativa de órgãos responsáveis pelo ordenamento territorial na medida em que se verifica um caráter ampliativo dos riscos urbanos, que envolvem questões ligadas ao parcelamento, uso e ocupação do solo, às quais estão relacionados riscos de origem antropogênica (eventualmente associados a uma questão natural que origina riscos de causalidade mista<sup>132</sup>). Assim, relevante a atuação dos órgãos de licenciamento urbanístico (faceta preventiva do controle) ou fiscalização das atividades

---

<sup>131</sup> Segundo Jane Mansbridge (2014), Ostrom também viu um papel para o Estado, exatamente nesse processo de aninhamento.

<sup>132</sup> Vale lembrar a relevância atribuída às causas dos desastres para a conformação de seu sentido jurídico (CARVALHO, 2012) e da ampliação do olhar sobre elas, atentando para efeitos complexos e combinações múltiplas capazes de gerar feixes causais, ou seja, uma cadeia de fatores que desencadeia um complexo efeito em cascata (ONU, 2019, p. 83), a exemplo do ocorrido no desastre nuclear de Fukushima.



urbanísticas, em preparação para eventual atuação repressiva no controle urbanístico da segurança.

Em qualquer dessas situações, a atuação do Estado, em especial no exercício de funções administrativas<sup>133</sup>, está muito calcada na adoção de mecanismos de ordenação, mas especificamente, mecanismos de controle urbanístico da segurança, estruturados pelo poder de polícia. Com efeito, o poder de polícia ainda ocupa papel de destaque eis que é a forma de atuação “por excelência” de controle e ordenação de atividades econômicas e sociais.

Entender o significado desse poder de polícia e a forma como ele se estrutura são questões relevantes para explicar os desafios que se impõe na promoção de uma gestão de risco que não é exclusivamente estatal e que seja capaz de reduzir o risco de desastre, mas também, e principalmente, reduzir vulnerabilidades e superar desigualdades.

Especificamente no que diz respeito aos riscos urbanos, a preocupação com um modelo de desenvolvimento urbano mais sustentável e inclusivo justifica um olhar atento sobre a intervenção ordenadora do Estado por mecanismos de controle inerentes ao poder de polícia que, a despeito de inúmeras (e pertinentes) críticas, ainda ocupa uma centralidade nos estudos urbanos e na própria política urbana.

Enfim, é necessário entender a estrutura jurídica que dá sustentação às ações de gestão de risco por meio do controle, afinal, também elas, como construção social, alimentam concepções errôneas sobre o risco e sobre paradigmas de redução de risco de desastre.

### **2.1.1 Do poder de polícia e suas (insuficientes) transformações**

O poder de polícia, apesar de inúmeras mutações históricas do conceito, tem como nota característica a ideia de “subordinação do cidadão ao Estado e a seu poder” (BINENBJOM, 2020, p. 20). Orientado para a proteção da ordem pública a partir da tríade segurança, tranquilidade, salubridade, o poder de polícia tradicionalmente se baseou numa noção de verticalidade, num regime jurídico justificado pela preponderância do interesse público, o qual é definido a partir da ótica dos governantes e dos técnicos que integram o corpo da Administração Pública.

---

<sup>133</sup> Em sua obra sobre licenças, Luis Manuel Fonseca Pires(2006) analisa o poder de polícia no Direito administrativo contextualizando o instituto a partir de conceitos como Administração Pública, função administrativa, regime jurídico administrativo e limitações administrativas. Trata-se de um recorte que situa o exercício do poder de polícia atuação no âmbito da Administração Pública

A expressão<sup>134</sup> remete às práticas históricas de ordenação social patriarcal, da gestão de bens<sup>135</sup> e relações a partir da esfera privada, baseada em relações de poder quase que absoluto do chefe ou do patriarca no âmbito doméstico (e mais tarde, do feudo). “O conceito de polícia entra no discurso político exatamente quando a ideia de economia se expande e sua gestão é transferida para o Estado” (BINENBJOM, 2020, p. 27), processo coincidente com a formação do Estado moderno.

A partir de então, modelos diferentes de Estado foram, sucessivamente, alterando alguns aspectos do poder de polícia, mas o potencial autoritário de execução da ordem pública e do bem estar comum se perpetua no tempo. Uma ampla e ilimitada atuação centralizada na figura do Príncipe, própria do absolutismo monárquico, cede espaço para limitações da atividade de polícia a partir dos ideais liberais de legalidade, igualdade, separação de poderes, mas ainda sob o crivo da discricionariedade<sup>136</sup> e com vasta gama de incidência - em parte por conta de cláusulas gerais, como ordem pública e perigo iminente, mas também pelo fortalecimento das atividades da Administração no Estado Social de Direito.

Ainda que se defenda a existência de transformações pautadas por uma visão paradigmática e por questões democrático-constitucionais<sup>137</sup>, alguns atributos do poder de polícia ainda permanecem de forma atávica<sup>138</sup>, entre eles (i) a autoexecutoriedade e a imposição de limites tênues ao seu exercício; (ii) o uso da força, inclusive força física com medidas de coação.

---

<sup>134</sup> A etimologia da palavra mostra a existência de uma origem comum das palavras polícia e política a partir do latim *politia* e do grego *politea*. Mas enquanto no processo de organização das cidades a política determinava a esfera de autogoverno comum, uma esfera pública; a polícia estava restrita às relações da esfera privada.

<sup>135</sup> A importância do patrimônio é tamanha a ponto de se constatar que a ideia de polícia na composição de interesses privados “ainda prestigia, mesmo quando se trata do interesse individual, com mais valia os bens que são adquiridos do que o seu proprietário” (PIRES, 2006, p. 67).

<sup>136</sup> Não se desconhece a profunda discussão que é travada no Direito Administrativo sobre os contornos do princípio da legalidade e da discricionariedade administrativa, a exemplo da obra magistral de Paulo Otero. Ainda assim, tal discussão foge do escopo desta tese e não será objeto de aprofundamento.

<sup>137</sup> Esses dois giros do Direito Administrativo são apontados por Gustavo Binbenbom (2020) como fundamentais para uma mudança, ainda incompleta, do poder de polícia. A guinada democrático-constitucional faz com que a ação do Estado seja moldada e dirigida pela observância a direitos individuais e coletivos de caráter fundamental inscritos na Constituição. Os direitos fundamentais ora bloqueiam a atuação estatal, por exemplo, tirando a competência de sujeitar uma pessoa a medidas de gestão de risco; ora exigem providências para promover ou proteger direitos; ora exigem ponderação proporcional entre direitos fundamentais. A outra mola propulsora de mudanças seria um movimento pragmatista que rompe com a ideia weberiana de administração pública burocrática para centrar-se “na adoção de estruturas, conceitos, procedimentos e decisões administrativas que sejam aptos a produzir melhores resultados” (BINENBJOM, 2020, P. 33)

<sup>138</sup> O contrabando desses atributos, apesar dos esforços de reconfigurar o poder de polícia às alterações sofridas pelo próprio Estado de Direito tem reflexo no esforço de alguns doutrinados de mudar-lhe o nome, como sugeriu Luis Manuel Fonseca Pires (2006) que propõe “limitações administrativas à liberdade e à propriedade” após discorrer sobre esses atributos.

A *autoexecutoriedade* traduz a possibilidade de a Administração adotar medidas materiais para executar declarações e ordens que ela mesma deu, sem o amparo de um provimento judicial.

Ainda que se considere que autoexecutoriedade não seja elemento essencial do poder de polícia “mas simples atributo que, como tal, pode ou não estar presente, sendo a regra a sua ausência” (PIRES, 2006, P. 83), ela é tradicionalmente evocada em situações de urgência, de risco grave e iminente, portanto, de relevo quando se pensa na gestão de risco.

A autoexecutoriedade, apesar de limitada de forma tímida, encontra no controle judicial significativos balizamentos. Porém, constatada a existência de moradias em áreas de risco, pretensões resistidas à atuação da Administração, especialmente quando as providências tomadas implicam remoção, geram uma camada de judicialização que, não raramente, esbarra na discussão sobre o atributo de discricionariedade ou é contaminada por questões afetas a conflitos entre posse e propriedade (MORETTI, 2013). Além disso, a propriedade<sup>139</sup> (e não necessariamente a moradia) está, como regra, protegida pela reserva de jurisdição.

Aliás, mesmo aqueles que defendem a existência de rigorosos limites constitucionais e possibilidade de controle de proporcionalidade pelo Poder Judiciário alertam que, em algumas situações a justiça “deverá adotar postura de autocontenção e deferência às ponderações realizadas por órgãos dotados de (...) *especialização funcional (expertise e experiência)*, quanto a matérias cujo tratamento exija juízos (...) de cunho predominante técnico ou científico” (BINENBOJM, 2020, p. 149). E a discussão sobre riscos, vale lembrar, tem uma chave analítica, ainda prevalente, que parte de um viés cientificista, objetivo, que trata de cálculos probabilísticos e avaliações técnicas sobre as possibilidades de uma ameaça converter-se em resultados danosos.

Outra questão relevante para a judicialização e os limites ao controle urbanístico exercido por meio do poder de polícia, diz respeito baixa permeabilidade das decisões judiciais a questões sociais subjacentes, a pouca (ou nenhuma) integração dos órgãos responsáveis pela execução de políticas públicas nas decisões e o baixo índice de adoção de estratégias conciliatórias nos conflitos territoriais judicializados (INSPER, POLIS, 2021). A questão se agrava nas chamadas “ações de manejo de risco” (CARVALHO *et al*, 2020), nas quais

---

<sup>139</sup> Isso é reflexo da própria estruturação do Direito, que olha para as relações mediadas por coisas, num processo de reificação que se intensifica.

há pouca participação da população exposta ao risco e que muitas vezes tem seu direito à moradia ameaçado. Restringem-se, assim, as possibilidades de conciliação, engajamento que envolva aqueles que serão diretamente afetados pelas decisões e são, justamente, as partes mais vulneráveis.

Se por um lado o risco judicializado pode “contrabandear valores sociais no meio de considerações técnicas” (informação verbal)<sup>140</sup>, por outro lado, ainda são muitos os desafios das perícias judiciais em casos de risco. Faltam parâmetros claros para a realização de perícias em algumas situações de risco, em que pese as louváveis iniciativas nesse sentido (CARVALHO *et al*, 2020). Além disso, as decisões judiciais podem se tornar reféns de modelos científicos, de normas técnicas, do conhecimento técnico e especializado de peritos ou de outros especialistas que ainda partem de visões estreitas de risco, num formato probabilístico entre ameaças e possíveis resultados danosos. Em outras palavras, as decisões lastreadas em laudos de risco podem escantear ainda mais a dimensão do risco como construção social.

*A legitimidade do uso da força*, inclusive da força física, é questão sensível quando se pensa que a gestão de risco, afeta à defesa civil, se inscreve numa lógica de segurança pública (art. 144, §5º, CF).

E mais: há ainda uma “preocupação excessiva com a coação” (PIRES, 2006, p. 76), uma associação equivocada com a ideia de sanção punitiva, em que pesem as mutações do poder de polícia e do próprio controle que concretiza a ordenação jurídico-urbanística do solo.

Há quem defenda que o ordenamento do uso do solo faz parte de um direito urbanístico sancionador (TAMARA, 2009), sendo esse poder sancionatório legitimado num contexto de defesa de interesses comuns pautados por direitos coletivos e do meio ambiente, eis que

O poder sancionador corresponde à necessidade que tem o Estado de assegurar o cumprimento de suas regras sobre determinadas matérias, no caso do uso do solo em benefício do interesse comum, também é certo que este poder é consequência do exercício de outro: o poder de intervenção do Estado em determinadas atividades, dentro do qual está o planejamento urbano, que hoje está incluído no planejamento do território (TAMARA, 2009, p. 106 - traduzi)<sup>xxi</sup>.

---

<sup>140</sup> Opinião exarada pelo juiz Antonio Augusto de França em abertura do 4º Encontro sobre Melhoria Gradativa da Segurança em Habitação Coletiva de Baixa Renda, realizado em 12/08/2021 e organizado pelo LabGris, LabJuta, Nuprad e Transborda.

Essa aproximação do direito urbanístico (e conseqüentemente do controle urbanístico) com aspectos do direito penal, reconhecidamente seletivo, foi bem explorada por Giovanna Milano (2017). A construção da figura do inimigo, sobre o qual recaem os rigores da lei que é infringida, é medida que dialoga com uma preocupação retributiva, mas também com uma percepção de que a sanção serve para fins preventivos. Impressionante similitude entre a teoria do crime e das penas e a resposta repressiva sancionadora, que por meio da urbanificação pretendia promover um “processo deliberado de correção da urbanização” (SILVA, 2012, p. 27).

Receios em relação ao exercício do controle urbanístico da segurança, calcado nos ciclos de polícia, não poderiam, portanto, deixar de existir.

Além disso, os processos transformadores, que trazem mudanças significativas ao poder de polícia, colocando-o “a serviço do sistema de direitos fundamentais, fundado na dignidade da pessoa humana, mas mediado e concretizado pelo legislador democrático, de acordo com as possibilidades e limites traçados na Constituição” (BINENBOJM, 2020, p. 33) não foram suficientes para, nos casos de conflito territoriais nas cidades, inscrever a gestão de risco urbano por meio do controle urbanístico no arcabouço do direito à moradia, especialmente quando se pensa no risco existente. Com isso a propriedade segue pautando o exercício do controle urbanístico calcado no poder de polícia.

Mesmo atento à revisão dos métodos utilizados pelo Estado quando desempenha uma intervenção ordenadora, revisitando conceitos que fundamentam a atuação estatal a partir de preceitos constitucionais consagradores de direitos e garantias fundamentais, o poder de polícia ainda pode ser entendido de forma estreita, colocando em destaque a atuação estatal sobre a propriedade e definido como

uma das formas de exteriorização da função administrativa, em relações de supremacia geral, que tem por finalidade realizar o interesse público com a ordenação da liberdade e da propriedade por meio da concreção da norma jurídica restritiva destes valores, o que ocorre por declarações jurídicas gerais ou concretas, de competência privativa de pessoas jurídicas de direito público e exercida por titular de cargo público, ou, em decorrência destas declarações, por atos materiais de fiscalização, outros congêneres e, eventualmente, de recomposição da ordem jurídica, o que neste caso (quanto à recomposição da ordem jurídica) deve ocorrer mediante ordem judicial como regra geral, ou excepcionalmente por auto-executoriedade com fundamento ou em expressa lei, ou numa situação de urgência na qual não exista tempo hábil a buscar uma tutela jurisdicional de urgência, mas sempre condicionada a ação à subordinação às normas

constitucionais que protegem os direitos e garantias fundamentais (PIRES, 2006, p. 81)

A propriedade ainda se faz presente nos conceitos mais renovados sobre o poder de polícia que:

Apresenta-se na atualidade como uma ordenação social e econômica que tem por objetivo conformar a liberdade e a propriedade, por meio de prescrições ou induções, impostas pelo Estado ou por entes não estatais destinadas a promover o desfrute dos direitos fundamentais e o alcance de outros objetivos de interesse da coletividade, definidos pela via da deliberação democrática, de acordo com as possibilidades e os limites estabelecidos na Constituição (BINENBOJM, 2020, p. 73).

A relação do poder de polícia com os direitos fundamentais e a democracia deixa de se pautar por relações de supremacia geral e traz a ideia de “conformações possíveis entre posições individuais e coletivas” (BINENBOJM, 2020, p. 122). Porém, na medida em que essa transformação não se afasta de uma “concepção liberal e personalista, em termos de filosofia política” (BINENBOJM, 2020, p. 262), os conflitos possessórios, assentados numa discussão sobre os desdobramentos de poderes proprietários, se esgueiram sorrateiramente na discussão sobre a gestão de riscos urbanos por meio do controle (especialmente quando se constata a existência de ocupações em áreas de risco).

Numa outra perspectiva transformadora do poder de polícia, a lógica paradigmática busca melhores resultados para problemas concretos, a partir de uma perspectiva gerencial de aumento da eficiência. Isso traz para a gestão de risco uma preocupação economicista instrumentalizada em avaliações de custo-benefício de intervenções estruturais, ou seja, obras de grande vulto e custosas que, comumente, não se tornam viáveis em áreas consideradas vulneráveis, especialmente quando há conflitos possessórios envolvidos.

Ainda que se entenda que a dupla abordagem da gestão de risco, estrutural e não estrutural, deva ser lida de forma coimplicada e complementar, a abordagem estrutural ainda tem mais força e é mais facilmente mensurável na lógica gerencial (com suas planilhas de custo-benefício), que avaliará os impactos das grandes obras destinadas a conter e controlar as os perigos (ameaça). As medidas não estruturais, que enfrentam mais diretamente as vulnerabilidades e fomentam ações comunitárias, ainda tem efeitos difusos e de impactos mais dificilmente quantificáveis, por isso acabam tendo menor destaque. Essa visão já transparece nos decretos recentes sobre repasses financeiros para gestão de risco, que tem olhar focado em medidas estruturais.

Enfim, esse poder de polícia, certamente transformado, mas não o bastante para mudar a lógica de gestão de risco, se vale de inúmeros instrumentos para exteriorizar suas medidas de controle, como notificações, licenças, autorizações, fiscalizações, vistoriais. E esses instrumentos, aplicados à gestão de risco urbano, variam conforme os diferentes momentos do *ciclo de polícia*<sup>141</sup>, com impactos relevantes para a compreensão do exercício do controle da segurança.

### 2.1.2 O controle da segurança nos ciclos de polícia

Os diferentes momentos do *ciclo de polícia* refletem bem o direito urbanístico ordenador que, apesar de limitante (e criticável), ainda estrutura boa parte do ordenamento territorial (art. 30, VIII, CF) e, por consequência, as ações de gestão do risco urbano. E não seria diferente no controle das edificações, fronteira para a qual o ordenamento urbanístico se expande<sup>142</sup> e na qual se insere a discussão de risco nos edifícios ocupados, foco desta tese.

Antes de adentrar numa análise do ciclo de polícia e sua relação com o controle urbanístico da segurança, importante estabelecer aqui um recorte importante desta tese: o olhar sobre riscos urbanísticos ligados à edificação.

Mais uma vez, uma pergunta desconcertante: como a construção social do risco urbano pode dialogar com questões afetas à edificação, que tradicionalmente são vistas como eminentemente privadas<sup>143</sup> e focadas no lote de forma isolada?

A polícia das edificações parte da ideia equivocada da ordenação apenas do lote para dentro - esfera privada de ordem pública - ou da interface com o urbano apenas no tocante à forma física - na lógica de parâmetros urbanísticos ligados à fachada, volumetria e área

---

<sup>141</sup> O conceito aparece de forma pioneira nos trabalhos de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, autor que, curiosamente, também é precursor na problematização, de forma sistemática, das intersecções entre ambiente e urbanismo. Com efeito, o direito urbanístico e o direito ecológico são integrados na lógica do direito ambiental, a partir de uma narrativa que evidencia diversas situações em que se constituem relações entre as áreas, havendo um reconhecimento de que “o urbanismo transcendeu os problemas urbanos (...) a cidade se integra com os espaços circunvizinhos e com outras cidades, em plano local, regional, nacional e, em próximo futuro, até mesmo continental e global” (MOREIRA NETO, 1977, p. 50). Interessa notar ainda que o autor traz, como ponto de partida, a participação fundamental do Estado na prevenção e contenção de ações predatórias que colocam em risco o ambiente natural e urbano.

<sup>142</sup> Nesse sentido, vide o trabalho de José Roberto Fernandes Castilho (2010) que mostra uma evolução da edificação à urbanística, quase que num movimento de publicização de algumas facetas das normas relativas ao direito de construir: questões afetas à fachada, área construída e volumetria passaram importar ao urbanismo.

<sup>143</sup> Mais uma vez, lanço mão das ideias de José Roberto Fernandes Castilho (2010) sobre as relações da disciplina urbanística com o direito de construir: enquanto as normas edilícias seriam eminentemente privadas, adstritas ao lote, as normas urbanísticas pensariam o lote em sua relação com a cidade. Com a evolução da edificação à urbanística, as normas edilícias que regulam “o ‘como’ construir (...) são normas cogentes, privadas mas de ordem pública, que afastam os interesses particulares em nome dos elevados interesses que tutelam na atividade edificatória” (CASTILHO, 2010, p. 29).

construída e seu diálogo com as infraestruturas. Restringe a dimensão pública do direito de construir à solidez estrutural, que interessa à incolumidade pública e é observada a partir do “critério da segurança – que é absoluto” (CASTILHO, 2010, p. 35).

Ignora, assim, a inserção de uma unidade imobiliária edificada nos conflitos territoriais, a edificação que, como base do morar, alavanca o exercício de uma série de direitos e representa uma forma de viver. Ao reificar a moradia na unidade edificada que lhe dá base, ignora a permeabilidade de uma dimensão macro jurídica, que pensa a cidade e suas desigualdades socioterritoriais estruturantes. A própria edificação é reduzida a parâmetros objetivos, abstraída de uma dimensão temporal e relacional. Mas é nesse conjunto de atividades que interagem entre si como elemento social, nessa interação dinâmica que o risco é construído e assim deve ser entendido. Trata-se de mudar o prognóstico para mudar as respostas, a forma de aplicar o controle urbanístico à gestão do risco urbano, em especial no tocante aos edifícios ocupados.

A edificação é vista como linha de chegada do processo de urbanização, o edifício que adere ao solo e “marca a conclusão do processo de urbanização, o que compete ao proprietário do lote e não propriamente ao loteador que apenas cria as condições necessárias para ela” (CASTILHO, 2010, p. 130). Como se concluísse o processo de destinação do lote urbano, a edificação estabiliza e congela relações reificadas na propriedade<sup>144</sup>. Mas ela pode ser vista como a ponta de um iceberg, ou seja, o ápice de uma série de relações mais complexas e profundas. E como ponta de um iceberg se torna ponto de partida negligenciado, ainda segregado na lógica dicotômica do direito público e privado, sujeita ao controle de segurança que guarda as características mais tacanhas do poder de polícia, enfim, quase que escapando dessas relações mais profundas com a cidade e seus conflitos.

#### **(a) Disciplina normativa**

Voltando ao ciclo de polícia, a primeira etapa, identificada como *disciplina normativa*, serve para estabelecer o referencial de juridicidade que dá base para o exercício do controle, ou seja:

O ponto de partida da atividade ordenadora costuma ser a disciplina normativa – legal, regulamentar ou mesmo privada, em casos de

---

<sup>144</sup> Interessante o argumento de que lança mão Antonio Azuela (2016) que vê no direito de construir uma visão renovada sobre a função social da propriedade.



regulação por entes não estatais – que conforma as liberdades e a propriedade, mediante imposição de limites (obrigações de não fazer), encargos ou ônus (obrigação de fazer) e sujeições (obrigações de suportar) (BINENBOJM, 2020, P. 84)

Cuida, assim, de fixar as normas aplicáveis, definir os responsáveis (entes estatais ou não) por designar os parâmetros que conformam direitos e, enfim, desenhar os tais padrões de higidez, segurança, salubridade etc.

Naquilo que interessa ao controle urbanístico da segurança, nessa etapa tem relevância o planejamento urbano, em relação ao qual já foram tecidas considerações em itens precedentes. Suficiente dizer agora que o Plano Diretor, enquanto resultado da atividade de planejamento, se torna instrumento básico da política urbana (art. 182, §1º CF) que tenciona trazer uma visão compreensiva, com pretensão quase totalizante. Como que seguindo uma tradição codificadora, o Plano Diretor é peça que amarra inúmeras variáveis e tenta encerrar<sup>145</sup> alguns conflitos expostos no processo de planejamento, hierarquizando-os e legitimando ações de entes estatais e não estatais no território.

Se pensarmos no reflexo dessa noção totalizante do planejamento urbano na gestão do risco urbano, é possível dizer que análise de risco como construção social, em constante movimento, parece entrar em rota de colisão com a ficção jurídica de fixação e estabilização num sistema fechado, que ignora a própria noção de entropia<sup>146</sup>.

Importante também a ideia de “alargamento das fronteiras de juridicidade” (BINENBOJM, 2020, p. 87) que leva a proliferação de produção de normas por entes não estatais, questão especialmente sensível em situações que envolvem prognoses de perigos, avaliações técnicas. Quando se pensa gestão de risco urbano, em especial nas edificações, isso dialoga

---

<sup>145</sup> Não se ignora aqui a dimensão democrática inserta na lógica do planejamento urbano (também no próprio Direito Administrativo, expresso no chamado giro democrático-constitucional). É louvável e fundante a lógica de gestão democrática das cidades, expressa, por exemplo, na exigência de revisão regular dos Planos Diretores, ainda que essa mesma revisão não esteja alheia a conflitos, como demonstra a disputa ora travada na cidade de São Paulo pela Frente São Paulo pela Vida, que questiona a revisão do Plano Diretor em plena pandemia (nesse sentido vide < <http://www.labcidade.fau.usp.br/lancamento-da-frente-sao-paulo-pela-vida/>>) Trata-se de problematizar algumas ficções inerentes a lógica peculiar de produção do próprio direito que, ao buscar segurança e estabilidade tem dificuldade de lidar com a própria noção de risco, como já anteriormente exposto.

<sup>146</sup> Entropia é um conceito relacionado à troca de calor e dissipação de energia num processo de transformação ou realização de trabalho, levando em consideração a energia disponível (e não disponível) para tanto. No dicionário, o verbete indica que entropia é “num sistema termodinâmico bem definido e reversível, função de estado cuja variação infinitesimal é igual à razão entre o calor infinitesimal trocado com meio externo e a temperatura absoluta do sistema” ou ainda “a medida da energia não disponível para a realização de trabalho”. Além das acepções ligadas à física, há um significado atrelado ao campo das comunicações que indica “medida de desordem ou imprevisibilidade da informação” (HOUAISS, 2001, p. 1169)

certamente com a o conceito de risco e uma chave analítica ainda preponderante, que foca nesse olhar científico de cálculos probabilísticos e domínio de um conhecimento técnico sobre os perigos, as ameaças. Também repercute nos sujeitos que editam essas normas que servem de base jurídica para o exercício do controle, considerando essa dimensão científicista que ainda é preponderante.

Sem que se pretenda neste trabalho esgotar ou mesmo expor exaustivamente a questão das certificações e normatização por entes não estatais, o que se propõe é problematizar os impactos disso na gestão do risco urbano, especialmente quando se pensa a partir de uma chave de construção social do risco.

Quando se discute os parâmetros de segurança, é recorrente o uso de normas técnicas de natureza privada. Há uma dificuldade inicial, que é o acesso a essas normas, até mesmo pelo custo das mesmas<sup>147</sup>. O próprio Código Obras do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.642/17), em inúmeras passagens remete a parâmetros definidos indicando nas Normas Brasileiras (NBR)<sup>148</sup>, que depois são exigidas em vistorias. Da mesma forma, o Decreto Estadual que trata do combate a incêndios (Decreto Estadual nº 63.911/18) remete a normas técnicas de caráter privado<sup>149</sup>.

Além disso, essas normas impõem uma dificuldade operacional eis que trabalham, buscando uma imagem figurativa, numa *lógica de interruptor* que controla circuitos em série, ou seja, pensando no tudo ou nada, de uma vez, por um único caminho, havendo pouco espaço nessas normas para medidas progressivas, lógica coerente com a noção de que os critérios de segurança têm caráter absoluto no exercício do poder de polícia.

Chama a atenção que em reflexões sobre a ampliação dos sujeitos não estatais responsáveis pela edição de normas que dão o parâmetro de juridicidade, não se inserem formas mais comunitárias, um olhar sobre a autorregulação construída pelo viés de práticas coletivas de gestão. O conceito de governança (que ganha cada vez mais destaque) e participação ainda esbarra na validação de percepções comunitárias, como que opostas à científicidade do conceito de risco, havendo pouco espaço para a atuação de determinados sujeitos, em

---

<sup>147</sup> A título de exemplo, nas visitas técnicas realizadas nos 51 edifícios ocupados, era recorrente a exigência de adequação das instalações elétricas à NBR 5410. Tal norma, no entanto, não era disponibilizada aos moradores e o acesso à mesma é pago, custando atualmente R\$ 490.

<sup>148</sup> A título de exemplo, vide arts. 6º, parágrafo único; 7º, §2º; 11; 118, todos do Código de Obras (Lei Municipal nº 16.642/17)

<sup>149</sup> A título de exemplo, vide arts 14, 15, III; 21 todas do Decreto Estadual nº 63.911/2018.

especial, a sociedade civil organizada que representa os próprios moradores interessados e suas práticas autogestionárias.

As demais etapas do ciclo de polícia estão mais próximas do controle urbanístico propriamente dito.

### **(b) Consentimento administrativo**

Na etapa de *consentimento administrativo*, como já foi dito, o licenciamento certamente ocupa boa parte dos estudos jurídicos afetos ao controle urbanístico, sendo atividade que expressa, por excelência, a faceta preventiva do controle.

O licenciamento, quase como que o coração do controle urbanístico, ocupa um lugar nobre, para o qual as coisas convergem. Sua força e potência na lógica do direito urbanístico ordenador são tão grandes que se aplica o licenciamento até mesmo para a regularização fundiária que, de certa forma, é uma leitura *a contrapelo*<sup>150</sup> do próprio controle. Sim, pois regularizar se torna um dever na medida em que se constata que parte expressiva do território não segue a lógica da liberação sucessiva após verificação dos condicionantes legais para o parcelamento, edificação e uso da terra urbana. Mais importante, de que se trata de uma realidade comumente associada a situações de multivulnerabilidade, precariedade e insegurança. Ainda assim, a regularização é submetida à aprovação urbanística e ambiental (art. 12, Lei nº 13.465/17), ou seja, mecanismos de controle urbanístico de projetos que seguem a lógica do consentimento de polícia. Pergunta pertinente seria: que condicionantes são exigidos e se submetem a regularização também à lógica clássica do controle? Seriam eles atingíveis ou, ao contrário, reproduzem uma lógica de reserva da regularidade do solo, da edificação e seu uso para poucos e a partir de uma estreita porta de entrada, a propriedade? Trata-se de pergunta pertinente quando se questiona a gestão de risco em edifícios ocupados que é pautada por condicionantes legais concebidos para lotes e construções novas, abrigados no direito de propriedade e que não são, necessariamente, aderentes às formas de apropriação e uso existentes na prática.

---

<sup>150</sup> *A contrapelo* é expressão que se consagrou a partir da tese do filósofo alemão Walter Benjamin que falava da necessidade de uma leitura da história a partir da ótica dos vencidos, em oposição à história do progresso narrada por classes dominantes.

Mas antes de refletir sobre essas questões que, de alguma forma, permeiam a discussão que se pretende nessa tese, voltemos ao licenciamento<sup>151</sup> como expressão do consentimento de polícia.

O licenciamento como função estatal, se presta a liberar o exercício de atividades econômicas que não são plenamente livres, ou seja, cujo desempenho depende da fiscalização prévia do cumprimento de determinadas condições e requisitos. Essa verificação, que remete à acepção clássica de controle como ato de fiscalizar, está contida nas funções do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica (art. 174, CF).

Olhar o parcelamento, uso e ocupação do solo como atividades econômicas, atividades que criam ativos com valor de uso e de troca, é coerente com o posicionamento da política urbana na ordem econômica (art. 182, CF). Uma ordem econômica baseada na propriedade (art. 173, II, CF) e no cumprimento da sua função social (art. 173, III, CF) como reflexo da tensão dialética entre o estatutário e o diretivo (FRANZONI, 2013).

Mesmo o uso residencial (que serve de base para o ato de morar, a moradia como satisfação de necessidades vitais de abrigo, privacidade, subsistência), como parte da política urbana começa a ser visto como atividade urbanística e, por consequência econômica, parte de uma dinâmica de produção de cidades e geradora de valor. Nessa perspectiva, não necessariamente “o ciclo da propriedade dos bens de consumo<sup>152</sup> se esgota na sua própria fruição” (GRAU, 2005, p. 236), afinal, no direito urbanístico há um relevante ponto de contato, uma verdadeira interação dinâmica entre um enfoque micro jurídico<sup>153</sup> e um enfoque macro jurídico<sup>154</sup>.

O consentimento de polícia libera a atividade urbanística, mas volta-se para um elemento fundante: a propriedade, sua disciplina urbanística (FIGUEIREDO, 1980) e limitação (PIRES, 2006).

---

<sup>151</sup> Não se desconhece a diferenciação entre as duas espécies de declaração que materializam os atos de consentimento de polícia: licenças e autorizações. Porém, escapa ao escopo deste trabalho entrar no detalhamento das diferenças entre tais atos e as muitas polêmicas envolvidas.

<sup>152</sup> Não se desconhece a distinção entre propriedade (inclusive do solo urbano) como bem de consumo (art. 5º, CF) e propriedade bem de produção (art. 170, CF), mas essa diferenciação perde importância na medida em que se enfatiza a produção da riqueza social que é a cidade e a integração de um regime micro jurídico e macro jurídico.

<sup>153</sup> Perspectiva do lote (CASTILHO, 2010), ou, em outra perspectiva, da propriedade estática (GRAU, 2005, p. 243) e sua situação jurídica de apropriação.

<sup>154</sup> Da cidade e suas infraestruturas e riqueza social, ou, em outra perspectiva, da propriedade em seu momento dinâmico, de utilização, quando é vista como atividade (GRAU, 2005, p. 243).

Paulo Neves de Carvalho, em prefácio a obra de Lucia Valle Figueiredo (1980), comenta que a autora, considerada uma das precursoras do Direito Urbanístico, identifica diversas normas de efeito urbanístico cujos “temas convergem para a propriedade e a envolvem”, tornando-se a propriedade o núcleo inevitável de estudo para questões como limitações e licenças para parcelar e construir.

A limitação da propriedade também está na própria essência do regime das licenças urbanísticas proposto por Luis Manuel Fonseca Pires, eis que há

duas finalidades que orientam o instituto licença urbanística. A primeira é a conformação do exercício do direito de propriedade por meio do controle prévio procedido pela Administração (pelo exercício da limitação administrativa ...), isto é, a verificação do projeto com as normas em vigor, o que faz por definir o concreto limite da propriedade. A segunda é a compatibilidade do projeto com o ordenamento da cidade e o respectivo cumprimento da função social (PIRES, 2006, p. 89)

A lógica que coloca a propriedade no centro do licenciamento cria uma reserva de legalidade, tendo a propriedade como porta de entrada para usos legítimos<sup>155</sup>. Considerando que a legitimidade é questão ligada à titularidade do direito que se requer, seria correto pensar, então, que o uso (inclusive para moradia) ficaria condicionado à propriedade, como sugere João Maurício Martins de Abreu (2014)? Esse vínculo de condicionamento parece reforçado quando se pensa na construção como existência jurídica que expressa o conteúdo básico da propriedade e o ponto de chegada do processo de urbanização. Assim como o homem do campo de Franz Kafka que, diante da porta da lei, tem sua entrada negada, os usos não conformes (ou atípicos) ficam numa situação de insegurança que reforça a vulnerabilidade e, conseqüentemente, o risco, afinal “apesar de ser uma questão constantemente negligenciada, o regime pelo qual alguém se apropria da terra é uma variável importante na determinação da vulnerabilidade ao desastre” (REALE e HANDMER, 2011, p. 160)<sup>xxii</sup>.

Ainda que se pense que é a propriedade enquanto *objeto* que está no centro do licenciamento<sup>156</sup>, e não a relação subjetiva, como parece indicar o art. 4, parágrafo único

---

<sup>155</sup> Emblemática, nesse sentido, era a redação do art. 2º, XXIII da Resolução CGSIM-Ministério Economia nº 64/2020 (revogada) que definia como proprietário da obra a ser licenciada a “pessoa natural ou jurídica, contratante da execução de obra, **com exercício regular** de propriedade, domínio, usufruto ou posse de imóvel” (grifei);

<sup>156</sup> Nesse sentido, é possível dizer que “[o] vínculo direto é, portanto, entre a ‘res’ e a Administração; atinge o proprietário por via indireta” (FIGUEIREDO, 1980, p. 64).

do Código de Obras (Lei Municipal nº 16.642/17)<sup>157</sup>, há um impacto importante do exercício do controle nas relações de apropriação e nos conflitos existentes, afinal “[à] Municipalidade não compete dirimir disputas em torno de títulos patrimoniais, mas, tão-somente não fomentá-las, acautelando-se a fim de não permitir a construção a ‘non domino’ e a quem nem sequer seja legítimo possuidor” (FIGUEIREDO, 1980, p. 65).

Essa estreita relação da propriedade com o licenciamento é explicitada na obra de Antonio Carlos Ortolá Jorge, para quem:

[a] licença, de forma inequívoca, está estritamente ligada à propriedade e ao direito de propriedade e, por estes motivos, de alguma maneira, o requerente da licença tem a necessidade de demonstrar sua condição de proprietário, sob pena de haver incentivo a invasões e apossamentos clandestinos (JORGE, 2006, p. 101).

Além disso, regulamentando o art. 174 da CF, a Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) reforça a proteção da propriedade na atividade de ordenação exercida pelo Estado, inclusive no tocante à atividade urbanística e sua liberação<sup>158</sup>. Também fortalece a ideia de que a propriedade ou outro título legítimo (normalmente dela decorrente)<sup>159</sup> sirva como porta de entrada para o exercício de atividades econômicas, dentre as quais a urbanística:

Art. 1º Fica instituída a Declaração de **Direitos de Liberdade Econômica**, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal.

§ 1º O disposto nesta Lei **será observado na aplicação e na interpretação do direito** civil, empresarial, econômico, **urbanístico** e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente.

§ 2º **Interpretam-se em favor** da liberdade econômica, da boa-fé e **do respeito** aos contratos, aos investimentos e **à propriedade** todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas.

(...)

---

<sup>157</sup> O artigo citado indica que o licenciamento não implica em reconhecimento de vínculo subjetivo (propriedade ou posse).

<sup>158</sup> A licença é ato público de liberação, nos termos da Lei de Liberdade Econômica (art. 1º, §6º, Lei 13.874/19).

<sup>159</sup> Em trabalho de mestrado, já se defendeu a necessidade de recontextualizar as noções de justo título e boa-fé à luz da função social da posse, o que enfrenta dificuldades enormes quando se considera a visão que concebe a posse como guarda avançada da propriedade, da qual seria mera exteriorização, concepção que ainda encontra respaldo na cultura jurídica (MORETTI, 2015).

Art. 3º **São direitos de toda pessoa**, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:

I - **desenvolver atividade econômica de baixo risco**, para a qual se **valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais**, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;  
(grifei)

Tal abordagem evidencia os desafios do exercício desse modelo de controle urbanístico quando a informalidade urbana é a regra e alerta para a necessidade de uma leitura crítica que possa indicar o impacto do controle urbanístico no aprofundamento de um processo de segregação urbana, operando em favor de interesses de grupos econômicos dominantes (ROCHA, 2014).

Revela-se, assim, a dimensão do controle como poder, poder heterônomo na qual se escabelem relações de sujeição. E ainda que essa sujeição seja regulamentada, eis que os limites são impostos por parâmetros normativos que vinculam a decisão administrativa, esses critérios que se pretendem estritamente técnicos e objetivos, na prática, subestima-se a dimensão do risco como construção social.

Esse direito urbanístico ordenador, abrigada atrás de parâmetros técnicos e objetivos voltados para o imóvel, que lhe servem de escudo, se coloca distante de relações de hierarquia estabelecidas entre proprietários e não proprietários. Como se o imóvel - reificado, palco estático objeto da ordenação e controle da segurança - pudesse ser abstraído dos conflitos dos conflitos territoriais. Uma gestão de risco urbano nesses termos está fadada ao insucesso.

Além disso, o consentimento é balizado por parâmetros legais pensados para novas edificações, que olha para a edificação antiga como se ela tivesse que se encaixar nesses parâmetros de “modernização”. Como cidade palimpsesto sempre se reescrevendo sob os escombros do passado buscando modernizar-se. O controle, tal como estruturado, olha o passado, corrigindo os problemas da urbanização espontânea, e pretende dirigir o futuro, dizendo como deve ser a produção do território. A juridicidade material de produção do território no tempo presente, que sobre lotes e edificações existentes promove novos usos (usos atípicos), cria dinâmicas que extrapolam a dimensão interna do lote, não está contida na lógica do controle, menos ainda nessa etapa de consentimento (licenciamento).

Há, portanto, uma dificuldade de lidar com a juridicidade material de produção do território no tempo presente, nutrido por trabalho passado e presente “produto de incessante interação social geradora de valor” (MASSONETTO, 2015, P. 142)

Digno de nota também é a centralidade que ganha o conceito de risco no processo de liberação da atividade econômica a partir da edição da Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) e suas inúmeras regulamentações, que vão irradiando efeito sobre o direito urbanístico.

Assim, a malfadada (e revogada) Resolução CGSIM-Ministério Economia nº 64/2020<sup>160</sup> tratava da classificação de risco no direito urbanístico incluindo todas as obras privadas a serem licenciadas, inclusive para uso residencial, sem distinguir aquelas destinadas a uso próprio.

Não se pretende esgotar uma análise sobre a adoção de critérios de avaliação de risco para efeitos de liberação de atividade econômica ou do próprio regime trazido pela Lei nº 13.874/19, o que foge ao escopo desta tese. Cuida-se apenas de discorrer sobre alguns impactos dessa inclinação pragmática na gestão do risco urbano por meio do controle, bem como trazer alguns apontamentos sobre o conceito de risco e os critérios para sua aferição em diálogo (ou não) com perspectiva de risco urbano como construção social.

No tocante aos graus de risco e os parâmetros para sua aferição, com vistas à liberação de atividade econômica (art. 8º e 9º do Decreto nº 10.178/2019), são definidos 3 graus de risco (art. 3º, Decreto nº 10.178/2019) a partir de critérios ligados a prevenção contra incêndio e salubridade/segurança sanitária e ambiental (art. 3º, Resolução CGSIM/Min Economia nº 51/19) e, em áreas urbanas, sujeitas também à regularidade em relação ao uso e ocupação do solo, com algumas exceções<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> Em apertada síntese, a referida resolução pretendia criar um sistema de licenciamento urbano integrado como ato público de liberação de atividade urbanística (vista como atividade econômica) considerada de baixo risco.

<sup>161</sup> Art. 3º Para os fins do art. 3º, § 1º, inciso II, da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, são consideradas de nível de risco I - baixo risco, “baixo risco A”, risco leve, irrelevante ou inexistente, para o efeito específico e exclusivo de dispensar a necessidade de atos públicos de liberação da atividade econômica, aquelas atividades que se qualifiquem, simultaneamente, como de:

I - nível de risco I - baixo risco, “baixo risco A”, risco leve, irrelevante ou inexistente em prevenção contra incêndio e pânico na forma do caput do art. 4º; e

II - nível de risco I - baixo risco, “baixo risco A”, risco leve, irrelevante ou inexistente referente à segurança sanitária, ambiental, incluindo sobre o ambiente do trabalho, e econômica, na forma do caput do art. 5º.

§ 1º Se a atividade a que se refere o caput for exercida em zona urbana, somente será qualificada como de nível de risco I - baixo risco, “baixo risco A”, risco leve, irrelevante ou inexistente quando:



Em relação ao quesito de proteção contra incêndio, a definição de nível de risco I – leve, irrelevante ou inexistente (art. 4º, Resolução 51/19 CGSIM/Min Economia)<sup>162</sup> mobiliza conceitos típicos de direito urbanístico como aqueles ligados ao uso do solo ou ao coeficiente de aproveitamento, trabalhando com índices urbanísticos como área construída e gabarito de altura<sup>163</sup>. Já o nível mais baixo de risco em questões de salubridade e segurança adota a técnica de relação nominal de atividades conforme seu código de classificação de atividades (CNAE), em anexo à Resolução (art. 5º, Resolução 51/19 CGSIM /Min Economia).

No caso de a classificação final de risco ser nível I - leve, irrelevante ou inexistente, (art. 3º, I, Decreto nº 10.178/19) o exercício da atividade dispensa todo e qualquer ato público de liberação (art. 8º, Decreto nº 10.178/19; art. 2º, I, Resolução CGSIM/Min. Economia nº 51/2019).

Interessante notar que o conceito de risco adotado no Decreto nº 10.178/2019 (art. 4º) é aderente à chave analítica que olha o risco a partir da combinação entre ameaça (probabilidade de ocorrência) e desastre (resultado danoso e sua extensão), não havendo uma aproximação com a ideia de construção social do risco. Vulnerabilidade e grau de gerenciamento são questões que passam ao largo da análise sugerida pelo Ministério da Economia para avaliar *risco*.

Art. 4º O órgão ou a entidade, para aferir o nível de risco da atividade econômica, considerará, no mínimo:

---

I – executada em área sobre a qual o seu exercício é plenamente regular, conforme determinações do zoneamento urbano aplicável, incluindo a legislação municipal ou, nos termos do art. 7º da LC nº 123, de 2006, quando instaladas em área ou edificação desprovidas de regulação fundiária, imobiliária e edilícia, inclusive habite-se; ou

II – exploradas em estabelecimento inócuo ou virtual, assim entendido aquele: a) exercido na residência do empresário, titular ou sócio, na hipótese em que a atividade não gere grande circulação de pessoas; ou b) em que a atividade exercida for tipicamente digital, de modo que não exija estabelecimento físico para a sua operação.

<sup>162</sup> Vale notar que há uma resolução específica para classificação de irscos no caso de prevenção contra incêndios (Resolução CGSIM 58/2020) e que se pretende norma geral, facultando aos bombeiros a complementação:

Art. 17. Os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal podem editar normas complementares e específicas para o cumprimento desta Resolução, considerando as especificidades de cada unidade federativa

<sup>163</sup> Art. 4º Para fins de prevenção contra incêndio e pânico, qualificam-se como de nível de risco I - baixo risco, “baixo risco A”, risco leve, irrelevante ou inexistente aquelas atividades realizadas:

I – na residência do empreendedor, sem recepção de pessoas; ou

II – em edificações diversas da residência, se a ocupação da atividade tiver ao todo até 200 m<sup>2</sup> (duzentos metros quadrados) e for realizada: a) em edificação que não tenha mais de 03 (três) pavimentos; b) em locais de reunião de público com lotação até 100 (cem) pessoas; c) em local sem subsolo com uso distinto de estacionamento; d) sem possuir líquido inflamável ou combustível acima de 1000 L (mil litros); e e) sem possuir gás liquefeito de petróleo (GLP) acima de 190 kg (cento e noventa quilogramas).

- I - a probabilidade de ocorrência de eventos danosos; e
- II - a extensão, a gravidade ou o grau de irreparabilidade do impacto causado à sociedade na hipótese de ocorrência de evento danoso.

Padece claramente de um problema de intersetorialidade a estrutura de análise do risco adotada a partir da Lei de Liberdade Econômica e que é fundamental para delimitar a liberação de atividades, com impacto direto na gestão do risco por meio do controle preventivo. Não há uma relação dialógica com a análise dos fenômenos feita a partir da perspectiva da Defesa Civil e da legislação que estabelece parâmetros fundamentais para estruturação de ações de enfrentamento e gestão do risco. Muito menos dialoga com o Direito Urbanístico, o que se reflete nas inúmeras críticas que foram feitas a Resolução CGSIM nº 64, que foi rapidamente revogada.

Vale lembrar que o risco pode ser entendido como uma questão de ontologia realista e epistemologia polimorfa (AVEN, RENN e ROSA, 2011), portanto, sua análise não é imutável nem natural, é resultado de um processo histórico no qual está envolvida dimensão tecnológica, política, humana, econômica, entre outras.

Isso resvala na própria estrutura de distribuição de poder, que tem seu desenho básico dado pela Constituição: diferentes recortes analíticos justificam uma determinada distribuição de poder. E o poder, como faceta do controle, tem uma projeção sobre o território, questão relevante para a gestão do risco urbano. A ação de liberação de atividades econômicas, inclusive urbanísticas, a partir do risco acaba por subverter competências constitucionais, invadindo a atribuição de Estados (atividades de defesa civil) e Municípios (política urbana). Parece justificar-se outra distribuição de poder com o objetivo dar celeridade aos licenciamentos a partir de um recorte analítico econômico (no caso da atividade urbanística, em claro alinhamento com a aceleração do mercado imobiliário). E mais, isso é feito sem a preocupação de engajar os diversos sujeitos interessados, sem uma estrutura que permita entender a forma de amarração e hierarquização de interesses conflitantes, ignorando a existência de disputas sociais. O risco não é neutro, não é apolítico, especialmente quando visto como uma construção social. E a liberação (ou não) de atividades urbanísticas (que combinam esforços públicos com privados/sociais) a partir da análise que se faz do risco reverbera nos conflitos urbano-territoriais.

Outra questão relevante é o impacto no tempo e nas relações que se estabelecem no âmbito do controle urbanístico aplicado à gestão de risco, na medida em que vai se consolidando

esse giro pragmático e a adoção de modelos de contratualização (auto declaração ou mera comunicação da atividade).

Sobre o tempo, trata-se de atalho perigoso que contratualiza na fase do consentimento, mas reforça a heteronomia no momento da fiscalização e sanção. Sim, pois o exercício do controle como função da Administração Pública é postergado para as fases subsequentes do ciclo de polícia<sup>164</sup> o que reforça o caráter punitivo, com impacto na gestão do risco urbano, especialmente quando se reforça, no licenciamento, uma reserva de legalidade que tem a propriedade como porta de entrada para usos legítimos: territórios de risco ficam sujeitos apenas a infrações e sanções urbanísticas.

Sobre as relações, transfere para o técnico a responsabilidade pela conferência e observância de parâmetros normativos, numa lógica de princípio da autorresponsabilização dos particulares. No caso das atividades urbanísticas de interesse social, a assistência técnica ainda carece de implementação<sup>165</sup> e sequer foram viabilizados os preceitos da Lei nº 11.888/2008<sup>166</sup>.

A liberação inclusive de construções, como pretendia a Resolução CGSIM nº 64/2020 poderia reacender o debate sobre fato consumado urbanístico<sup>167</sup>, mesmo porque a Lei da Liberdade Econômica atribui efeito jurídico de consentimento ao silêncio da administração<sup>168</sup>. Mas a quem beneficia? Os territórios de risco, alheios à reserva de

---

<sup>164</sup> *Lei nº 13.874/2019*

Art. 3º (...) § 2º A fiscalização do exercício do direito de que trata o inciso I do caput deste artigo será realizada posteriormente, de ofício ou como consequência de denúncia encaminhada à autoridade competente.

*Decreto nº 10178/2019*

Art. 2º O disposto neste Decreto não se aplica ao ato ou ao procedimento administrativo de natureza fiscalizatória decorrente do exercício de poder de polícia pelo órgão ou pela entidade após o ato público de liberação.

<sup>165</sup> “A assistência técnica só poderá ser implementada quando for reconhecida pela sociedade como parte constitutiva da garantia do direito à moradia adequada” (MAGAMI e SANTO AMORE, 2021)

<sup>166</sup> Em São Paulo, a Defensoria Pública está promovendo debates e colhendo elementos para ajuizar Ação Civil Pública em face do Município de São Paulo com o objetivo de obrigá-lo a disponibilizar às pessoas de baixa renda serviço público de assistência técnica, nos moldes previstos em Lei.

<sup>167</sup> Em tese de doutoramento, Caio Santo Amore reflete sobre o lugar dos pobres na cidade, fala da falta alterações nas estruturas que condicionam a própria desigualdade, mas identifica nas ZEIS práticas (e discursos) que tendem a reconhecer um fato consumado (SANTO AMORE, 2013). Por outro lado, sumula 613 STJ impede a aplicação teoria do fato consumado em matéria ambiental, entendendo-se aplicável ao ambiente urbano. Lucia Valle Figueiredo (1980) falava sobre o silêncio no caso da licença para construir como “deferimento sob condição resolutoria” (FIGUEIREDO, 1980, p. 60) e, no caso de obra irregular - eis que erguida sem a observância das normas legais - deveria haver demolição. O fato consumado urbanístico é uma questão polêmica e de difícil aplicação, havendo possibilidade de perda de investimentos e custos sociais envolvidos, com possíveis impactos desiguais a depender de como se avalia o habitat construído

<sup>168</sup> Nesse sentido, vide art. 3º, IX, Lei nº 13.874/19.

legalidade instituída pelo licenciamento centrado na propriedade, ficariam, certamente, numa condição de fragilidade, aumentando-se a vulnerabilidade e, por conseguinte, o risco.

### **(c) Fiscalização**

Na etapa da fiscalização<sup>169</sup>, o que se pretende é buscar informações que, eventualmente, possam justificar algum tipo intervenção ordenadora mediante o exercício do controle urbanístico. Cabível perquirir, (i) qual a finalidade da fiscalização, (ii) que tipo de informações são levantadas nas fiscalizações e (iii) quem realiza essas fiscalizações.

Em relação à *finalidade*, a fiscalização é carregada daquele caráter hierárquico e próprio do exercício de uma autoridade que a raiz do conceito jurídico de poder de polícia carrega, em que pese haver entendimento de que a fiscalização pode ter caráter *preventivo*, especialmente quando há uma busca prospectiva, realizada de forma aleatória e periódica. Trata-se de “competência administrativa intrusiva na vida privada” (BINENBOJM, 2020, p. 107) de natureza autoexecutória.

No controle urbanístico, a lógica de fiscalizar com intuito *repressivo*, para aferir a extensão do desequilíbrio produzido no desenvolvimento urbano harmônico e conduzir a restituição da ordem urbanística, é ínsita à própria distinção feita por José Afonso da Silva entre urbanização e urbanificação, sendo esta o “processo deliberado de correção da urbanização” (SILVA, 2012, p. 27) a qual, por sua vez, é um processo espontâneo e carente de renovação à luz dos princípios do urbanismo.

No tocante ao risco urbano, vale retomar a ideia de que sua gestão comumente foge à lógica do cuidado, e que “raramente se enfatizam os atributos positivos – sociais e econômicos – que podem resultar da gestão eficaz do ‘risco de desastre’” (LAVELL e MASKERY, 2014, p. 271)<sup>xxiii</sup>. Seria salutar pensar a fiscalização com *finalidade promocional*, a exemplo do que se pretende com a estratégia de Saúde da Família, que olha a saúde de forma holística, não foca na ausência de doença, mas preza pelo bem-estar

---

Art. 3 São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:

(...) IX - ter a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao disposto nesta Lei, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, o particular será cientificado expressa e imediatamente do prazo máximo estipulado para a análise de seu pedido e de que, transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei;

<sup>169</sup> Curioso observar a pouca relevância atribuída a essa etapa do ciclo de polícia nos estudos de Gustavo Binenbojm (2020), como se pouca influência dos giros democrático-constitucional e pragmático pudessem ser observados nesse quesito.

completo<sup>170</sup>, fazendo um trabalho constante de orientação. Com isso talvez fosse possível prevenir riscos e, simultaneamente, diminuir vulnerabilidades. Uma fiscalização que busque, ao identificar riscos, fazê-lo na perspectiva de orientar mudanças possíveis em direção à segurança. Um interessante relato foi feito por Jeffrey Lesser (informação verbal)<sup>171</sup> que, durante trabalhos de campo em pesquisa sobre saúde e as relações de convivência (*conviviality*) e desigualdade (*inequalities*) no bairro do Bom Retiro, constatou a diferença entre a fiscalização conduzida pela equipe de vigilância sanitária e aquela conduzida pelos agentes comunitários de saúde: enquanto os primeiros não conseguiram acesso a um prédio ocupado no qual deviam checar denúncias de foco de *aedes aegypti*, as equipes de saúde eram recebidas de braços abertos pelos moradores, nas suas visitas regulares.

No que diz respeito ao risco urbano, a visão dos fiscais da Defesa Civil e seus coletes laranja (figura 10) é, no mínimo, intimidadora. Há, nas entrelinhas, uma ideia repressiva nas vistoriais feitas em áreas ocupadas (núcleos urbanos informais), pois, em que pese a suposta superação de uma lógica de ilegalidade, substituída pelo discurso da precariedade<sup>172</sup>, a ideia é que já houve, de alguma forma, infração à ordem urbanística.

---

<sup>170</sup> A Organização Mundial da Saúde adota uma definição de saúde que se aproxima da ideia de qualidade de vida, ou seja, não se reduzida a ausência de doença ou enfermidade, mas um estado de completo bem-estar físico, mental e social.

<sup>171</sup> A palestra Living and Dying in the “worst” neighborhood of São Paulo, Brazil proferida em 06/03/2020 no evento “Living on the Edge – Studying Conviviality – Inequality in Uncertain Times” realizada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e organizada pela Mecila. Íntegra da palestra disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=vhRE2DghCYQ> (acesso em 21/08/2021)

<sup>172</sup> Digno de nota a importante transição de um discurso da ilegalidade para a informalidade e precariedade (SAULE JÚNIOR, 2004) como passo fundamental para a construção de respostas que, deixando para trás a perspectiva de erradicação, consolidasse a ideia de regularização fundiária plena. Não por outro motivo, muito criticada a nova leitura da Lei 13.465/17 que ao definir núcleo urbano informal (art. 11, II) põe ênfase no aspecto da ausência de título, ou seja, no estatuto jurídico de ocupação ilegal da terra, em detrimento da dimensão de precariedade e insegurança.

Figura 10: vistoria da Defesa Civil com seus coletes laranja



Fonte: Francisco Comarú (foto)

Em relação às **informações** que se pretende levantar por meio da fiscalização, o conceito de risco e a introdução de elementos afetos à ideia de construção social do mesmo são fundamentais. Com efeito, adstrito à visão do risco que tem o desastre como ponto de partida, buscar-se-ão informações de natureza técnica sobre as ameaças com o intuito de fazer a metrificacão e modelagem da probabilidade de ocorrência (ameaça) de um resultado danoso (desastre). Ainda que, como dito anteriormente, essa visão vá se abrindo para a inclusão de indicadores de vulnerabilidade, o conflito permanece obscurecido sob o manto do cientificismo e de análises que destacam elementos naturais, exógenos.

Importante agregar nessa etapa de coleta de informações, materializada em trabalhos de identificação e mapeamento de risco, elementos (i) propícios ao reconhecimento de que os riscos urbanos fazem parte do nosso cotidiano, e com eles teremos de conviver; e (ii) que permitam destacar que os riscos “possuem uma dimensão espacial e são resultado de uma construção histórica e social que, por sua vez, estão apoiadas em decisões políticas e econômicas ao longo de sucessivos períodos da produção dos territórios” (MOURA, *et al*, 2020, p. 226). Caberia, assim, levantar informações sobre conflitos subjacentes

(possessórios, v.g.); histórico de uso (ou abandono) das edificações; trajetórias dos sujeitos expostos diretamente ao risco; entendimento sobre a organização social existente e as práticas cotidianas implantadas para conviver com os riscos e melhorar as condições de segurança; percepções de diferentes sujeitos envolvidos sobre o próprio risco (sujeito exposto, técnicos, tomadores de decisão) entre outros. Um olhar holístico, que combine informações sobre o bem estar individual, multivulnerabilidade (ARAGÃO, 2011) e vulnerabilidade global (WILCHES-CHAUX, 1993) é fundamental.

Apresentaram-se anteriormente alguns desafios sobre o mapeamento de risco, em especial quando se pensa na questão da escala adequada para a investigação sobre um determinado problema empírico, ligado ao planejamento e à gestão do território e decisões a eles inerentes. Para além da cartografia, há que se pensar nos indicadores e no método a ser adotado (qualitativo ou quantitativo).

Não se inclui no escopo deste trabalho pensar em metodologias de mapeamento de risco<sup>173</sup>. Cuida-se aqui de apresentar uma breve reflexão sobre o impacto do mapeamento que se adota no controle que se exerce, afinal o diagnóstico e as informações aferidas sobre os riscos existentes irão orientar as ações de gestão do risco, as decisões a serem tomadas, com possíveis impactos em direitos fundamentais, especialmente daqueles que estão expostos ao risco.

Uma das primeiras minutas da Política Nacional de Defesa Civil previa a execução de um Projeto de Mapeamento de Áreas de Risco que “têm por finalidade difundir metodologias relacionadas com o mapeamento das áreas de riscos intensificados de desastres” (BRASIL, 2007, p. 22), mencionando a coleta de dados relativos às ameaças e vulnerabilidades. Nesse sentido, localizou-se<sup>174</sup>, um conjunto de manuais produzidos no âmbito do Projeto Gides<sup>175</sup>, dentro os quais há um específico sobre áreas urbanas. O “Manual Técnico para Redução de Riscos de Desastres aplicado ao Planejamento Urbano – Movimento de

---

<sup>173</sup> Nesse sentido, são valiosos os esforços de comissões de peritos nomeados pela CAJUFA e que têm elaborado materiais com diretrizes para a realização de perícias em áreas de risco, inclusive sobre edificações (Ordem de serviço CAJUFA nº 01/21).

<sup>174</sup> Não foi identificado no sistema do Ministério do Desenvolvimento Regional algum projeto que congregue os esforços de mapeamento e sistematização de informações sobre risco, em que pese existam projetos e iniciativas esparsos entre os diversos órgãos que compõe o Sistema Nacional. O próprio sistema integrado de informações sobre desastres S2iD é mais direcionado à medidas *ex post*, ou seja, posteriores à ocorrência do desastre, inclusive no que diz respeito à transferência de recursos. Nesse sentido, vide <<https://s2id.mi.gov.br/paginas/sobre.xhtml>> (acesso em: 21/08/2021).

<sup>175</sup> Tal projeto visa o fortalecimento da estratégia nacional de gestão integrada de risco de desastre por meio de um acordo de cooperação internacional Brasil Japão.

Massa” não trata sobre áreas ocupadas, ou seja, sobre potenciais conflitos entre o risco e a moradia, mas traz parâmetros e sugestões diretamente ligadas ao controle urbanístico da forma urbana, inclusive com diretrizes para o parcelamento do solo (controle topológico) bem como seu uso e ocupação<sup>176</sup> (controle tipológico), ainda que remeta os detalhamentos à legislação municipal.

Já está sedimentada uma metodologia que faz análises de risco a partir do enquadramento em 4 níveis: Risco Baixo ou Inexistente (R1); Risco Médio (R2); Risco Alto (R3) e Risco Muito Alto (R4), uma análise que estima a possibilidade de ocorrência de desastres e suas consequências a partir de parâmetros que chegam num resultado que não reflete um cálculo probabilístico. Ainda assim, não é totalmente desconhecida a adoção de critérios quantitativos para avaliar riscos urbanos em áreas ocupadas: nas entrevistas realizadas, identificou-se que, na preparação das visitas realizadas em 2018 nos edifícios ocupados da cidade de São Paulo, foi apresentada para o Grupo de Trabalho uma proposta de formulário que continha um sistema de pontuação, combinando pontos e cores que eram atribuídos aos diferentes quesitos, a maior parte de natureza técnica.

A supracitada metodologia para análise de risco geológico-geotécnico em áreas urbanas que estabelece níveis de risco foi recentemente adotado na elaboração de material com diretrizes que dão base para orientação de perícias judiciais e trazem elementos técnicos para subsidiar a atividade jurisdicional em casos que envolvam remoção em áreas de risco. Na referida publicação, destaca-se a complexidade da construção sócio-natural do risco e apresenta-se a metodologia como qualitativa, do que decorre que “os técnicos responsáveis deverão descrever as condicionantes, indicadores e demais características do meio físico, da edificação e, se possível, dos moradores que justificam o nível de risco atribuído às edificações do setor de análise” (CARVALHO, *et al*, 2020, P. 39).

Ainda assim, não são poucas as preocupações sobre a forma como os mapeamentos de risco são interpretados e aplicados, sendo comum a “remoção de moradias como resultado de mapeamentos de risco, num contexto de cidades desiguais e disputadas, e suas consequências para os moradores dessas áreas” (MOURA et al, 2020, p. 223).

---

<sup>176</sup> Nesse quesito, vide, a título de exemplo, a recomendação sobre recuos: “Nas encostas, é importante o estabelecimento de recuos a partir de cortes, aterros e muros de contenção, além dos tradicionalmente estabelecidos na legislação urbanística. É preciso verificar a altura do talude ou do muro de contenção para o estabelecimento de parâmetros de distância segura, de forma a minimizar os impactos e reduzir o potencial de atingimento das edificações no caso de ocorrência de movimento de massa, recomenda-se um afastamento de no mínimo duas vezes a altura da encosta, caso não haja implementação de contramedida estrutural.” (BRASIL, 2018, P. 83)



Essa preocupação remete ao questionamento sobre quem realiza a fiscalização, em outras palavras, a mudanças “nos sujeitos e nas formas organizacionais por meio das quais a atividade ordenadora passa a ser exercida” (BINENBOJM, 2020, p. 265). Na etapa da fiscalização há um aspecto importante sobre o aumento da participação comunitária no levantamento de informações. Apesar dos esforços para construção de um sistema descentralizado com participação popular, como já se afirmou, a juridicização do risco é deficitária no que diz respeito à participação.

Numa perspectiva institucional, os Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDECs), foram concebidos dentro da estrutura do Sistema Nacional de Defesa Civil como elo direto com as comunidades. Têm por objetivo trabalhar medidas de prevenção e minimização dos riscos em áreas de maior vulnerabilidade nos municípios e poderiam, portanto, contribuir ativamente no levantamento de informações, a exemplo do que é feito na estratégia de saúde da família. No entanto, “[e]mbora constem do plano de metas das subprefeituras no município de São Paulo, raramente estão em funcionamento” (SPINK, 2018, posição 1701). As entrevistas realizadas no âmbito desta pesquisa revelam um total desconhecimento sobre a própria existência dos NUDECs e sua formação apenas em locais onde há concentração de “favelas” e com atuação limitada ao estabelecimento de um canal direto com a população para contato imediato no caso de algum sinistro.

A preocupação sobre uma maior participação dos moradores, sujeitos diretamente ao risco, no próprio mapeamento é questão que tem ganhado espaço. Para enfrentar os atávicos atributos do poder de polícia na fase de fiscalização<sup>177</sup>, em que se levantam informações necessárias para a gestão de risco, é necessário integrar os saberes comunitários num processo de diálogo e trabalho conjunto. Mais do que isso, é necessário

que se parta de um método construído em processos históricos, ancorado em situações empíricas, que sintetize um esforço de ação e mobilização da técnica e dos procedimentos de mapeamento e de análises. Também importa que seja aderente e francamente comprometido com a segurança dos moradores, em sintonia com seu direito à moradia, seu direito à cidade e com o princípio da justiça socioambiental de forma mais abrangente (MOURA *et al*, 2020, p. 251)

---

<sup>177</sup> Interessante notar que, como mostram as entrevistas, no caso específico dos prédios ocupados, houve inclusive uma disputa de narrativas, em que se buscou afastar a ideia de vistoria (carregada numa carga punitiva, sancionatória), renomeando a atividade de levantamento de dados sobre as ocupações de “visitas técnicas”, feita com participação da comunidade, organizações da sociedade civil e de acadêmicos.

#### (d) Sanções

Por fim, na última etapa do ciclo de polícia, é que se pensam nas sanções. Em que pese haver um alargamento da noção de sanção e o entendimento de que há a estruturação de um sistema de incentivos que combina desestímulos (ou sanções punitivas) com estímulos (sanções premiais)<sup>178</sup>, é a faceta repressiva que ainda prevalece. Isso é especialmente visível no direito urbanístico ordenador, um controle que visa corrigir os desvios da urbanização, sanar problemas e contrariedades às normas e princípios ordenadores dos espaços habitáveis, como forma de atingir os objetivos do ordenamento territorial.

Na gestão de risco essa faceta punitiva é colocada em destaque: *interdições*, que dão forma à sanção administrativa, normalmente são seguidas de ordens de remoção, como consectário lógico. Ora, a interdição pressupõe o esvaziamento do imóvel objeto da fiscalização. Ainda que, em tese, esse ato repressivo seja praticado com intuito de eliminar a irregularidade, isso significaria corrigir, a um só tempo e em curto prazo, todos os elementos de desconformidade da edificação e sua destinação, o que, nos casos em que há moradias em área de risco, especificamente moradias do *circuito de precariedade*<sup>179</sup> (FERREIRA, 2021) isso se torna praticamente impossível.

As remoções, muitas delas cumpridas administrativamente, inclusive com uso de força, resgatam as reminiscências autoritárias do poder de polícia. Aliás, o atributo de autoexecutoriedade deixa de ser visto como excepcional nas situações de urgência, quando se entende que uma decisão administrativa “resultará inócua se não executada de imediato” (BINENBOJM, 2020, p. 116). E, vale lembrar, a palavra risco, apesar de plurissignificativa, carrega fortemente uma noção de emergência.

Na gestão de risco isso é essencialmente relevante, pois, em nome da segurança (pretexto de proteção da vida), da salubridade e boa ordem dos espaços habitáveis (travestida de qualidade urbano-ambiental) age-se com urgência. Removem-se os moradores, suprime-se a exposição ao risco de forma rápida. Mas o risco continua sem prevenção, mitigação ou

---

<sup>178</sup> Conforme definição de Gustavo Binenbojm (2020) há uma combinação de “desestímulos a condutas indesejáveis, lastreados em sanções de natureza punitiva (penas ou medidas restritivas de direitos); [e] de outro lado estímulos a condutas desejáveis, fundados em sanções de natureza premial (prêmios ou medidas ampliativas de direito).” (BINENBOJM, 2020, p. 110)

<sup>179</sup> Allan Ramalho Ferreira (2021) define esse circuito de precariedade como sendo um círculo vicioso que opera em “looping”: a ausência de políticas habitacionais inclusivas leva à satisfação de necessidades existenciais de morar, exercida em condições precárias e inseguras o que, por sua vez, conduz à remoção forçada. O sujeito removido, sem apoio adequado de políticas inclusivas, voltará inevitavelmente a buscar abrigo em territórios e construções precárias ou inseguras num trágico (e anunciado) movimento circular sem fim.

correção. Pelo contrário, novos riscos são criados como consequência de atos que podem ser vistos como uma afronta ao tratamento jurídico dado pela legislação federal às moradias em áreas de risco.

Tal como mencionado anteriormente, na sistemática introduzida pela Lei 12.608/12, a remoção é medida excepcional e que só deve ser adotada como última alternativa, sendo preferível que o município adote providências para reduzir o risco (prevenção, mitigação ou correção) quando verificada a existência de moradia em áreas suscetíveis (art. 3º-B, Lei 12.340/10<sup>180</sup>).

E as medidas para redução não se resumem a medidas estruturais, especialmente se bem compreendido o risco em sua dimensão mais ampla. Mais do que isso, quando imprescindível, a remoção deve observar rigorosamente o procedimento previsto em lei (art. 3º B, §1º Lei 12.340/12) - com ciência prévia dos moradores que deverão ser informados e notificados, não apenas sobre o risco (aferido por mapeamentos em escala compatível e disponibilizando-se laudo individualizado), mas também sobre as opções de atendimento e as alternativas oferecidas pelo poder público para assegurar seu direito à moradia (art. 3º B, §1º, II, Lei 12.340/12<sup>181</sup>). Tal atendimento deve ser concretizado como política pública, apta a atender as necessidades definitivas e, eventualmente, provisórias do morar (art. 3º B, §3º, Lei 12.340/12<sup>182</sup>). Verifica-se, assim, que o direito à moradia tem o condão de impor condicionantes a ordens de remoção, mesmo decorrentes do exercício do poder de polícia de ordenação territorial e gestão de risco.

Remover a exposição ao risco é sempre mais fácil. Removem-se as pessoas, a pretexto de evitar tragédias, mas de forma quase inconsequente acaba-se criando uma série de novos riscos, muitos deles difusos, quase imperceptíveis no tempo permanente e a escala local

---

<sup>180</sup> Art. 3º-B. Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município adotará as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro

<sup>181</sup> Art. 3º-B (...)

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

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

<sup>182</sup> Art. 3º-B (...)

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

dos riscos cotidianos, reflexo das desigualdades perenes<sup>183</sup> que geram um estado de coisas catastróficas: morrer na rua, sofrer com a fome, com o desabrigo, sujeito a doenças, pobreza, destituído da uma rede social de apoio construída no território do morar. A remoção, desacompanhada de políticas habitacionais ou medidas de apoio aderentes à realidade, “não acompanha uma visão holística da situação e não contribui para promover ações integradas, mantendo o *status quo* de (re)produção de uma cidade desigual e injusta, como no caso de São Paulo” (MOURA, et al, 2020, p. 225).

Apesar da relativa importância atribuída a essa dimensão sancionatória, especialmente sob a lógica de prescrições calcadas numa estrutura punitiva, a exemplo do argumento de Alberto Tamara (2009), há dois aspectos que devem ser levados em consideração.

O primeiro é que, no processo de consensualização da administração, há um movimento de substituição da faceta repressiva por acordos integrativos que visam “incrementar o grau de efetividade das ordenações baseadas na adesão voluntária” (BINENBOJM, 2020, p. 117). Além dos clássicos termos de ajuste de conduta (TAC), destaca-se a criação da Transação por Adesão no âmbito da Lei nº 13.140/15 (art. 35), mecanismo que pretende dar escala a resolução extrajudicial de conflitos.

No que tange a gestão de risco, há interessante frente de pesquisa sobre a aplicabilidade desse mecanismo de solução de controvérsia para delinear parâmetros mínimos de negociação, fixados em resolução administrativa de caráter geral, de forma a alavancar o significativo envolvimento<sup>184</sup> do Estado na concertação de acordos para melhorar condições de segurança e habitabilidade em territórios e construções precárias, acordos esses construídos ao lado de proprietários, moradores e concessionárias de serviço. No caso da Transação por Adesão, há na lei o reconhecimento de que os conflitos envolvem a Administração Pública como parte, logo sua participação no acordo não pode ser de mero expectador ou avalizador<sup>185</sup>, mas parte integrante como responsável por atribuição

---

<sup>183</sup> Sobre estudos de Direito e desigualdade a luz da questão do risco de desastre, vide FABER, 2007.

<sup>184</sup> Sobre significativo envolvimento, especialmente interessante a solução construída em caso apreciado pela Corte Constitucional Sul Africana no caso conhecido como Olivia Road, que será abordado no capítulo 3.

<sup>185</sup> Valiosas as ressalvas em relação à soluções negociadas em que se busca o consenso por meio de lógicas empresariais de prevenção e resolução de conflito. Isso porque muitas dessas técnicas partem de relações assimétricas, tentam neutralizar diferenças, promovem uma “despolitização dos conflitos” (ASELRAD, MELLO E BEZERRA, 2009 p. 94), que passam a ser vistos como disfuncionais. Mas há uma dimensão de conflito inerente ao risco enquanto construção social, como já explanado anteriormente. As formas de negociação que “passam pela contratualização neoliberal da disputa de interesses ou a eliminação do Outro” (MILANO, 2017, P. 246) devem ser vistas com cautela. E a redução do espaço público substituindo-o por discussões em foro privado pode por em xeque possíveis aspectos virtuosos de negociações. Há que se perquirir o papel do Estado nessas negociações, campo frutífero para pesquisas.

constitucional e legal da execução de políticas públicas de gestão de risco urbano que devem, no caso de moradias em áreas de risco, estar articuladas com políticas habitacionais.

A segunda questão a se considerar é o próprio alargamento da noção de sanção e a construção de um sistema de incentivos a condutas desejáveis, que é condizente com a amplitude da regulação urbanística (NASCIMENTO, 2017) e com a defesa de uma renovação do próprio conceito de ordenação e controle (BINENBOJM, 2020)<sup>186</sup>.

Ainda assim, é preciso refletir se esses incentivos alcançam determinados sujeitos, se modificam relações e em que tempo o fazem. Trazendo o debate para o risco urbano, há que se perquirir se os incentivos contribuem para retirar o foco da propriedade - suas limitações e correção de disfuncionalidades, nota característica do direito urbanístico ordenador; se agregam elementos que permitem reposicionar a relação do lote (e a da própria edificação) com os conflitos urbanos inerentes à disputa pela riqueza social das cidades a partir de lógicas mais inclusivas.

No que diz respeito ao controle das edificações, a discussão sobre incentivos à recuperação e melhoria de edifícios antigos é, certamente, questão sensível. A recente Lei Municipal nº 17.577/2021, conhecida como lei do *retrofit*, se insere nessa discussão e tem gerado muitas polêmicas<sup>187</sup>.

Aproximando essa nova legislação da gestão do risco, numa perspectiva que não descuide da construção social do risco, é imperioso questionar se os incentivos se inscrevem numa lógica que realça a dimensão patrimonial (proprietária), ou, ao contrário, dialogam com a juridicidade material de formas de apropriação, uso e convivência com o risco que, por sua vez, são contextualizadas num debate mais amplo das desigualdades refletidas no território.

---

<sup>186</sup> Há no Direito Administrativo o esforço de distinguir sanções premiais de fomento, reconhecendo, no entanto, a existência de uma zona de sobreposição, um campo de coincidência e também a possibilidade de combinação estratégica entre eles. Não se pretende entrar no debate sobre a delimitação e diferenciação conceitual, limitando-me a apontar que diferenciação, quando destacada, aparece no grau de liberdade do particular para exercício da atividade: enquanto no fomento há o “objetivo de facilitar algumas atividades que os particulares já podem per se desempenhar” (BINENBOJM, 2020, 78), na sanção premial ampliam-se os direitos e vantagens, relativos a atividades cujo exercício depende do preenchimento de condições.

<sup>187</sup> As críticas vão desde a ausência de participação, contrariando o princípio da gestão democrática da cidade, num processo legislativo açodado; falta de estudos concretos que subsidiem as decisões administrativas que concedem amplos incentivos, fiscais e urbanísticos (se há uma giro pragmático, afinal qual o impacto desses incentivos e quais benefícios podem gerar?), o descompasso com o planejamento municipal e as diretrizes do Plano Diretor, especialmente sobre a função social da cidade e a habitação de interesse social.

Nesse sentido, um ponto de partida é a disputa da própria narrativa, mapeando caminhos para navegar num mar de conceitos sutilmente diferentes: *retrofit*, requalificação<sup>188</sup>, renovação, reabilitação são alguns termos usados, muitas vezes como sinônimos.

As lições que nos são trazidas do além-mar mostram que a reabilitação não deve se limitar à vertente imobiliária, mas considerar também aspectos funcionais, econômicos, sociais, culturais e ambientais “procurando-se um funcionamento globalmente mais harmonioso e sustentável das cidades e a garantia, para todos, de uma habitação condigna” (OLIVEIRA, LOPES, ALVES, 2011, p. 9). Mais do que isso, há uma preocupação em valorizar os recursos e relações existentes, olhar no tempo presente o processo de “envelhecimento” e os riscos que lhe são inerentes convivendo com eles, melhorando as condições gerais de forma progressiva, sem que se pretenda, necessariamente, renovar<sup>189</sup> como verdadeiro “elixir da juventude”.

Nesse sentido, elucidativa a diferenciação entre renovação e reabilitação sugerida por Filipe Lopes (1995): enquanto a renovação “elimina um tecido urbano antigo e degradado para o substituir por uma ocupação nova e actual” (LOPES, 1995, p. 15) a reabilitação requalifica a cidade existente, se traduz em melhores “condições de habitabilidade do parque construído, mantendo a sua morfologia e valor patrimonial, a valorização da vida econômica, cultural e social pelo desenvolvimento das atividades económicas numa base de potencialização dos recursos endógenos” (LOPES, 1995, P. 16).

Conforme notas de Dulce Lopes (informação verbal)<sup>190</sup>, o regime jurídico português sobre reabilitação se assenta em alguns princípios fundamentais: proteção e valorização do existente, sustentabilidade ambiental, melhoria proporcional e progressiva; que se articulam com graus diferentes de intervenções, desde as mais simples, médias ou complexas, gradação que interfere no modelo de controle que é exercido.

Voltando à Lei Municipal que trata do *retrofit* (Lei Municipal nº 17.577/2021). Em que pese a importância da estruturação de um regime jurídico que dê base para melhoria da segurança das edificações, os parâmetros que ela estabelece parecem reforçar uma vertente imobiliária, a lógica do direito urbanístico ordenador que, no exercício do controle, coloca

---

<sup>188</sup> Cumpre observar que a legislação municipal adota a expressão “requalificação”, tanto no Código de Obras (Lei Municipal nº 16.642/17, art. 77/78) quanto na Lei de *Retrofit* (Lei Municipal nº 17.577/2021).

<sup>189</sup> Interessante aqui, o significado literal de deixar outra vez como novo, substituir por algo mais novo, mais “moderno” (HOUAISS, 2001).

<sup>190</sup> Debate realizado durante o 4º Encontro sobre Melhoria Gradativa da Segurança em Habitação Coletiva de Baixa Renda, realizado em 12/08/2021 e organizado pelo LabGris, LabJuta, Nuprad e Transborda.

a ação estatal para corrigir disfuncionalidades da propriedade privada, ainda que o faça a partir de estímulos a condutas desejáveis.

A começar pelo conceito. Adota-se o termo “requalificação”, em diálogo com o Código de Obras, mas remetendo à ideia de “modernização”:

Lei Municipal nº 17.577/21

Art. 3º Para os fins pretendidos por esta Lei, considera-se requalificação a intervenção em edificação existente visando a sua adequação, recuperação e modernização por meio da atualização de seus sistemas prediais e operacionais, com ou sem aumento de área construída internamente à edificação original, estando possibilitada a mudança de uso.

Pensando nas escolhas que a lei induz, é nítido que a habitação de interesse social e os conflitos territoriais fogem do cenário normativo, sendo a elas relegado o já exigível cumprimento dos parâmetros de ZEIS inseridos no Plano Diretor (art. 7º, §5º, Lei Municipal nº 17.577/21). Em relação aos sujeitos aos quais se destina, percebe-se que se volta aos proprietários, cria pontes com o mercado imobiliário (art. 17, Lei Municipal nº 17.577/21<sup>191</sup>), mas não integra moradores. Esses, porém, ainda que seja pelo *circuito de precariedade*, vão consolidando uma forma de viver e morar no contexto do combate à ociosidade de imóveis urbanos, apresentando uma pauta reivindicativa baseada na agenda do direito à cidade e da função social.

Além disso, seu tempo não é progressivo. Pelo contrário, as intervenções têm de ser feitas de uma só vez, permitindo-se apenas um licenciamento nessa modalidade e com esses incentivos, a teor do disposto no art. 3º, §2º da Lei Municipal nº 17.577/21<sup>192</sup>, não havendo qualquer previsão para projetos realizados por etapas.

Enfim, essa lei sintetiza, de certa forma, os limites de uma ação estatal de risco ainda centrada na lógica do controle que se estrutura no poder de polícia que, mesmo transformado, ainda carece de um olhar mais cuidadoso em relação aos tempos de intervenção e as relações que se estabelecem, que precisam ser menos reificadas.

---

<sup>191</sup> Art. 17. Fica autorizado ao Poder Público promover chamamentos públicos para fins de operacionalização de consórcios imobiliários, previstos pelo art. 102 da Lei nº 16.050, de 2014, em edifícios localizados na Área Central elegíveis à requalificação nos termos desta Lei, cabendo-lhe facilitar a aproximação entre proprietários de imóveis e agentes econômicos.

<sup>192</sup> 2º A edificação existente poderá utilizar do regramento específico trazido nesta Lei uma única vez, devendo eventuais intervenções subsequentes ser licenciadas como reforma, conforme regras do Código de Obras e Edificações.

## 2.2 CONTROLE E PODER TERRITORIAL

Após a análise do controle pela perspectiva da fiscalização e verificação, ou seja, a partir dos ciclos de polícia, parte-se para um olhar sobre o controle como poder.

As interações cotidianas de verificação de conformidade e estabelecimento de consequências jurídicas correspondentes exteriorizam a acepção de controle que é mais difundida: *rôle e contre-rôle*. Essa abordagem está longe de viabilizar a mitigação de danos associados à exclusão em *territórios de risco*, oferecendo ou alavancando recursos existentes para garantir uma caminhada progressiva para a segurança e a redução de vulnerabilidades, respeitando recursos endógenos (capital social, as relações existentes, a infraestrutura implantada e o parque construído). Pelo contrário, acaba por manter e reforçar sujeitos em posições sociais marginais e inferiorizadas, estigmatizando-os ainda mais.

Reconhecer as limitações de uma gestão de risco urbano restrita à dimensão da verificação (controle da segurança manifesto no ciclo de polícia) é passo importante para fortalecer medidas de mitigação de vulnerabilidades e redução da exclusão afinal, “por meio da compreensão desses riscos de reprodução de desigualdades sociais, poderemos tornar mais efetivos os processos de produção das mais variadas políticas públicas de inclusão, promoção e proteção social.” (PIRES, 2019, p. 15)

Uma análise do controle urbanístico da forma urbana atenta aos poderes, poderes (e conflitos) que se projetam no território, permite refletir sobre as formas de apropriação e organização um determinado espaço, sobre as disputas socioterritoriais por infraestrutura e por um lugar na cidade, buscando entender o impacto disso na gestão do risco urbano. Trata-se de postura alinhada à ideia de que o risco é uma construção social e o urbanismo, como função pública, reclama ações públicas não reduzidas à ordem estatal de gestão política da riqueza social (MASSONETTO, 2015).

E como poder (poder territorial) está inevitavelmente conectado à geografia<sup>193</sup>, afinal, “o enlaçamento entre Geografia e Direito é milenar, algumas vezes contraditório, mas sempre expressando uma relação clara de poder.” (UGEDA, 2019, p. 3). E o ordenamento

---

<sup>193</sup> Foge ao escopo do presente trabalho adentrar na discussão, que é central para a Geografia, sobre o conceito de território e sobre as sutis diferenciações com outros conceitos como lugar, espaço, paisagem. Sobre o assunto, vide a obra organizada por Marcos Aurelio Saquet, Eliseu Savério Sposito (SAQUET e SPOSITO, 2008). O que se pretende é realçar a importância de uma leitura de questões jurídicas considerando a dimensão espacial.



territorial<sup>194</sup>, lócus do controle urbanístico, é uma boa síntese dessa articulação, afinal, a incorporação de questões relativas à ordenação urbana e à atuação de um poder sobre o território está no germe do pensamento jurídico urbanístico, como expressam obras pioneiras nos idos de 1960<sup>195</sup>.

Há, cada vez mais, um reconhecimento de que “a dimensão espacial é elemento fundamental do acesso a direitos” (MILANO, 2017, p. 27). Desigualdades de acesso, mas também de resultado: a qualidade dos direitos aos quais se tem acesso tem uma espacialidade.

A produção de mapas de desigualdade e a espacialização de dados sobre políticas públicas em busca de padrões territoriais não são uma questão recente, mas podem ser até mesmo reducionista do próprio potencial da espacialidade trazida para as discussões jurídicas<sup>196</sup>. Sem a pretensão de aprofundar-se na relevante discussão sobre a produção espacial do direito, entende-se que leitura de questões jurídicas, considerando uma dimensão espacial, tem o condão de introduzir elementos temporais, de alteridade e relacionais, inclusive de dominação nas mais variadas dimensões - política, econômica, social - que são relevantes para pensar a gestão do risco urbano a partir do controle.

Essa perspectiva espacial, que agrega às preocupações jurídicas uma nova temporalidade e uma dimensão relacional, é condizente com a ideia da construção social do risco<sup>197</sup>. Deve, portanto, ser considerada na estruturação de medidas públicas para enfrentamento do risco de forma inclusiva ou, minimamente, para evitar que se reforcem e aprofundem as

---

<sup>194</sup> “Se fizermos uma análise etimológica da expressão ‘ordenamento territorial’, talvez possamos encontrar a mais poderosa síntese de articulação entre a Geografia e o Direito. Direito é ordem, Geografia é território” (UGEDA, 2019, p. 2).

<sup>195</sup> Paulo S. Romeiro (2019) indica que a obra de Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, especificamente na edição de 1964, inaugura uma visão jurídica sobre o urbano relaciona a atuação de um poder sobre o território ainda ligada umbilicalmente com o urbanismo.

<sup>196</sup> Reduzir a espacialização do direito a uma percepção de justiça espacial, ainda que nesse conceito se agregue a perspectiva distributiva, é postura criticada por Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos (2011): “if spatial justice is simply a just distribution of resources in a given region, one is left wondering whether any justice can possibly afford not being “spatial” in this narrow sense” (p. 189).

<sup>197</sup> As incertezas, imprevisibilidades, inerentes a ideia de risco, não passam ao largo daquele que é considerado o efetivo giro espacial do direito, que poderia tirar o direito da sua Torre de Marfim aproximando-o da Torre de Babel afinal “[s]pace adds itself as a singular parameter to the hitherto legal preoccupation with time, history and waiting, and forces law into dealing with a new kind of uncertainty: one that emerges from the peculiarly spatial characteristics of simultaneity, disorientation, materiality and exclusionary corporeal emplacement.” (PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, 2011, p. 189). Em outra passagem, reaparece a ideia de incerteza, imprevisibilidade entendendo-as não como extraordinários e demandando abertura, novas perspectivas relacionais e temporais, bem como a redução de um enfoque em causalidades - centro das discussões sobre responsabilidade jurídica, destino final das questões ligadas ao risco de desastre (PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, 2011, p. 194).

desigualdades – se não avança na qualificação da segurança, pelo menos que não piore a situação, criando novos (e mais severos) riscos.

Porém, o Direito, frequentemente, reduz as questões espaciais a problemas de jurisdição, competência e regulação, seja definindo o âmbito de incidência de um poder jurídico estatal ou prescrevendo parâmetros idealizados de como o espaço deveria ser<sup>198</sup> numa abordagem normativa que lhe é própria. Tais enfoques, por mais paradoxais<sup>199</sup> que sejam - pois resultam em uma desespacialização do espaço - são compreensíveis, pois estruturam relações heterônomas.

E é pela perspectiva relacional que se analisam os reflexos dessa visão espacial do Direito Urbanístico – especialmente do controle – aplicada à gestão do risco urbano. Que tipo de relações estabelece? É possível, a partir dela, avançar em direção ao coletivo, partir em busca da alteridade?

### **2.2.1 Gramática de distribuição de poder sobre o território**

Para além da delimitação do exercício do poder no espaço do Estado-nação, para o Direito Urbanístico importa uma gramática de distribuição do poder sobre o território, das competências urbanísticas, segundo uma lógica federativa, como verificado em obras pioneiras de Direito Urbanístico:

O Direito Urbanístico terá de encontrar seu respaldo no texto constitucional e suas normas deverão ser cumpridas pela Administração Pública, dentro de sua competência-dever de prosseguir seus cometimentos, aqueles, para os quais as normas legais outorgaram-lhe competência (FIGUEIREDO, 1980, p. 7).

Há aí uma preocupação em repartir competências urbanísticas entre os entes políticos - União, Estados e Municípios - que têm a abrangência de seu poder geograficamente (ou espacialmente) delimitado. Cuida-se tanto da capacidade de editar normas (competências legislativas) como de colocá-las em prática por meio de ações concretas (competências

---

<sup>198</sup> Giovanna Bonilha Milano (2017), considerando as três principais formas de interação do direito com o espaço identificadas por Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos (2011), nomeia tais articulações como “espaço-jurisdicional”, “espaço regulação” e “espaço representação”. Neste trabalho, interessam, em especial, as duas primeiras manifestações, especialmente em razão das reflexões que ensejam sobre as relações jurídicas: um aspecto relacional que requer um olhar que extrapole a dimensão individual e avance em direção ao coletivo.

<sup>199</sup> “But here we have the paradox: despite the prominent connection between law and geography, law’s engagement with *space* is being increasingly despatialized.” ( PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, 2011, p. 188)

materiais), executadas pela Administração Pública (ou por quem lhe fizer as vezes) observada a estrutura federativa traçada na Constituição.

Considerando que as competências estruturam relações de sujeição, sendo as competências urbanísticas conformadoras do poder territorial, cuida-se de olhar para o exercício de um poder heterônomo que estrutura relações hierarquizadas e seus reflexos no território.

Especificamente sobre o risco urbano, há que se perquirir (i) a quem compete estabelecer parâmetros de juridicidade aplicáveis ao controle da forma urbana (ou disciplinadores da propriedade, como diz a doutrina urbanística mais clássica<sup>200</sup>) e (ii) quem exercerá esse poder manifesto no poder de polícia que, ainda hoje, dá sustentação ao exercício material do controle da segurança. Seja na qualificação do risco ou na consecução das medidas concretas de intervenção, existem iniciativas para gestões integradas, fomentando a participação social?

Em que pesem as críticas atuais (e pertinentes) a um excessivo localismo e a um federalismo disfuncional<sup>201</sup>, que mascara outras tantas relações de sujeição, há um papel de

---

<sup>200</sup> A importância da propriedade como núcleo de atração desse poder sobre o território é uma constante em obras como a Lucia Valle Figueiredo (1980) e José Afonso da Silva (2012). Aquela, após verificar a competência para editar normas urbanísticas parte para minuciosa verificação do “reflexo dessas normas sobre a propriedade” (FIGUEIREDO, 1980, p. 13)

<sup>201</sup> A expressão foi recentemente utilizada por Luis Fernando Massonetto (2021) para tratar de desafios para o desenvolvimento urbano, ampliação e democratização de infraestruturas e outros desafios disruptivos, como mudanças climáticas, que exigirão novos arranjos para garantir coordenação e operabilidade. Foge do escopo deste trabalho fazer uma análise crítica do municipalismo que pautou a política urbana a partir da Constituição de 1988, sendo essa abordagem sobre as diferentes escalas de diagnóstico, planejamento e ação uma frente de pesquisa que merece ser explorada, sendo valiosos os esforços feitos no projeto “Compreendendo a cidade em suas múltiplas dimensões: planejamento, finanças públicas e direito” desenvolvido por meio dos Consórcios Acadêmicos para a Excelência do Ensino de Graduação (CAEG). Por ora, suficiente resgatar a ideia de federalismo desigual (informação verbal), como relata Tania Bacelar em entrevista sobre “Desigualdades Sociais e Pandemia” (vide <<https://www.youtube.com/watch?v=mlYQwqltha0>>, acesso 11/05/2020), escancarada na inadequada distribuição de tributos e na estruturação do financiamento de ações públicas. Esse descompasso, visto pela perspectiva do ordenamento territorial, aparece de forma cristalina quando se olha para o protagonismo municipal e abrangência das competências atribuídas à esfera local (art. 30, VIII) em contraste com a dimensão orçamentária e financeira, especialmente considerando a concentração de recursos União, e também com a questão demográfica – a distribuição da população no território mostra que 56% da população encontra-se em municípios integrantes de arranjos populacionais (33% em grandes metrópoles e 23% em outros arranjos) enquanto os municípios isolados de médio e grande porte são 8,5% e os de pequeno porte 35,5% (Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil (IBGE,2016) - disponível em [https://www.ibge.gov.br/apps/arranjos\\_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf](https://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf)). Evidente que nos aglomerados a decisão tomada nos limites administrativos do município não é suficiente para lidar com uma série de problemas e conflitos urbanos (saneamento, moradia, mobilidade, ambiente, infraestruturas etc.), mas a distribuição de recursos e as estratégias de cooperação interfederativa no âmbito do planejamento e gestão do território ainda são frágeis, eis que pensadas e estruturadas para a realidade de municípios isolados de grande e médio porte (para os isolados pequenos, sequer Plano Diretor é obrigatório).

destaque dos municípios tanto pela perspectiva do Direito Urbanístico quanto pela perspectiva do Direito dos Desastres (ponto de partida para a juridicização do risco).

A ideia de âmbito de interesse e amplitude dos impactos concretos é a tônica usual (ainda que insuficiente, considerando os efeitos cumulativos, feixes causais, efeitos cascata complexos, enfim, novas escalas) para justificar o protagonismo dos municípios<sup>202</sup>. Afinal, “as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica” (SILVA, 2012, p. 63)<sup>203</sup> e “comumente o perigo ocorre e o risco se manifesta na esfera local” (ONU, 2019, p. 365)<sup>xxiv</sup>.

Interessante notar que essa distribuição de poder pode, eventualmente, mudar, o que, em matéria urbanística, tem aparecido em recentes propostas como a PEC nº 80/19<sup>204</sup> e a Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/19) e suas normas regulamentadoras – entre elas, a Resolução CGSIM – Ministério Economia nº 64/2020 (revogada). São medidas que, de alguma forma, alteram a gramática de distribuição do poder sobre o território, especialmente no que diz respeito à capacidade do Município de ordenar o desenvolvimento urbano<sup>205</sup>, aumentando os poderes da União que, como se sabe, já concentra recursos orçamentários<sup>206</sup>.

Estabelecida a gramática de distribuição do poder territorial, o controle (um dos dois grandes pilares do ordenamento territorial – art. 30, VIII, CF) é exercido, basicamente, por

---

<sup>202</sup> O papel de relevo dos municípios, não apenas na execução de competências materiais, mas também no âmbito normativo, foi mencionado em acórdão emblemático na discussão de competências urbanísticas e hierarquia do Plano Diretor: “A par dessas competências concorrentes, estabelecidas pelo artigo 24, a Constituição Federal atribuiu aos Municípios uma posição de protagonismo para dispor a respeito das matérias urbanísticas” (STF, Tribunal Pleno, RE 607940/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 29/10/2015).

<sup>203</sup> O referido autor segue dizendo: “Por isso, as competências da União e do Estado esbarram na competência própria que a Constituição reservou aos Municípios, embora estes tenham, por outro lado, que conformar sua atuação urbanística aos ditames, diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento urbano estabelecidos pela União e às regras genéricas de coordenação expedidas pelo Estado” (SILVA, 2012, p. 63).

<sup>204</sup> Altera o art. 182 da Constituição, trazendo mudanças no entendimento sobre a função social da propriedade e restringindo a atuação (discricionária) dos municípios de fixá-la no âmbito do ordenamento territorial especialmente por meio do planejamento.

<sup>205</sup> Vale lembrar das pertinentes críticas de redução do desenvolvimento urbano à lógica de regulação “o projeto de desenvolvimento urbano, anunciado na Constituição e reiterado várias vezes no Estatuto ficou reduzido à regulação urbanística” (MASSONETTO, 2021).

<sup>206</sup> Segundo levantamento feito pela Frente Nacional dos Prefeitos (Anuário multitudes disponível em <https://fnp.org.br/publicacoes> - acesso em 22/01/2022) 49,3% dos recursos estão concentrados na União; 27,8% estão nas mãos dos Estados e DF, enquanto apenas 22,8% dos recursos estão nas mãos dos Municípios, o que reforça a dependência de recursos federais para a execução de competências relativas à política urbana (art. 30, VIII; 182, CF) e de ações públicas de gestão de risco (Lei 12.608/12). A diferença é ainda maior quando analisada a arrecadação direta, ou seja, mesmo a receita que está disponível aos municípios depende de transferências intergovernamentais (arrecadação direta dos municípios corresponde a apenas 8,1% da carga tributária).

meio do poder de polícia, exteriorizado em diversas etapas do chamado ciclo de polícia anteriormente apresentado. E, repita-se, esse modelo de controle reforça essa lógica vertical de autoridade e sujeição típicas de relações heterônomas.

Na questão do risco urbano e controle da segurança, são prescritos parâmetros objetivos, estanques e rigorosos, calcados num ideal de cientificidade em busca da melhor (e mais segura) “organização dos espaços habitáveis visando à realização da qualidade de vida humana” (SILVA, 2012, p. 31)<sup>207</sup>. Em relação ao parcelamento do solo e o lote<sup>208</sup> dele resultante são prescritos parâmetros de conformidade topológica que nem sempre dialogam com a desigualdade no acesso à terra, o que impacta na segregação de certos territórios a determinadas pessoas, como verdadeiros territórios de risco. Já em relação à conformidade tipológica, os parâmetros de conformação das edificações e o seu uso, focados essencialmente nos padrões de construção e categorias de uso, tomam por base a tecnicidade e parametrização do risco, desconsiderando a construção social do risco e sua inerente dimensão conflitiva.

Enfim, o controle da segurança aplicado à gestão do risco urbano, no caso de moradias em áreas de risco integrantes de um *circuito de precariedade*, traduz-se em medidas de redução de risco limitadas a “tentativa de impedir comportamentos quase fisiológicos de ocupação e moradia, com o aparelhamento da estrutura repressiva do Estado (que também consome recursos públicos)” (FERREIRA, 2021, p. 76).

Ainda que se reconheça a existência de um giro pragmático que se impregne no ciclo de polícia (BINENBOJM, 2020), mudança essa que introduz uma preocupação com o alcance de melhores resultados para problemas concretos<sup>209</sup>, olha-se para as experiências concretas e cotidianas do fenômeno urbano e sua espacialidade “em função da sua falta, considerada

---

<sup>207</sup> Em sua tese de doutorado, Paulo Romeiro discute como esse pretense cientificismo oculta uma pretensa ação disciplinadora e afirma que “compreender o direito urbanístico como uma evolução da ciência do urbanismo seria uma armadilha epistemológica, que poderia deixar a produção sobre direito urbanístico perdida em seu próprio tempo, carregada de tentações evolucionistas e ideologias da modernidade, em especial as relacionadas às promessas da ciência moderna e do realismo científico, por essa visão de intrínseca relação com uma pretensa ciência e de seu próprio cientificismo. Tal compreensão dificultaria uma aproximação com a teoria crítica e o conhecimento sobre as relações do direito com o fenômeno urbano” (ROMEIRO, 2019, p. 15).

<sup>208</sup> Segundo entendimento de José Roberto Fernandes Castilho (2010) o lote é o conceito fundamental de Direito Urbanístico, sobre o qual recai todo o feixe normativo.

<sup>209</sup> Quiçá, em alguns casos, até mesmo uma mera representação, espaço como contexto ou seja, “ ‘another’ social factor, ‘another’ perspective which does not offer anything more than at best a context and at worst a background” (PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, 2011, p. 192) em consonância com a valorização da “experiência prática – social, política, histórica, econômica e cultural – na investigação filosófica, como método que nos liberta de abstrações atemporais” (BINENBOJM, 2020, p. 55) que dirigem o giro pragmático.

a projeção jurídica do que deveriam ser” bem como a partir da “supremacia da lei como fonte do direito, em detrimento de outras facetas das dinâmicas sociais e da força normativa que se constrói a partir das experiências do cotidiano” (MILANO, 2017, p. 43).

É certo que essa transformação pragmática aumenta a participação de entes não estatais com uma pretensa horizontalidade. Como afirma Gustavo Binembojm “novas formas de ordenação não se substituem ao aparato estatal (ao menos não inteiramente), mas antes estabelecem novas relações com ele e com os particulares” (BINENBOJM, 2020, p. 266).

Porém, essas “novas formas de ordenação” mascaram o exercício de poder, com lógicas próprias de hierarquização, que não necessariamente contribuem para o enfrentamento das desigualdades na exposição ao risco.

Nas novas relações com o Estado, há uma tendência à contratualização, como verificado na lógica de mera comunicação da atividade, inclusive urbanística, que se pretende introduzir com a Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/19). Porém, como já afirmado, para acelerar a liberação do exercício de atividades econômicas, entre elas atividades urbanísticas, há um reforço do poder sancionatório, com possíveis reflexos no fato consumado urbanístico e nas possíveis diferenciações com que o Direito pode lidar com diferentes experiências cotidianas de apropriação e uso do território. Afinal, enquanto “[o] Martinelli não se embarga”<sup>210</sup> (CASTILHO, 2010, p. 286), moradias precárias em áreas de risco são removidas constantemente, desfazendo-se obras acabadas, destituindo-se usos (ainda que atípicos) consolidados. É preciso nomear categorias de sujeição, de poder, não se deixando enganar pelos nomes: novas estratificações surgem a pretexto de contratualizar.

Também nas novas relações com o Estado há que se pensar em modelos de governança<sup>211</sup> e na permeabilidade da ordem jurídica, como verdadeiras rugosidades, para fomentar ou legitimar ações diretas (MATTEI, s.d), inclusive de gestão de risco. Há esforços, sem dúvida, na direção de promover um “amplo diálogo sobre interesses e perspectivas, especialmente das pessoas que serão atingidas pelas decisões” (COUTINHO *et al*, 2021, p. 122), até em atenção às diretrizes do Marco de Sendai e, no que se refere ao risco urbano, à

---

<sup>210</sup> José Roberto Fernandes Castilho (2010) relata o emblemático caso da construção do Edifício Martinelli, que na década de 20 era o edifício mais alto da cidade. Após o embargo e multa da obra, por contrariar parâmetros edilícios, houve a intervenção do proprietário, um rico comendador, diretamente com o Prefeito da época que acabou cedendo. Concessões feita com base em privilégios, demonstram a força da propriedade que “ergue e destrói coisas belas”.

<sup>211</sup> A governança pode ser vista como mecanismo para criação de controles do controlador.

própria ideia de gestão democrática da cidade (Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01). Experiências exitosas de integração dos saberes da comunidade vão ganhando terreno no mapeamento de risco (MOURA, et al, 2020) e, especificamente na gestão do risco de edifícios ocupados, ações diretas dos moradores têm gerado bons resultados em termos de redução de vulnerabilidades e progressão da segurança, sem que os moradores tenham de sair: são melhorias de várias ordens, que extrapolam a dimensão física da edificação, alcançando questões como saúde, segurança alimentar, democratização, segurança do entorno, como será melhor explorado no estudo de caso.

Mesmo assim, o critério da segurança, tido como absoluto, ainda cria obstáculos à adoção de medidas que tenham efetivo caráter emancipatório. Admite-se o exercício do poder de polícia por entes privados, mas há um déficit de juridicidade em relação a aparatos de apoio e proteção dos mecanismos locais, das ações diretas e iniciativas comunitárias de gestão de risco, como num processo de aninhamento<sup>212</sup>. Essa é uma questão à qual se retornará quando do tratamento do risco pela perspectiva de *commoning*.

Além disso, quando se condiciona o acesso à regularidade da forma urbana, desde o parcelamento do solo, da edificação até seu uso, a partir de uma estreita porta de entrada que é a propriedade, o regime de gestão de risco baseado no controle acaba diferenciando proprietários e não proprietários, evidenciando relações de dominação e poder.<sup>213</sup>

O controle pautado pela lógica da propriedade, direito cujos contornos são dados no próprio exercício das limitações administrativas que fixam o seu sentido<sup>214</sup>, certamente impacta a gestão de riscos urbanos.

Pensando nas relações de sujeição, na medida em que o controle sujeita aquele que exerce a atividade urbanística de *usar* (ainda que o uso seja atípico e configure modificação de uso), *edificar* (mesmo nos casos de intervenções físicas pontuais e progressivas,

---

<sup>212</sup> Ostrom, na pesquisa que evidenciou o sucesso de ações locais, comunitárias, na gestão de alguns recursos comuns, descreveu esse processo como “aninhar um no outro” (*nesting*). conforme enfatizou Jane Mansbridge (2014).

<sup>213</sup> Afinal, vale lembrar que a supremacia da propriedade em relação a outros direitos reais e, em especial, em relação à posse, que é comumente vista como guarda avançada da propriedade, cria “posições subordinadas nas estruturas sociais derivam de processos de reforço mútuo de variados tipos de diferenciais de poder” (PIRES, 2019, p. 16).

<sup>214</sup> Há interessante polêmica doutrinária sobre a natureza das relações jurídicas de direito real, se relações intersubjetivas (e que teriam como objeto o imóvel) ou relações que se estabelecem entre um sujeito e um bem, afinal “‘propriedade’ deve ser somente um artifício verbal para indicar a solução histórica que um ordenamento dá ao problema da relação jurídica mais intensa entre um sujeito e um bem” (GROSSI, 2006, p. 5

eventualmente autoconstruídas), *parcelar* (definir o desenho fundiário com alocação do solo urbano<sup>215</sup>), haveria uma relação direta o Município e aqueles que empreendem a atividade, promovendo alterações na realidade urbana, independentemente do vínculo subjetivo de apropriação.

Porém, como já indicado, o Direito Urbanístico se preocupa em não fomentar “disputas em torno de títulos patrimoniais” (FIGUEIREDO, 1980, p. 65), preocupação que não desaparece da ordem jurídica em que pesem os esforços de introduzir um modelo que, especialmente após os anos 1980, atrelado ao ideário do Movimento Nacional da Reforma Urbana e assentado no Estado do Bem Estar Social, lança olhar para as injustiças, as desigualdades socioterritoriais na perspectiva de gestão democrática e ampliação do acesso à terra (ROMEIRO, 2019). Restrições em relação ao próprio exercício do controle, condicionando a atuação estatal à apresentação de títulos de propriedade ou autorizações daquele que detém a propriedade, acabam por bloquear a legalidade de certas formas de aproveitamento do solo urbano que exprimem uma forma de viver, de morar ou criar meios de vida favorecendo uma determinada forma de vínculo de apropriação em detrimento de outros.

A exigência de títulos de propriedade ou justo título, entendido como motivo válido e adequado para autorizar a aquisição derivada da posse<sup>216</sup>, aparece expressamente como condicionante da própria sujeição ao controle, como se verifica no texto do Código de Obras (Lei Municipal nº 16.642/17):

Art. 4º É direito e responsabilidade do proprietário ou possuidor do imóvel requerer perante a Prefeitura a emissão dos documentos de controle da atividade edilícia de que trata este Código, respeitados o direito de vizinhança, a função social da propriedade e a legislação municipal correlata.

(...)

Art. 6º O possuidor tem os mesmos direitos do proprietário, desde que apresente a certidão de registro imobiliário e um dos seguintes documentos:

I - contrato com autorização expressa do proprietário;

---

<sup>215</sup> Mesmo em edifícios, é possível pensar que há uma designação de porções do solo, quando se define uma fração ideal do terreno vinculada a cada unidade. É de se dizer que o desenho das unidades habitacionais autônomas, ou a definição de quantas famílias irão residir num edifício não perde a relação com a divisão do solo urbano.

<sup>216</sup> O justo título é tradicionalmente entendido como um documento formal, tal qual uma escritura pública. Essa visão restritiva, porém, vai perdendo espaço pela perspectiva da função social da posse, encontrando-se cada vez mais construções doutrinárias e jurisprudenciais que valorizam a existência de motivo justo para a posse (ou apropriação), a teor das interpretações expressas nos Enunciados 302 e 303 IV Jornada de Direito Civil. Ainda assim, motivo justo é sujeito a outras tantas mediações analíticas, nem sempre favoráveis ao ocupante, afinal a justiça cível também é seletiva, como bem demonstrou Giovanna Milano (2017).



- II - compromisso de compra e venda devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis;
- III - contrato representativo da relação jurídica existente entre o proprietário e o possuidor direto;
- IV - escritura definitiva sem registro;
- V - decisão judicial reconhecendo o direito de usucapião

Enfim, a existência de conflitos fundiários pode funcionar como obstáculo às tentativas de sujeitar-se ao próprio controle. Até mesmo pelo viés da regularização fundiária os conflitos fundiários podem impor impedimentos, como é caso do Programa Casa Verde e Amarela que, em sua regulamentação atual exige dos Municípios interessados em aderir ao programa a apresentação de “compromisso de promover ações facilitadoras para sua implementação e atestar que a área objeto da proposta é classificada como REURB-S e é passível de regularização, colocando, no entanto, como empecilho que a área não seja objeto de conflito fundiário urbano” (IEIRI e LIMA, 2021, p. 179).

Por outro lado, há um foco no patrimônio quando o controle é reificado - um controle voltado à propriedade como objeto (coisa) e seus usos. Sim, pois remete a uma análise isolada do bem imóvel e a observância de padrões rígidos de segurança e habitabilidade, sendo que as melhorias incorporam-se ao patrimônio do proprietário do solo, em observância ao regime estabelecido para as benfeitorias<sup>217</sup> no Código Civil e pela regra da acessão por construção (art. 1.253, CC).

O controle reificado não consegue extrapolar a dimensão micro jurídica, não alcança a interação do lote com a cidade. Acaba, dessa forma, por ignorar um processo de construção do risco que é coletivo, reduzindo o problema a uma dimensão individual – o lote, a edificação e seus parâmetros. O uso (atípico) que é dado a determinado espaço urbano construído passa a ser visto como falha individual, problema afeto a uma forma de apropriar-se da terra urbana e das construções nela existentes, de usá-las, enfim, de uma forma de morar. Não incorpora uma dimensão coletiva, intrínseca aos problemas urbanos, aos conflitos fundiários.

Há que se perquirir o que a norma de segurança das edificações visa proteger: a propriedade (como objeto e relação de apropriação) ou a vida de quem mora, a qualidade de vida da moradia numa relação intrínseca entre a dimensão individual de apropriação/uso com a cidade? Não parece cabível insistir nas fórmulas gerais de proteção da incolumidade

---

<sup>217</sup> Emblemática, nesse sentido, é a decisão do STF que definiu que as benfeitorias realizadas pelo locatário podem ser incorporadas na definição do novo valor do aluguel, como reflexo do valor patrimonial do imóvel (STF, Corte Especial, ERESP nº 1.411.420-DF, Rel. Min. Humberto Martins. j. 02/08/17)

pública em nome do interesse geral a partir da tríade segurança, tranquilidade, salubridade, construída sobre critérios absolutos.

O controle clássico, portanto, parece fazer perguntas erradas e, ao reificar o risco, adota posturas contraproducentes para o objetivo que se queira atingir. Sim, pois estabelece uma normatividade sobre o risco em que se torna preferível ter imóveis vazios, degradados, não contribuindo com a qualidade do ambiente urbano<sup>218</sup> do que obrigar o proprietário a destiná-los ou buscar meios jurídico-políticos de legitimar a permanência dos moradores com eventual refuncionalização. Aqui se percebe o **controle para a propriedade**: para gerir o risco, o controle aparece como ordenação que remove a exposição ao risco urbano de morar em condições precárias, atinge uma forma de viver que se constrói a partir do coletivo ao mesmo tempo em que protege a posição proprietária e seu objeto de apropriação, ainda que em situações condenáveis.

E o Direito Urbanístico tem papel fundamental na articulação entre a escala micro jurídica (lote) e macro jurídico (cidade), superando a dicotomia entre o direito público e o direito privado, promovendo as necessárias aproximações que são fundamentais na ótica da gestão do risco. Necessário, portanto, entender como o Direito Urbanístico incide sobre os territórios da cidade, especialmente naqueles onde se identifica a existência de risco.

### **2.2.2 Territórios de risco: percursos de formalidade e informalidade**

Na compreensão sobre a incidência do Direito Urbanístico nos territórios de risco, uma questão de especial interesse diz respeito à permeabilidade desse direito ordenador, no qual se situa o controle da segurança, à juridicidade material das múltiplas formas de apropriação e gestão do território, inclusive no que diz respeito ao risco.

Com alguns aportes da construção espacial do direito, especialmente na reflexão sobre aspectos relacionais e temporais, é possível “proceder à identificação dos ‘lugares’ em que o direito incide. Mas sobretudo, elaborar um esquema interpretativo que auxilie na elucidação de ‘como’ o Direito acontece, em todas as suas dimensões” (MILANO, 2017, p. 32).

---

<sup>218</sup> A ociosidade se coloca na discussão do crescimento periférico, com pressão sobre a infraestrutura, deslocamentos e aumento das emissões de gases de efeito estufa, pressão de áreas ambientalmente frágeis, todas essas questões que, no contexto do aquecimento global e mudanças climáticas, tornam-se ainda mais graves e apenas escancaram um déficit de cidade (CAVALCANTI, et al., 2022).

Na gestão do risco urbano por meio do controle, é usual a delimitação de espaços para os quais se estabelecem padrões de normatividade da forma urbana (o lote e seus parâmetros topológicos e tipológicos) que se projetam para o futuro. Trata-se de um processo ordenado de produção do espaço urbano pela “urbanificação”, ou seja, de aplicação dos “princípios do urbanismo, a fim de propiciar o desenvolvimento urbano equilibrado, por meio do beneficiamento do solo bruto ou rebeneficiamento do solo já urbanizado, carente de renovação” (SILVA, 2012, p. 319).

A realidade de experiências cotidianas de apropriação e uso do solo urbano, no entanto, é mais complexa. E o Direito, irritado por manifestações territoriais plurais que não cabem nos padrões normativos projetados, rearranja-se e cria um novo processo ordenatório, na tentativa de incidir sobre o passado corrigindo “desvios”. Como nos muitos esquemas jurídicos dicotômicos, em que se pretende criar linhas divisórias que demarquem espaços de totalidade fechados, a regularização fundiária<sup>219</sup> acaba sendo uma forma de disciplina urbanística de espaços que são lidos por suas ausências: falta título, falta infraestrutura, falta habitabilidade, falta qualidade ambiental.

E é pensando na (polêmica) diferenciação entre processos espontâneos (urbanização) e ordenados (urbanificação) de produção do espaço urbano (SILVA, 2012), que se constrói o controle urbanístico e a regularização fundiária como verso e reverso da mesma moeda.

Como se fossem opostos absolutos, processos isolados, com pontos de partida e de chegada estanques (Figura 11), seriam percursos trilhados por indivíduos no gozo de direitos subjetivos.

---

<sup>219</sup> No âmbito de dissertação de mestrado, a regularização fundiária foi definida como sendo o “conjunto de medidas jurídicas, sociais, ambientais e urbanísticas, sem precedência ou antecedência de uma sobre a outra, que busque o reconhecimento e valorização do uso social da terra urbana para moradia em áreas apropriadas e ocupadas independentemente de título jurídico e sem observância de critérios urbanísticos e ambientais determinados por lei, prezando pela preservação da posse e permanência das famílias no local onde constituíram residência e melhoria das condições urbanas, com afirmação do direito à moradia adequada e promoção do direito à cidade em suas dimensões participativa e distributiva” (MORETTI, 2015, p. 93).

Figura 11: Percursos de formalidade e informalidade



Fonte: Elaboração própria

No percurso da formalidade há um *iter* regulado de transformação do solo urbano. Primeiro, promove-se uma divisão fundiária, fracionamento que transforma a gleba em lote com infraestrutura, o que, a teor do disposto na Lei nº 6.766/79, engloba etapas de licenciamento, execução de obras e implantação de infraestrutura, registro, etc. Trata-se de um processo regulado por meio do qual se cria urbanidade, é produzido o *artefato público* que é a cidade com suas infraestruturas, afinal, o lote pressupõe a existência dessa infraestrutura<sup>220</sup>. Em seguida, é exercido o direito de construir. A edificabilidade, segundo parâmetros fixados na legislação urbanística, articula a dimensão micro jurídica (direito, ônus e obrigação do proprietário<sup>221</sup>) com as estratégias macro jurídicas pensadas para a cidade e a partir dela, especificamente no que diz respeito à fachada, volumetria e área construída<sup>222</sup>. Por fim, regulam-se os usos e atividades permitidos, o que envolve uma

<sup>220</sup> A lei 6766/79 exige uma infraestrutura mínima no art. 2º, §5º (que é flexibilizada no caso de zonas habitacionais gravadas como ZEIS, a teor do disposto no art. 2º, §6º) e, como expressão máxima da matriz pública do processo de loteamento, há obrigatoriedade de doação de parte da área parcelada para o domínio público, com vistas à implantação de viário, áreas verdes e institucionais (art. 22, Lei nº 6.766/79).

<sup>221</sup> É possível pensar índices urbanísticos ligados ao direito de construir em articulação com as categorias jurídicas de direito, obrigação e ônus. Coeficiente básico como potencial de edificação vinculado ao direito de propriedade, o quanto se pode edificar pelo simples fato de ser proprietário, conteúdo mínimo, sem o qual a própria propriedade se esvaziaria completamente. O fato de ter o direito, não significa que é obrigado de exercer, mas, havendo um mínimo fixado em lei, cria-se a ideia de obrigação, atrelada a dimensão pública da função social que pode ensejar a aplicação de sanções. Já os coeficientes máximos, traduzidos como ônus, implicam faculdades que, para seu exercício sujeitam o proprietário a uma contrapartida, promovendo assim as ideias de justiça e ordenação da cidade

<sup>222</sup> Para José Roberto Fernandes Castilho (2010), a evolução da edificação que passa a ser tratada pela urbanística quando se trata de aspectos externos da edificação, eis que evidenciam a injunção com a cidade.

análise de conformidade e identificação daquilo que é permitido e/ou tolerado em determinados locais e conforme os parâmetros da edificação. A cidade formal segue o ordenamento territorial (art. 30, VIII, CF) e a lógica de aprovação do parcelamento, edificação e uso da terra urbana, com observância dos parâmetros, dos índices estabelecidos no planejamento de cada área da cidade, sujeitando-se aos controles sucessivos (controle prévio da atividade dos particulares, fiscalização e, eventualmente, aplicação de sanções) para cada uma dessas etapas de transformação do solo urbano.

Já no percurso da informalidade há um (intenso) aproveitamento do solo urbano pelas edificações construídas em lotes que nem sempre observam os parâmetros legais para a divisão fundiária (parcelamento) e sobre os quais incide pendência em relação ao arranjo jurídico fundiário (título, dimensão subjetiva de apropriação). Comumente, são processos de autoconstrução, exercitados em áreas vazias e periféricas que, por restrições das mais várias ordens, impossibilitam a conformação de um lote urbano apropriável e edificável (legalmente constituído), conseqüentemente, desinteressantes para a realização de atividades urbanísticas formais. Visando “corrigir” o que escapou das regras de conformidade urbanística, à cidade informal, como reverso da produção formal, aplica-se à lógica da regularização fundiária, cujo conceito autêntico encontra-se no art. 9º da Lei nº 13.465/17, mas certamente objeto de uma disputa conceitual.

A definição de qual percurso seguir está intimamente relacionada à propriedade. E propriedade é poder, sendo certo que as relações proprietárias historicamente serviram de base para o exercício do poder político e econômico (COSTA, 1979).

O controle visto, então, como poder, realça a estreita porta de entrada da propriedade como abstração (título privado, com origem registral e preferencialmente individual<sup>223</sup>) que qualifica alguns espaços com usos legítimos, afinal, “[a]os cavalheiros, a lei e o espaço; aos desviantes, o controle e o não lugar” (MILANO, 2017, p. 41). Para avançar, é necessário reconhecer que “o tratamento dos conflitos referentes a territórios com essa característica [*circuito de precariedade*], não devem ser perseguidos com uma perspectiva centrada apenas no exercício do poder de/da polícia no sentido da neutralização da formação de núcleos urbanos ou de seu desmonte” (FERREIRA, 2021, p. 75).

---

Em relação a aspectos internos, o referido autor reconhece a existência de interesse público na regulação, lançando mão da categoria de normas privadas de ordem pública para questões edilícias.

<sup>223</sup> Em que pese a ampliação das modalidades proprietárias coletivas, como *time sharing* (Lei nº 13.777/18), o sistema jurídico continua impregnado de um individualismo possessivo que “continua a demonstrar a centralidade de conceito de propriedade na vida política, econômica e social” (BELLO, 2009, p. 144).

Na sua espacialização, o Direito segrega determinados territórios, categorizando-os como informais e determinando uma forma de ordenação deles. Como dito, a propriedade adquire centralidade. Não só porque é a porta de entrada para os usos legítimos, mas porque as políticas fundiárias tendem a direcionar a regularização “para a conversão de todas as experiências de pertencimento e uso do território à lógica e instituição proprietária” (MILANO, 2017, p. 44), objetivando a outorga de títulos.

Curioso notar que, uma vez que se ingressa no percurso da formalidade e que o direito de construir é plenamente exercido na escala micro jurídica, completa-se a urbanização (urbanização secundária) dando-se ao lote o destino que a normatividade dele espera<sup>224</sup> e, com isso, estabilizam-se as relações jurídicas que se perpetuam no tempo<sup>225</sup>. Define-se uma linhagem de formalidade que tem na sua origem um lote legalmente constituído e no qual foi erguida uma edificação em observância aos mecanismos de controle. Eventuais “desvios” posteriores poderão ser anistiados<sup>226</sup>. Mudanças de uso ou alterações na estrutura construtiva inauguram um novo percurso, ainda no lado da formalidade: reformas, demolições, construções fazem parte desse processo de controle público de conformidade que “pode ser (i) técnico, referente à estabilidade, à segurança e à salubridade da edificação (direito da construção), ou (ii) urbanístico, concernente à correspondência ou compatibilidade do projeto edilício com o plano urbanístico” (CASTILHO, 2010, p. 157).

Para os territórios informais, muitas vezes estigmatizados como *áreas de risco*, a gramática é outra.

Porém, nada mais equivocado do que entender esses dois percursos de forma isolada e estanque.

Primeiro, porque a interdependência entre eles é uma leitura que vem sendo feita de forma recorrente, como ilustra o argumento de Rodrigo Salgado sobre o zoneamento (técnica de homogeneização que serve de base para o exercício do controle):

---

<sup>224</sup> Quase que coroando a urbanização, a edificação que adere ao solo “marca a conclusão do processo de urbanização, o que compete ao proprietário do lote e não propriamente ao loteador que apenas cria as condições necessárias para ela” (CASTILHO, 2010, P. 130). É a propriedade e seus poderes, exercida em sua plenitude.

<sup>225</sup> Aqui categorias como “segurança jurídica” e “ato jurídico perfeito” são comumente acionadas para blindar edificações construídas segundo a lógica de legalidade urbanística de eventuais alterações na regulação urbanística.

<sup>226</sup> Na cidade de São Paulo, inúmeras são as leis que viabilizaram a regularização de edificações, sendo a última a Lei Municipal nº 17202/19, com prazo para protocolamento de pedidos de anistia ainda em aberto no ano de 2022.

Exatamente por isso não há de se falar em um antagonismo entre a cidade legal e a cidade real. Apesar de criar efeito político desejável para explicitar a desigualdade que nos conforma em castas, cumpre observar a lição de Francisco de Oliveira no caso paulistano: a cidade legal é a cidade real. Através da lei de zoneamento é possível observar a conformação do processo de circulação de capital e da produção da própria cidade. Em outros termos, o zoneamento apenas traduz em norma os desígnios de determinadas classes em relação a outras (SALGADO, 2017, p. 221)

É necessário construir permeabilidades, até mesmo para incluir outras experiências de apropriação e uso do território, outras formas de viver que o processo de interação constante entre esses dois percursos faz emergir no espaço urbano. São formas emergentes de aproveitamento do solo urbano com usos atípicos, como as ocupações em edifícios centrais ociosos, que precisam ser entendidos no contexto das disputas por um lugar na cidade, de rompimento com os espaços delimitados no clássico percurso da informalidade. Sem ignorar as singularidades das experiências de apropriação e uso da terra urbana. Mas também sem segregar.

Segundo, porque olhar como percurso linear, ignora um tempo constante da urbanização, de seguidas mutações num processo de envelhecimento.

Há um tempo presente, que carrega as heranças do passado. A cidade que não se pretende palimpsesto exige convivência com o estado atual, com o patrimônio edificado e infraestruturas implantadas, carcomidos pelas agruras do tempo. Busca conformações possíveis, implantadas de forma progressiva, mas sem descuidar de priorizar intervenções urgentes. Não há que se buscar fórmulas de rejuvenescimento, buscar apenas o elixir da juventude em grandes projetos de renovação urbana, quando se discute a manutenção das edificações e das infraestruturas. Mas não há como desconsiderar um envelhecimento natural e a existência de riscos com os quais será necessário conviver, mesmo quando se pretende corrigir o passado: é necessário pensar em gradações, etapas progressivas.

Terceiro, pois percursos lineares focados no lote e no protagonismo individual do proprietário reduzem as injunções com a coletividade, com a cidade.

O direito urbanístico não se resume a uma avaliação de várias propriedades, corporificadas em lotes legalmente constituídos, que se comunicam e interagem entre si, mas a cidade como conjunto de atividades que interagem entre si, como elemento social.

E nessa perspectiva, a gestão do risco por meio do controle não pode ser isolada como um controle técnico de estabilidade e segurança, voltada apenas para dentro do lote (ou mesmo circunscrito a uma área). O risco é construído socialmente e sua gestão, mesmo que seja pelo controle, não prescinde de olhar os conflitos territoriais, ou seja, as disputas por um lugar na cidade. Também não pode reduzir os aspectos internos ao controle técnico e, para isso, mobilizar o Direito de forma a reforçar um tipo de saber dominante consolidado na perspectiva da técnica, que seria absoluta, capaz de interromper o fluxo das experiências vividas quando elas não puderem alcançar parâmetros pré-fixados. Essa também é uma forma de poder.

Essa questão é bastante sensível na polícia das edificações e parte da ideia equivocada da ordenação apenas do lote para dentro (esfera privada) ou da interface com o urbano apenas no tocante à distribuição das massas. Ignora as injunções da regulação de “como” construir, parametrizada segundo critérios técnicos tidos como absolutos, com disputas por determinados lugares da cidade, alterando usos (criando usos atípicos), demandando intervenções físicas que muitas vezes materializam uma forma de viver.

O direito de construir, como algo imbricado com a cidade, com a produção e a apropriação do espaço urbano, numa relação de mutuo condicionamento e dependência, é destacado por Antonio Azuela (2016, p. 604), para quem:

Construir é a forma de aproveitar esse recurso e construindo criamos objetos muito diferentes do solo (...) sem os quais não podemos nos apropriar do espaço. Esses objetos estão ligados ao solo como base de sustentação [acessão], mas não brotam dele e sim de uma atividade industrial cuja dinâmica não vem do solo, embora seja valorizado pela sua localização. E é por meio deles [edifícios construídos] que se produz a reciclagem que pode dar origem (ou não) a um novo tipo de cidade (AZUELA, 2016, p. 604 - traduzi)<sup>xxv</sup>.

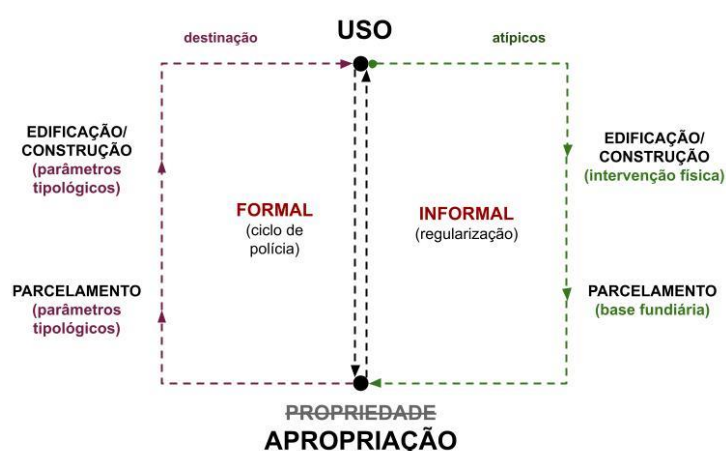
Preferível, então, olhar a formalidade e a informalidade como circuitos integrados, que percorrem algumas escalas, e, apesar de estabelecerem um perímetro (um contorno) que fixa o limite de alcance (pensando em perspectivas diretas), têm algum tipo de abertura ou permeabilidade que faz com que percamos a pretensão de reduzir toda a realidade e que corram em paralelo, eventualmente compartilhando algumas paradas.

Pensando na gestão do risco urbano, o que se propõe é outra forma de olhar o controle como elipses integradas e permeáveis (Figura 12). Seria uma visão mais condizente com um processo social que é perene, não limitado ao enfrentamento de ameaças por meio de



parâmetros de segurança traduzidos em normas urbanísticas e edilícias que disciplinam a propriedade delimitada no lote, mas também enfrenta vulnerabilidades que a produção desigual das cidades faz surgir lidando com as incertezas. E o faz, não apenas apoiado em estruturas institucionais (que estabelecem relações heterônomas ou em pretensa horizontalidade com agentes privados), mas também comunitárias, que permitem uma convivência permanente com incertezas e progressão para a segurança.

Figura 12: Integração dos percursos de formalidade e informalidade



Fonte: Elaboração própria

É inegável que são necessárias ações públicas (não apenas Estatais) de gestão de risco que (i) fomentem a progressão para a segurança (em detrimento da redução de risco clássica – baseada no poder de controle eminentemente hierarquizado e sancionador), (ii) trabalhem com outras relações (reconhecendo assimetrias de poder e legitimando ações diretas e práticas coletivas) e outra temporalidade (reconhecimento do passado, envelhecido no tempo presente que requer e valoriza práticas reiteradas de cuidado, sem deixar de projetar para o futuro um processo mais inclusivo). E a teoria dos bens comuns e práticas de *commoning* podem fornecer boas bases para repensar o controle aplicado à gestão de risco urbano.

## 2.3 A GESTÃO DE RISCO E AS PRÁTICAS DE *COMMONING*

A gestão de risco ainda padece de uma série de problemas, como uma cultura nacional de precaução e prevenção frágil (NOGUEIRA, OLIVEIRA e CANIL, 2014); uma atuação ainda estruturada fundamentalmente na resposta aos desastres e atendimento de emergências – inclusive na dimensão legislativa<sup>227</sup>; bem como, no tocante ao risco urbano, um ordenamento territorial que, na dimensão do controle, ainda é dependente de atos praticados no âmbito do ciclo de polícia. Por outro lado, há práticas e conceitos inovadores de gestão de riscos emergindo de experiências protagonizadas por movimentos sociais de moradia centradas na qualificação coletiva da segurança. Nesse sentido, volta-se o olhar para a teoria dos *commons* e práticas de *commoning* para repensar o controle aplicado à gestão de risco urbano. Para tanto, parte-se da apresentação de alguns fundamentos teóricos para, em seguida, explorar as possibilidades aplicadas à gestão de risco urbana.

### 2.3.1 Os bens comuns urbanos (*commons*)

Antes de tudo, é preciso reiterar a nota terminológica com a qual se iniciou a dissertação de mestrado (MORETTI, 2015), eis que ainda permanece válida e o tema dos bens comuns urbanos continua carecedor de consolidação teórica<sup>228</sup>. Mais ainda, remanesce uma imprecisão terminológica que dificulta sobremaneira navegar os vários debates envolvendo os *commons*: institucionalista, instituinte (político-reivindicativo), uso comum tradicional e territórios sociais são algumas das abordagens possíveis.

Em relação à terminologia, a opção pela denominação *bens comuns* não se confunde com a categoria de bens públicos de uso comum prevista no código civil (art. 99, I, CC), nem se pretende, com isso, limitar a análise dos *commons* às formas de apropriação de coisas com valor econômico. Mas nos textos jurídicos ainda há uma forte centralidade da questão proprietária (FOSTER E IAIONE, 2016; BLOMLEY, 2008) e os bens e a sua apropriação são uma porta de entrada importante para debates que extrapolam a dimensão institucional (QUARTA e FERRANDO, 2015). Ainda não há uma tradução consolidada e, no âmbito de

---

<sup>227</sup> Com efeito, a produção normativa que, marcadamente, juridiciza o risco é construída como resposta a desastres, especialmente, a corrida de lama e terra na região serrana de Petrópolis e Ipaipava em 2011, que antecedeu a edição da Lei 12.608/12 e as enchentes em Santa Catarina, que provocaram os ajustes especialmente ligados a forma de repasse de recursos introduzida pela Lei nº 12.983/14.

<sup>228</sup> Apesar do significativo aumento de pesquisas em relação aos bens comuns urbanos, atualmente objeto de publicações inteiramente dedicadas ao tema e de enfoque temático específico com grande alcance em eventos acadêmicos influentes, como a Conferência Bial da *International Association for the Study of the Commons* (IASC) (nesse sentido, vide < <https://2021urban.iasc-commons.org/>>, acesso em 31/10/2021), em 2005 apenas 1,2% dos trabalhos disponíveis na biblioteca digital da IASC tratavam dos bens comuns urbanos (BLOMLEY, 2008, p. 318).

trabalhos jurídicos, a terminologia *bens comuns* prevalece, mesmo que se reconheça a insuficiência da categoria dos bens (especialmente pela classificação civilista ou pela dicotomia público-privado) para enfrentar questões contemporâneas, ligadas a interesses coletivos e difusos.

Em trabalhos anteriores, defendeu-se a possibilidade de olhar a terra urbana a partir da teoria dos bens comuns (MORETTI, 2021; MORETTI, 2015), explorando a metáfora da tragédia da privatização<sup>229</sup>, bem como a caracterização dos recursos de uso comum<sup>230</sup> apresentada por Elinor Ostrom (OSTROM, 2008), a partir da diferenciação e interdependência entre o sistema<sup>231</sup> e a unidade de recursos de uso comum (OSTROM e HESS, 2007).

A ideia sombria de tragédia dos comuns<sup>232</sup> (HARDIN, 1968) há muito vem sendo questionada por estudos que mostram resultados positivos de formas coletivas de apropriação e gestão de espaços e recursos de uso comum (OSTROM, 2008). Assim, não apenas o prognóstico de inevitável esgotamento dos recursos e ruína de todos mostrou-se equivocado, mas também as respostas apresentadas por Garrett Hardin (1968), limitadas à dicotomia estéril entre estabelecimento de propriedade privada individual (preferencial) ou pública estatal, mostraram-se inadequadas<sup>233</sup>. Com efeito, soluções de mercado ou intensa intervenção estatal<sup>234</sup> podem, ao contrário, restringir o acesso a bens e recursos necessários à subsistência e à garantia de uma vida digna de povos tradicionais ou grupos vulneráveis, gerando conflitos ligados a processos de despossessão, processo que foi chamado de tragédia da privatização.

---

<sup>229</sup> Adota-se a expressão tragédia da privatização para traduzir a expressão *tragedy of enclosure*.

<sup>230</sup> Na terminologia adotada por Elinor Ostrom (2008), *common-pool resources* (CPR).

<sup>231</sup> Conforme definição de Elinor Ostrom (2008) o sistema de recursos pode ser entendido como “estoque de recursos variáveis que, em condições favoráveis, pode produzir um fluxo de unidades sem afetar o estoque total ou o próprio sistema” (OSTROM, 2008 p. 30, traduzi)

<sup>232</sup> Na terminologia adotada por Garret Hardin (1968), *tragedy of the commons*.

<sup>233</sup> A obra “Tragédia dos Comuns” (HARDIN, 1968) pinta um cenário de esgotamento dos recursos que são escassos e ruína coletiva a partir do exemplo de um campo de pastagem, de propriedade coletiva, em que os pastores, seguindo uma lógica hedonista, buscam maximizar seus ganhos enquanto dividem os custos coletivamente (externalidades) ao colocar cada vez mais ovelhas nos campos e pouco contribuindo com a manutenção dos mesmos. O que se constatou, no entanto, foi a persistência da degradação e exploração excessiva (FENNY *et al*, 1990, BOLLIER, 2001), apesar da adoção de mecanismos proprietários privados (mercado) ou estatais (domínio público combinado com sistema rígido de regulação e controle do Estado) sugeridos por Hardin.

<sup>234</sup> Interessante observação de Nicholas Blomley (2008) para quem o Estado constantemente intervém na propriedade para manter a lógica proprietária, mas quando usa o planejamento para intervir na propriedade é criticado por seu excessivo intervencionismo (BLOMLEY, 2008, p. 326).

Em áreas urbanas, um modelo de desenvolvimento urbano “guiado pela necessidade de extrair cada vez mais renda da terra” (ECOLOGIST, 1992, p.147, traduzi<sup>xxvi</sup>), conduz a uma crise urbana em que a falta de acesso à terra é apenas um dos indicadores negativos (MARICATO, 2015). A situação agrava-se ainda mais na medida em que o solo urbano, reificado e reduzido a ativo financeiro, expõe ainda mais a tragédia da privatização em novas formas de aquisição de controle do território urbano (*urban takeover*) (SASSEN, 2015).

É, aliás, essa dimensão relacional, problematizada pela metáfora da *tragédia da privatização*, que torna tão peculiar o estudo dos bens comuns urbanos: a lógica interna dos recursos de uso comum (no caso o solo urbano) - arranjos de apropriação e gestão e os preceitos<sup>235</sup> que os guiam - ganham sentido a partir de uma dinâmica externa que acaba por impedir o acesso universal ao recurso quando pautada por uma lógica excludente que valoriza sobremaneira uma única forma proprietária em detrimento de outras. Nos dizeres de Nicholas Blomley (2008), menos do que a lógica interna “[o]s *commons* dependem e são produzidos em relação a um exterior constitutivo” (BLOMLEY, 2008, p. 319)<sup>xxvii</sup>. Esse exterior é marcado pela existência de conflitos que até usam uma linguagem da propriedade, mas numa acepção coletiva, que se opõe a propriedade privada individual e abstrata que, encerrada em si mesma e nos poderes dela derivados, exclui, fecha, cerca reforçando a importância de tirar o foco de um paradigma “lote-propriedade” como eixo constitutivo da regulação urbanística para iluminar relações jurídicas mais amplas do lote com a cidade e a atividade urbanística diretamente relacionada com a produção da riqueza social da cidade.

Enfim, a metáfora da *tragédia da privatização* alavanca a reinvenção da teoria dos bens comuns (*reinvention of the commons*) que se notabiliza na obra de Elinor Ostrom (2008) pelo seu trabalho de sistematização e caracterização dos recursos e espaços de uso comum e na indicação de preceitos para arranjos bem-sucedidos de apropriação e gestão dos mesmos.

---

<sup>235</sup> Em seu trabalho ganhador do Nobel de Economia, Elinor Ostrom (2008) sistematiza uma relação de preceitos (no original, *design principles*) que precisam ser observados para o bom funcionamento de regimes e arranjos de gestão dos bens comuns (*CPR institutions*). São eles (i) limites definidos; (ii) coerência entre as regras de apropriação e provisão e as condições locais; (iii) arranjos para escolhas coletivas; (iv) sistema de monitoramento; (v) sistema de sanções graduais; (vi) mecanismos para mediação de conflitos; (vii) reconhecimento mínimo do direito de auto-organização; (viii) trabalho em rede.

Além de um paralelismo possível entre o processo de urbanização e a *tragédia da privatização* (bem como novas formas de privatização dos bens comuns, os chamados *new enclosures*), é possível destacar similitudes entre o solo urbano e os bens comuns, questão já abordada em oportunidades anteriores:

Já em relação à morfologia, ao aplicar a caracterização geral de Elinor Ostrom para a terra urbana, é possível definir a cidade, ou partes do tecido urbano (bairros), como sistema de recursos, e as frações individualmente apropriadas (lotes), como unidades de recurso. A subtração, com redução da disponibilidade para outros, é da essência da exclusão socioterritorial que é estruturante das cidades, afinal a terra urbanizada, dotada de adequada infraestrutura e bem localizada é bem escasso e a apropriação, calcada num modelo de propriedade privada individual abstrata (fundada no título), bem como o uso conforme padrões urbanísticos juridicamente regulados, ou mesmo a ociosidade de certos imóveis, reduzem o acesso à terra de parcela considerável da população. Já a dificuldade de excluir usuários de unidades ou do próprio sistema se expressa de inúmeras maneiras, inclusive juridicamente, já que a forma urbana e seu aproveitamento tem tradução na forma jurídica: o delineamento do regime jurídico fundiário (dando centralidade a um determinado modelo proprietário); o zoneamento, que pode ser uma ferramenta de exclusão (SALGADO, 2017); a instituição de padrões e índices urbanísticos muito restritivos; os custos cartoriais e as técnicas complexas e custosas exigidas para identificar lotes urbanos (georreferenciamento, por exemplo), são todas expressões dessa exclusão. (MORETTI, 2021, p. 167-168)

É nesse contexto que o debate sobre os bens comuns urbanos ganha corpo, reforçando relações coletivas pautadas pela solidariedade<sup>236</sup>, e relacionando-se com a (re)produção da cidade e suas riquezas afinal são “recursos coletivamente mantidos necessários para sustentar a vida urbana” (CARD, 2020, p. 163).<sup>xxviii</sup>

Já há quem conceba a própria cidade como bem comum. Tal como defendido por Sheila R. Foster e Christian Iaione (2016), resgatando algumas características dos recursos de uso comum elaborados por Elinor Ostrom, a cidade com suas infraestruturas (inclusive terrenos vazios e prédios ociosos/abandonados) é a base a partir da qual uma ampla variedade de bens comuns urbanos é construída. São formas de apropriação, uso, cogestão e ações de regeneração que permitem que comunidades se desenvolvam, melhorem suas condições de vida, em última instância, que sobrevivam e subsistam a partir de lógicas coletivas de cuidado. A riqueza social da cidade constitui sistema complexo no qual se encontram muitos bens comuns urbanos, como moradia, áreas de agricultura urbana, parques e

---

<sup>236</sup> O enfoque da dimensão coletiva fica evidente na afirmação de Kenton Card, para quem “[u]rban commons are resources reclaimed, produced, used, and maintained over time through solidarity-based action for the collective” (CARD, 2020, p. 159).

jardins, bem como equipamentos culturais, os quais florescem a partir de esforços colaborativos que colocam em evidência possibilidades de ação coletiva que garantem acessibilidade aos bens comuns no longo prazo com uma perspectiva inclusiva, colocando em xeque assimetrias de poder. Nesse sentido, afirmam:

a cidade é um bem comum por sua abertura e potencial de rivalidade. É essa abertura que confere aos bens comuns urbanos uma qualidade paradoxal que frequentemente os coloca em tensão com eles mesmos. Por um lado, é a abertura das cidades que lhes permite fazer-se e refazer-se, e competir pelas pessoas e pelos bens que as ajudam a crescer e sustentá-las. Por outro lado, a cidade tem recursos finitos que, por serem abertos, estão sujeitos ao congestionamento e esgotamento, fazendo que tais cidades tornem-se vulneráveis à rivalidade. Essa rivalidade frequentemente coloca em conflito diferentes tipos de bens comuns ou de reivindicações, levando não apenas ao sacrifício de um bem comum urbano (ex.: um parque ou jardim) por outro (ex.: moradia), mas ao sacrifício das necessidades daqueles que são social e economicamente desfavorecidos diante dos desejos dos grupos mais poderosos. (FOSTER e IAIONE, 2016, p. 2016 - traduzi)<sup>xxix</sup>.

A possibilidade de potencializar pautas presentes nos movimentos de reforma urbana a partir da aproximação da questão urbana com a teoria dos bens comuns já foi previamente ressaltada (MORETTI, 2021). Com efeito, o direito à cidade, cunhado como direito coletivo a partir de duas dimensões essenciais, uma distributiva e outra participativa, tem boa aderência à teoria dos bens comuns:

o direito à cidade contempla em seu cerne questões de estabilidade do regime por meio do qual as pessoas se apropriam e usam a terra urbana e de mudança no sistema de gestão da cidade, fortalecendo o papel dos cidadãos e fornecendo as bases para uma mudança no modo de produção do espaço urbano, com uma distribuição de terra mais equitativa. Essas são questões centrais também na teoria dos *bens comuns* (apropriação e gestão) e, de certa forma, espelham os conflitos existentes entre proprietários e não proprietários, a necessidade e de valorização de outras formas de apropriação e de espaços coletivos que permitam arranjos coletivos que vão além dos desenhos jurídicos que opõem o uso exclusivo privado e público numa lógica dicotômica (MORETTI, 2021, p. 173)

Além disso, olhar a cidade como bem comum, revendo criticamente a noção de recursos (sistema e unidades de recursos) trazida por Elinor Ostrom (2008), também ajuda a entender um atributo essencial do Direito Urbanístico: a intersecção entre uma escala micro jurídica, que se projeta no lote, e uma escala macro jurídica, que pensa a cidade e as disputas em torno da riqueza social das infraestruturas e serviços urbanos, dimensão relacional acima mencionada.

Com efeito, os recursos de uso comum não se reduzem a uma dimensão reificada de coisa apropriável<sup>237</sup>, mas devem ser vistos em termos relacionais e, como tais, abarcam questões relativas ao acesso e sobre fluxos de interações contínuas de pessoas e coisas, envolvendo dimensões de consumo, provisão, cuidado, engajamento.

E nessa dimensão relacional, a teoria dos bens comuns ajuda a entender de que forma a apropriação, construção, destinação e utilização (ou não uso) de lotes e edifícios urbanos e o enfrentamento dos riscos associados a essa edificação pode influenciar a qualidade da cidade como um todo. Em outras palavras, evidencia que o conflito não se estabelece em torno de um lugar estático e seus padrões de aproveitamento dados pelo ordenamento jurídico urbanístico, mas dialoga essencialmente com a disputa por um lugar mais bem localizado na cidade e com as dinâmicas políticas e sociais estruturadas por profundas desigualdades socioterritorial.

Assim, inscrever as formas emergentes de aproveitamento do solo urbano, com usos atípicos não embasados em títulos individuais e abstratos, no debate sobre os bens comuns pode contribuir para ampliar o acesso à terra urbana bem localizada, com provisão de serviços/infraestrutura, legitimando iniciativas populares que pressionam por essas soluções com base no direito à moradia e na função social da propriedade. Iniciativas essas que reclamam uma responsabilidade preventiva dos proprietários, Municípios e concessionárias, a partir de dever geral de cuidado, especialmente com os mais vulneráveis.

Porém, a passagem de um registro teórico-conceitual para uma atuação político social segue caminhos que a ciência jurídica, na sua abstração e lógica prescritiva, por vezes deixa escapar. Afinal, tais caminhos são forjados a partir de experiências concretas, com seus conflitos e contradições que o Direito pretende “pacificar”.

Há relatos sobre a experiência italiana em que uma pauta iniciada a partir de reflexões de uma comissão de juristas incumbidos da tarefa de revisar a legislação civil sobre bens públicos – Comissão Rodotá – acaba espalhando-se para práticas reivindicativas.

De uma perspectiva legal, a construção dos *commons* por meio do diálogo teoria/práxis caracteriza-se por um processo de duas fases. O mérito do impulso original pertence certamente à Comissão Rodotá e sua

---

<sup>237</sup> Importante ressaltar a existência de trabalhos críticos da transposição da abordagem dos recursos de uso comum, tal como lançada por Ostrom, para questões urbanas, alegando haver uma noção reificada dos bens comuns que é traduzida de forma acrítica para os estudos urbanos (KORNBERGER e BORCH, 2015, p. 5), sugerindo que uma abordagem relacional não pode prescindir de análises de proximidade e densidade na formação do valor do espaço urbano.

proposta de introduzir a noção de *beni comuni*, segundo o regime proprietário estabelecido pelo Código Civil italiano de 1942. A segunda fase, que poderia ser definida como um momento proativo e performativo, foi inaugurada (...) após o referendo que revogou (...) a privatização total do abastecimento de água. (...) os teóricos dos *commons* e os movimentos territoriais encontraram-se, e acabaram percebendo que compartilhavam uma forte dissidência em relação ao reformismo político e à ideia neoliberal do Estado como mero regulador, mas também que ambos estavam comprometidos em propor e testar formas alternativas de gestão dos *commons*, com o objetivo final de redefinir criticamente o paradigma da propriedade como pública ou privada. (QUARTA e FERRANDO, 2015, p. 267 - traduzi)<sup>xxx</sup>.

No Brasil, as lutas urbanas ainda encontram argumentos de resistência e legitimação jurídica na função social da propriedade<sup>238</sup> e no direito à cidade, conceito que tem notadamente um duplo registro, teórico-conceitual e prático-reivindicativo (TAVOLARI, 2016). Tanto a função social quanto o direito à cidade compartilham a lógica dos bens comuns, tanto no que diz respeito a sua construção conceitual quando no que tange às práticas. A aproximação dessas gramáticas de inclusão, participação e ampliação de acesso a bens, despidas de uma lógica proprietária exclusivamente individualista e que visa a retenção de capital, pode trazer frutos, inclusive quando se trata da gestão de risco urbano em edifícios ocupados, com vistas à progressão para a segurança.

Em que pese a propriedade (ou as propriedades, expressando as diversas formas de apropriação, o que é mais adequado na perspectiva dos *commons*) estar no centro dos debates sobre os bens comuns, especialmente nos estudos jurídicos, o debate não se encerra nessa dimensão da apropriação.

Legitimar pretensões proprietárias que não se conformam à lógica hegemônica da propriedade privada individual é medida relevante para afirmar o direito de não ser excluído (BLOMLEY, 2015). Também importa quando se pensa em retirar de uma posição periférica as formas não individuais de apropriação, marginalidade que, na América Latina, seguiu o avanço de um modelo codificador pandectista napoleônico associado a uma “técnica que assinala direitos subjetivos - as coisas em relação aos direitos que podem ser

---

<sup>238</sup> Analisar a evolução do conceito de propriedade e sua função social extrapola o escopo da tese, mas trata-se de tema que ainda encontra vasta possibilidade de estudos, especialmente quanto à sua aplicação. Afinal, não são poucos os trabalhos que mostram a potência de um conceito construído paulatinamente pela legislação e doutrina urbanística, mas recorrentemente desconstruído em decisões judiciais sobre conflitos fundiários urbanos (MILANO, 2017). Numa visão crítica da função social, como aquela expressa por Giovanna Milano Bonilha, poder-se-ia pensar que “função social da propriedade na sociedade capitalista, cumprida está. O problema está na função. Teríamos de dar mais valor ao uso” (informação verbal).



exercidos sobre elas - sobre diferentes objetos suscetíveis de valor econômico - as coisas consideradas em si mesmas” (BAILO, VIOLA E MARICHAL, 2018, p. 797 - traduzi)<sup>xxx1</sup>.

Mas, extrapolando a dimensão dos bens e sua apropriação, os bens comuns urbanos são, cada vez mais, entendidos como sendo além de produto também processo. Nesse sentido, Maria Rosaria Marella, seguindo as trilhas de David Bollier (2011) afirma que os bens comuns (urbanos) podem ser entendidos a partir de três elementos: (i) bens, (ii) comunidade e (iii) práticas cotidianas (*commoning*). A relação entre os bens e a comunidade é uma relação de mútua dependência, uma existência circular na qual “a comunidade é identificada pelo recurso gerido de forma compartilhada, enquanto o recurso é, em seu turno, identificado por intermédio da comunidade que lhe faz a gestão” (MARELLA, 2017, p. 66 - traduzi)<sup>xxxii</sup>.

A dimensão de *commoning* entendida a partir de práticas cotidianas traz para o debate dos bens comuns a noção de socialidade<sup>239</sup>, enfatizando a “relação social que envolve as práticas que se estabelecem entre uma comunidade um determinado recurso” (TONUCCI FILHO, 2019, p. 415).

De fato, não há bens comuns sem essas práticas cotidianas que são múltiplas e evidenciam a pluralidade e a riqueza dos bens comuns e das interações que se estabelecem. Aqui o foco é o processo, a ação que, necessariamente, inclui iniciativas que vêm de baixo<sup>240</sup> numa perspectiva participativa e que alavanca novos ideais de governança, uma governança que reconhece a dimensão conflituosa não como disfuncional, mas que “deve ser reconhecida como integrante do comum” (DARDOT e LAVAL, 2015, p. 271).

Como bem destacado por Micciarelli (2015), a organização diária das atividades faz emergir vínculos de socialidade, as formas de auto-organização que nascem de uma dinâmica de conflitos urbanos e práticas reivindicativas e favorece o surgimento de um novo sentido dos bens comuns a partir de “fazer comum”. Destaca-se, assim, a valorização do uso, a questão do acesso e a apropriação com utilização voltada à satisfação de

---

<sup>239</sup> Segundo Miguel Reale, o imperativo da socialidade ressalta a preocupação em superar o caráter individualista da lei vigente, estando o processo de urbanização umbilicalmente ligado a essa concepção de que há um da dimensão social sobre a individual (REALE, 2002). A socialidade estaria em evidência no processo de funcionalização do direito que, nos entendimento do referido jurista, permitiria a imposição de comportamentos positivos do proprietário em relação à propriedade, exigindo-se a promoção dos valores existenciais sobre os valores patrimoniais.

<sup>240</sup> Segundo Bollier, na perspectiva de *commoning* “[t]he commons must be understood, then, as a verb as much as a noun. A commons must be animated by bottom-up participation, personal responsibility, transparency and self-policing accountability” (BOLLIER, 2011).

necessidades essenciais e ações reiteradas de cuidado que, certamente, traduzem novas reivindicações proprietárias: demandas que vão além da dimensão da forma jurídica de atribuição de poderes a um sujeito a partir da dicotomia público / privado<sup>241</sup>.

A ênfase nas relações, no processo contínuo e paulatino que reflete “ações coletivas de criação, reparação, manutenção e gestão comum” (MARELLA, 2017, p. 66 - traduzi<sup>xxxiii</sup>) aparece nos trabalhos de Dardot e Laval que, ao tratar da “práxis instituinte” afirmam que “[n]ada é em si ou por natureza ‘comum’. Em última análise, são as práticas sociais e somente elas que decidem sobre o caráter ‘comum’ de uma coisa ou de um conjunto de coisas” (DARDOT e LAVAL, 2015, p. 271).

Impende ressaltar que muitos dos estudos sobre as práticas cotidianas partem desse debate instituinte<sup>242</sup> dos *commons* que, em grande medida, tem um caráter de negação do Estado capitalista ou, minimamente, de resistência ao capitalismo neoliberal<sup>243</sup>. Pretende-se preservar “um ‘comum’ subtraído de qualquer lógica de apropriação devido a seu caráter indisponível” (DARDOT e LAVAL, 2015, p. 270). Há preocupação em estabelecer uma rede colaborativa de práticas baseadas em princípios anti-capitalistas (ÖZKAN e BÜYÜKSARAÇ, 2020), negando qualquer forma de propriedade no sentido de pertença, de ser próprio de uma pessoa (ou mesmo de uma coletividade), enfatizando o uso coletivo, a destinação adequada de algo, como defendem Dardot e Laval (2015).

Ora, não há dúvidas de que vivemos em um capitalismo de Estado e que nossa Constituição, abertamente, está estruturada nesse regime econômico. Por outro lado, essa mesma Constituição atribuiu, na sua ordem econômica, uma importância à dimensão de conflitos distributivos relativos à cidade e às vantagens e prejuízos do processo de urbanização, estabelecendo com isso uma tensão dialética entre aspecto estatutário (instituído) e o aspecto diretivo (instituinte) (FRANZONI, 2013). O Direito instituído pode, assim, provocar novos e constantes cercamentos (*enclosures*), mas também pode ser usado em estratégias para alavancar as práticas comunitárias (*commoning*).

---

<sup>241</sup> Para superar a construção dicotômica que opõe o direito público e o direito privado como opostos absolutos, é possível construir uma “visão do fenômeno jurídico a partir de dois focos centrais de força normativa – distintos, sim, mas não estanques e cerrados em si” (LUDWIG, 2002, p. 108).

<sup>242</sup> O debate instituinte, tem, certamente, Dardot e Laval como autores de destaque. No Brasil, vide trabalho de Márcio de Souza Bernardes (2019), para quem “tornamo-nos prisioneiros, refêns, de uma forma de pensamento e de instituições que fazem parte deste grande projeto epistemológico que se estabeleceu como padrão hegemônico” (BERNARDES, 2019, p. 197).

<sup>243</sup> Interessante notar como, entre as muitas abordagens, poderia ser identificado um ponto comum, qual seja, uma teorização que mobiliza conceitos, ideais e práticas que se constituem, essencialmente, como formas potenciais de enfrentamento e resistência do projeto neoliberal hegemônico (KLEIN, 2001).

É possível a coexistência, emaranhada dentro do sistema capitalista (e sua forma proprietária hegemônica) e das dinâmicas regulatórias do Estado, de outras formas de apropriação que traduzem outras funções, que não exclusivamente circulação e/ou acumulação de capital: são pretensões proprietárias, mas que estão focadas no acesso, no uso e também na estabilidade e segurança do regime por meio do qual alguém tem direitos sobre um bem (*tenure*), constituindo-se como verdadeiras práticas de “*commoning* em áreas urbanas, que são ações coletivas para produzir e sustentar bens comuns dos quais os indivíduos não podem beneficiar-se financeiramente, mas apenas pelo seu uso e acesso” (CARD, 2020, p. 171 - traduzi)<sup>xxxiv</sup>.

Com isso, sem negar a importância e a riqueza dos debates sobre *commons* e *commoning* traçados na abordagem instituinte, no presente trabalho, não há uma negação da institucionalidade, reconhecendo-se que muitas vezes, é do encontro entre a institucionalidade e a insurgência que lutas sociais são potencializadas, tal como relato sobre o impacto de aportes trazidos por assessorias técnicas, universidades, coletivos e profissionais ligados à administração pública na luta pelo ideário da reforma urbana (BONDUKI, 2018). Ou ainda, o exemplo de resistência contra um projeto urbano com potencial remocionista analisado por Nicholas Blomley (2008) pela ótica dos bens comuns urbanos, que foi bem-sucedido enquanto as ações contra majoritárias encontravam eco e algum respaldo na atuação do Estado, na institucionalidade:

A onda inicial de protestos contra Woodward's foi um sucesso, na medida em que o governo de centro-esquerda da província sentiu-se na obrigação de intervir, fornecendo financiamento para [a construção de] algumas unidades no local, fora da lógica de mercado, e estabelecendo uma parceria entre Estado, incorporadora e representantes da comunidade. Entretanto, isso se desfez em 1997, quando a incorporadora se retirou, retornando ao mercado como única opção. A Câmara Municipal, então dominada por um partido pró-negócios, concedeu a licença para o projeto. (BLOMLEY, 2008, p. 312 - traduzi)<sup>xxxv</sup>.

Os preceitos que guiam os arranjos de apropriação e gestão dos bens comuns propostos por Elinor Ostrom (2008) já davam dimensão da importância desse ponto de contato com a institucionalidade, especialmente nos bens comuns mais complexos, como são, sem sombra de dúvida, os bens comuns urbanos. Nesses casos, haveria a necessidade de estruturas de governança articuladas, inclusive alavancadas e, de alguma forma, protegidas, por uma atuação Estatal: como num processo de aninhamento que pode contribuir para o sucesso de ações locais, comunitárias, na gestão de alguns recursos comuns, conforme enfatizou Jane Mansbridge (2014).

É assim que o último preceito fundamental descrito por Elinor Ostrom (2008), aplicável aos sistemas de recursos comuns mais complexos, enfatiza o trabalho em rede, articulando-se as regras locais, desenhadas localmente no exercício de auto-organização, com regras existentes em outros níveis de gestão, inclusive governamental. Nas palavras da referida autora “apropriação, provisão, monitoramento, execução, resolução de conflitos e atividades de governança são organizadas em múltiplas camadas de esforços compartilhados (aninhados)” (OSTROM, 2008, p. 101 - traduzi)<sup>xxxvi</sup>. Numa lógica semelhante, entre os preceitos fundamentais do projeto de co-cidades (*Co-cities project*<sup>244</sup>) fala-se de um Estado apto a fomentar e regular estratégias colaborativas que tenham como base práticas comunitárias concebidas para tornar bens comuns urbanos acessíveis no longo prazo, numa perspectiva inclusiva.

Reconhece-se aqui, a importância das práticas comunitárias e ações diretas para a transformação progressiva das instituições, uma reestruturação paulatina de arranjos institucionais numa direção mais igualitária a partir de uma lógica participativa já que “[se] adequadamente teorizado e politicamente percebido, os *commons* podem servir à função crucial de reintroduzir a justiça social no núcleo do discurso jurídico e econômico, empoderando as pessoas para a ação direta.” (MATTEI, s.d – traduzi)<sup>xxxvii</sup>.

As práticas de *commoning* são fundamentais para garantir que o Direito Urbanístico, na questão que nos interessa em especial, que é a do controle e ordenação jurídico-urbanística aplicado à gestão do risco urbano, seja capaz de provocar mudanças essenciais numa perspectiva de enfrentamento das desigualdades. Esse potencial transformador da ordenação urbana pressupõe que “os regulamentos municipais referentes aos bens comuns urbanos devem incluir diretrizes básicas para facilitar a auto-organização da comunidade; sendo que a ação política das administrações que os decretam deve ser fiscalizada quanto à transparência e seriedade da transmissão de poder de tais regulamentos” (MATTEI e QUARTA, 2015, p. 324 - traduzi<sup>xxxviii</sup>), o que é exemplificado pelos referidos autores com usos atípicos que opõe uma dimensão estática do zoneamento e da regulação urbana a uma dinâmica de reuso e cuidado vista nas práticas cotidianas de natureza coletiva.

---

<sup>244</sup> Na perspectiva de aprofundamento de estudos e práticas sobre a cidade como bem comum há uma plataforma global que registra experiências urbanas e propõe reflexões teóricas sobre formas colaborativas de apropriação e gestão de bens comuns urbanos e que estão registradas em <https://labgov.city/co-city-protocol/the-co-cities-open-book/> (acesso em 08/12/2021).

Assim é que nesse contínuo processo de construção (e reconstrução) dos bens comuns urbanos, merecem destaque especial práticas de compartilhamento, socialidade e cooperação protagonizadas por movimentos sociais de moradia<sup>245</sup> que, na ocupação de prédios ociosos, adotam ações coletivas e estratégias inovadoras, algumas insurgentes (ou instituintes) outras mais institucionais de gestão de risco que, no contexto de disputa por um lugar na cidade e afirmação da moradia acessível no longo prazo, criam cotidianamente uma forma de viver que diminui a vulnerabilidade das famílias, promove inclusão e qualifica gradativamente a segurança dos prédios. Como dito, uma gestão de risco que evoca outras relações, outra temporalidade.

### **2.3.2 Gestão de risco e qualificação da segurança pela perspectiva de *commoning***

Apresentadas as bases conceituais sobre a teoria dos bens comuns urbanos e as práticas de *commoning*, resta pensar na sua implicação para a gestão de risco urbano, especialmente no caso dos edifícios ocupados. Nesse sentido, são quatro as perspectivas que se mostram especialmente interessantes (i) a pertinência da visão da cidade como bem comum, não numa visão reificada, mas relacional, que permite entender a interface do lote com a cidade; (ii) a lógica de apropriação que amplia as pretensões proprietárias e, conseqüentemente, a porta de entrada para o exercício regular das atividades urbanísticas de construção e uso para moradia; (iii) o olhar ampliado sobre os bens comuns que incorpora sujeitos coletivos (comunidades) e suas práticas cotidianas; (iv) o debate sobre o aninhamento de práticas colaborativas, inclusive pensando numa dimensão regulatória que fomente a gestão pública de risco não exclusivamente estatal e que trabalhe o controle como ponto de partida para o diálogo.

Em relação à pertinência da visão da cidade como bem comum, seguindo a lógica de recursos e espaços de uso comum, entende-se haver uma boa base para explorar a relação lote-cidade na gestão do risco urbano baseada em parâmetros de conformidade topológica, tipológica e de uso. Compreender a relação de mútua dependência e co-implicação entre unidades de recurso, que podem ser subtraídas, apropriadas e utilizadas de forma

---

<sup>245</sup> Sem a pretensão de fazer uma imersão em debates sobre gênero, é importante destacar o papel das mulheres nas lutas sociais e nas práticas de *commoning*, ainda que, muitas vezes, em papéis ligados à reprodução da vida social como sugere Silvia Federici (2011). Nesse sentido, há relatos sobre a atuação feminina no trabalho de cuidar e cozinhar coletivo nas etapas iniciais das chamadas “novas ocupações” nas quais a construção de cozinhas comunitárias e creches é “[u]m dos primeiros alvos do esforço coletivo” (TONUCCI FILHO, 2019, p. 429). Aqui uma homenagem especial às lideranças femininas das muitas ocupações de edifícios na região central de São Paulo que, sem descuidar da dimensão de subsistência e do cuidado, protagonizam importantes atuação política dentro e fora das ocupações, em espaços de luta insurgentes, mas também institucionais.

individualizada, e o sistema articulado e complexo, no qual essas unidades se encontram, cujos atributos são positiva ou negativamente impactados de acordo com a gestão desses recursos, é fundamental para lidar com o risco urbano pensado como construção social.

Afinal, sem enfrentar as desigualdades no acesso à terra, o controle topológico (parâmetros do lote) segrega certos territórios a determinadas pessoas, criando situações de verdadeira injustiça socioambiental. Por outro lado, um controle focado essencialmente nos parâmetros edilícios e de uso e ocupação do solo (tipológico) a partir de parametrização técnica (muitas vezes pensada para novas edificações e conforme as mais modernas técnicas de segurança e conforto) desconsidera uma forma de morar que progressivamente transforma prédios inválidos por meio de ações que visam tornar seu uso acessível no longo prazo e, nesse processo, transformam vidas (reduzindo vulnerabilidades).

É pertinente aproximar a questão do risco urbano da discussão sobre o acesso a recursos que permitem a satisfação de necessidades individuais. Até para que não haja um total afastamento do ideal de solidariedade voltado à supressão das carências e promoção da igualdade, uma vez que na sociedade de risco, que tem como “contraprojeto normativo, que lhe serve de base e impulso, (...) a segurança” (BECK, 2011, p. 59), é o medo que impulsiona a solidariedade. É preciso inscrever a questão do risco urbano nas ocupações a partir da discussão do acesso a recursos, a bens comuns como a moradia, o que fica evidente na discussão travada por movimentos de ocupação de edifícios ociosos:

De acordo com o direito à cidade, eles reivindicam [os manifestantes], que os habitantes têm que produzir espaços urbanos a partir de suas próprias necessidades: espaços vazios tornam-se uma oportunidade, o cuidado urbano é uma tarefa coletiva. Essa abordagem compartilha a lógica dos *commons*, que reivindica um novo paradigma baseado na inclusão, participação e uso social e ecológico dos recursos (MATTEI e QUARTA, 2015, p. 303 - traduzi)<sup>xxxix</sup>.

Quando se extrapola o paradigma lote-propriedade, entendendo a relação de dependência e co-implicação do lote na atividade urbanística (que além de ser atividade social, é também atividade econômica envolvida na reprodução capitalista do espaço), a dimensão do conflito aparece. E, vale lembrar, a construção social do risco tem uma dimensão conflitiva que lhe é inerente (LAVELL, 2005) e o risco urbano deve ser enfrentado considerando que a cidade é um espaço altamente contestado (FOSTER e IAIONE, 2016, p. 282). Em outras palavras, a compreensão do risco urbano e sua gestão adequada não prescindem de olhar a

relação dos lotes nos quais potenciais ameaças se fazem sentir e são objeto do controle, com a cidade - seus serviços e infraestruturas (riqueza social construída coletivamente).

Uma segunda questão está relacionada à propriedade como porta estreita para o exercício do controle urbanístico da segurança. É certo que a propriedade está no centro dos debates sobre os bens comuns, porém, não se trata de uma visão reducionista da propriedade, entendida como uma única forma jurídica de apropriação desenhada a partir de uma relação abstrata baseada em títulos individuais e poderes conformados pelo Direito.

A própria lógica de recursos de uso comum, que olha a relação entre as unidades de recurso e o sistema, dá abertura para extrapolar a ideia de propriedade privada exclusiva, calcada em prerrogativas individuais e direitos subjetivos voltados, basicamente, à realização e bem-estar individuais. O destino dos recursos individualmente considerados está imbricado numa dimensão mais ampla com interferência nos atributos de sustentabilidade do sistema como um todo, segundo uma lógica de bem-estar social e desfrute comunitário, com impacto no longo prazo.

Além disso, “o reconhecimento e a proteção dos *commons* desafiam o regime jurídico da propriedade em vigor e questionam os potenciais limites que a lei pode impor aos direitos de propriedade” (MARELLA, 2017, p. 64 - traduzi)<sup>xl</sup>. Essa propriedade, questionada, revisitada, é mais bem compreendida no plural, como o feixe de direitos Hohfeldiano (MARELLA, 2017<sup>246</sup>) ou uma pluralidade de reivindicações proprietárias que se encontram em lugares e relações não convencionais (BLOMLEY, 2008<sup>247</sup>). Melhor então focar em relações de apropriação, pois mesmo na lógica dos bens comuns, pode haver uma dimensão individual de uso ou mesmo a adoção de critérios que condicionam o acesso (certamente mais dialógicos e amplos), havendo, portanto, alguma regulação das formas de aquisição e utilização dos *bens comuns*, o que, certamente, influi no regime jurídico por meio do qual alguém tem direitos e poderes sobre um bem<sup>248</sup>.

---

<sup>246</sup> Maria Rosaria Marella defende que a teoria dos bens comuns quebra a lógica dicotômica entre propriedade pública e privada na medida em que “property forms a continuum from individual to collective property and that alongside this continuum different bundles of rights exist in varying degrees” (MARELLA, 2017, P. 64).

<sup>247</sup> Ao tratar dos múltiplos interesses proprietários, especialmente interesses proprietários coletivos dos pobres, Nicholas Blomley também lança mão do feixe de direitos Hohfeldiano (*bundle of rights*) e vai além, dizendo que certos casos nitidamente constituem reivindicações proprietárias que, por não parecerem com a forma jurídica hegemônica da propriedade são ignoradas, afinal “[o]nly certain relations are named ‘property’ and particular social actors recognized as viable owners. Private, individual ownership is at the core of this account, with provisional acceptance of state ownership” (BLOMLEY, 2008, P. 321)

<sup>248</sup> Na literatura de língua inglesa esse regime jurídico mais genérico é designado como *tenure* regime.

Assim, olhar para essa pluralidade de formas de apropriação permite que se amplie aquela porta estreita de acesso à regularidade da forma urbana (no tocante ao parcelamento do solo, à edificação e seu uso) hoje delimitada pela forma jurídica hegemônica da propriedade privada individual. E com isso põe em xeque um regime de gestão de risco baseado no controle que acaba diferenciando proprietários e não proprietários.

Há quem diga que “[o]s comuns habitavam a realidade concreta e ousavam ser diferentes, eram capazes de questionar os cânones e, conseqüentemente, de politizar o ordinário” (LAFUENTE, 2021, n.p.). Questiona-se o cânone proprietário, politiza-se o risco urbano ordinário: os usos atípicos, destituídos de um título individual e abstrato e que não se estabelecem na sequência ao exercício do direito de construir, constituem verdadeiras atividades de regeneração de edificações que contribuem com gestão de risco. Suas legítimas pretensões proprietárias, no interesse da população mais vulnerável, devem permitir acesso à regularidade da forma urbana.

Uma terceira questão poussa o olhar ampliado sobre os bens comuns que incorpora sujeitos coletivos (comunidades) e suas práticas cotidianas (Figura 13). Esse entendimento sobre os *commons* pode contribuir para afastar a gestão de risco de uma análise reificada, focada apenas na propriedade como objeto e na observância de índices e parâmetros de construção e uso que tomam por base o lote, visto como unidade básica edilícia – “unidade de área destinada à edificação; que tenha esta aptidão específica: a edificabilidade para fins urbanos” (CASTILHO, 2010, p. 40).

Imagem 13: Reunião coletiva na Ocupação 9 de Julho



Fonte: Acervo pessoal



O controle urbanístico da segurança, reificado, opera segundo uma lógica binária que opõe *conformidade e não conformidade*, pensando na segurança plena. Mas se essa unidade edilícia é apenas um bem, um recurso, que é considerado o primeiro elemento de um sistema complexo, ao qual se somam outros dois elementos, comunidade e práticas comunitárias cotidianas (MARELLA, 2017; BOLLIER, 2011), então, a gestão de risco não pode ficar adstrita ao bem em si e aos padrões de intervenção sobre esse suporte material no qual as ameaças fazem-se visíveis, concretas. É preciso olhar os demais elementos desse sistema.

Portanto, um edifício, sujeito ao controle urbano de segurança não pode ser visto apenas como base reificada sobre a qual há uma construção e uso conforme ou não conforme, mas deve ser visto também como base de um bem comum urbano que emerge de práticas sociais. Nesse sentido, pode-se dizer que “uma noção não naturalista dos bens comuns emerge das práticas dos movimentos sociais, que têm demonstrado que os mesmos surgem das lutas sociais e são criados através da prática do *commoning*” (MARELLA, 2017, p. 67 - traduzi)<sup>xli</sup>.

Trilha-se, com isso, um caminho importante para transformar o paradigma de gestão de risco urbano, afastando-o de uma perspectiva apenas de redução do risco, mas olhando o processo social permanente e contínuo que qualifica a segurança, e aponta para “diferentes escalas, tempos e espaços que explicam a progressão da vulnerabilidade diante das ameaças (SULAIMAN, et al, 2021, p. 12).

Por fim, o debate sobre o aninhamento de práticas colaborativas e o papel do Estado, que tem condições institucionais para apoiar e proteger os mecanismos locais e as práticas de *commoning* – sem falar nas funções redistributivas consagradas entre os objetivos fundamentais da República (art. 3º, CF). Nesse contexto há uma dimensão regulatória, um aparato jurídico que dá suporte para as práticas de *commoning*. Começando pela não criminalização, mas, certamente, com potencial de trabalhar por dentro do sistema, explorando as brechas existentes porque “em vez de consolidar a reivindicação e a luta como externas ao sistema, a ideia dos *commons* é criar uma brecha no sistema e abrir um espaço inovador e ilimitado de debate jurídico, político e social” (QUARTA e FERRANDO, 2015, p. 279 - traduzi)<sup>xlii</sup>.

Retoma-se aqui a ideia de priorizar, na gestão de risco de prédios ocupados, ações que trabalhem com outras relações e outra temporalidade. Uma dimensão relacional alargada,

que priorize um aspecto coletivo, legitime ações diretas e dê suporte (inclusive em termos de financiamento) a esforços colaborativos. Uma temporalidade que traga a dimensão do cuidado aplicado à manutenção de um patrimônio envelhecido – o passado que se faz presente como promessa de um futuro mais inclusivo. É uma gestão de risco que não ignora a prevenção, pensa e intervém para evitar consequências danosas que possam eventualmente porvir, pensa em condições perenes de acesso com segurança (numa perspectiva de justiça intergeracional), mas interfere no risco existente melhorando aqui e agora a condição de vida com redução de desigualdades e vulnerabilidades (justiça ambiental).

As práticas de *commoning* na gestão de prédios ocupados só irão contribuir para o enfretamento do risco como construção social se, inseridas na problemática da moradia e da disputa pela cidade, extrapolarem uma análise focada e limitada ao lote, com seu potencial construtivo e critérios de segurança para usos conformes, e olharem a interação do lote com a cidade – reconhecendo as contradições e conflitos de um modelo de urbanização capitalista (e neoliberal) – com apoio do Estado – financiando e, em termos legais, reconhecendo a legalidade das pretensões proprietárias e aninhando as práticas de ação direta.

Como se verá nos itens subsequentes, o desastre envolvendo o edifício WPA desencadeou uma série de medidas no interior da Administração Pública e no próprio sistema de justiça que poderiam fustigar a construção de ação pública de gestão de risco que, inscrita no contexto de afirmação do direito à moradia independentemente do padrão de vida da pessoa (ARAÚJO e LIMA, 2019), junto ao enfrentamento da ociosidade de imóveis, superasse alguns dos limites e desafios do controle urbanístico da segurança eminentemente hierarquizado e sancionador.

## **CAP. 3. DA REMOÇÃO À QUALIFICAÇÃO DA SEGURANÇA NAS OCUPAÇÕES DO CENTRO DE SÃO PAULO**

Naquela porta talvez se condensasse todo um universo de tensões e disputas de classe, (...) o confronto inevitável entre os despossuídos e os guardiões da propriedade (...). Muito mais expressiva era a linguagem do abandono, a coisa em si que se disputava: um prédio inválido, morto, nada mais que sua carcaça (FUKS, 2019, p. 97)

### **3.1 NOTAS METODOLÓGICAS**

O incêndio e desabamento do WPA em 1º de maio de 2018 e a mobilização que se seguiu para evitar uma avalanche de remoções em prédios ocupados motivou a realização da pesquisa empírica para entender as respostas jurídicas às situações de risco urbano nos edifícios ocupados para moradia no centro da cidade de São Paulo<sup>249</sup> e como elas se relacionam com a propriedade. Em outras palavras, compreender como o Direito, impactado e pressionado por aquele fato, seria mobilizado para construir respostas aos conflitos que envolviam risco e moradia, tanto na atuação da Administração Pública quanto Judicial. E entender como a forma jurídica proprietária colocava-se nessa discussão: a priorização de um modelo proprietário (de uma única forma jurídica proprietária) dificultaria respostas tendentes a qualificar a segurança e impulsionar a melhoria dos imóveis numa perspectiva inclusiva? Haveria espaço, na discussão sobre a gestão do risco urbano por meio do controle urbanístico, para a valorização de outros regimes jurídicos fundiários, para as relações jurídicas de apropriação da terra urbana, para a utilização de imóveis ociosos com finalidade de moradia social e práticas sociais de convivência com o risco numa perspectiva de melhorias progressivas e redução de vulnerabilidades?

O caso selecionado para a investigação é o conjunto de 51 prédios ocupados na região central da cidade de São Paulo que foram objeto de visitas técnicas a partir de formação de

---

<sup>249</sup> Não se desconhece que a delimitação espacial e conceitual do que seja “centro” é polêmica. Foge ao escopo desta tese discutir questões de novas centralidades ligadas a uma dinâmica urbana que não concentra em um único perímetro as disputas em torno da apropriação da riqueza social da cidade, havendo uma pulverização de áreas dotadas de infraestrutura, conexão com transporte e oferta de empregos, mesmo nos casos em que, como em São Paulo, haja um vetor predominante, como o sudoeste. Para efeitos do estudo conduzido nesta tese, adota-se para o conceito de centro a região administrada pela Subprefeitura da Sé (Bela Vista, Bom Retiro, Cambuci, Consolação, Liberdade, República, Sé e Santa Cecília), mas também uma parte administrada pela da Subprefeitura da Mooca, que são as duas regiões administrativas nas quais se localizam a maior parte dos casos em análise pelo Setor de Solução de Conflito, sem prejuízo de alguns prédios que estão incluídos no estudo de caso, eis que constaram da lista das 51 ocupações, embora estejam em outras áreas

um grupo executivo, coordenado pela Defesa Civil nos termos da Portaria Prefeito nº 353/18, em resposta ao incêndio e desabamento do WPA. O desastre aqui operando como “um acontecimento [que] pode funcionar como um ‘gatilho’ para identificar os arranjos jurídicos e as instituições envolvidas” (MACHADO, 2017, p. 357).

A opção pela realização de uma pesquisa empírica com a utilização do método do estudo de caso não é o caminho clássico das ciências jurídicas. Trilhá-lo significa aceitar os desafios impostos, navegar na juridicidade material despindo-se de algumas certezas que as abordagens dogmática e prescritiva, tão significativas para o Direito (CALSAMIGLIA, 1990), insistem em cobrar. Enfim, é pesquisar juridicamente levando em conta a “vinculação entre teoria e práxis, na qual a dimensão empírica, da realidade social, é o ponto de partida e de chegada” (BELLO e FALBO, 2020 p. 16).

A utilização do estudo de caso como estratégia de pesquisa permite revelar aspectos da gestão de risco em edifícios ocupados e sua relação com a dimensão fundiária (e os seus conflitos) que dificilmente seriam acessados por intermédio de outras estratégias de pesquisa. É um método que permite um mergulho na natureza dos fenômenos e possibilita sua observação a partir de diversas fontes de evidência (revisão bibliográfica, entrevistas exploratórias, documentos e normas, relatórios, processos e decisões). Por outro lado, requer cuidados metodológicos para que os resultados tenham relevância analítica, contribuindo para um processo crescente, mas ainda incipiente, de pesquisa empírica em direito<sup>250</sup>.

Inicialmente é preciso localizar a pesquisa empírica no Direito. Não se trata apenas de mapear os instrumentos jurídicos disponíveis ou olhar como o Direito é aplicado - sua eficácia numa dimensão sociológica, bem como as decisões normativas para os conflitos. Mas é entender que a perspectiva jurídica é uma entre outras tantas formas de pensar, compreender e agir sobre a cidade e suas múltiplas dimensões<sup>251</sup> (BELLO e FALBO, 2020). Assim, a normatização jurídica (Direito, com D maiúsculo) e a judicialização não podem esvaziar ou diminuir a potência de outras tantas expressões de juridicidade material.

---

<sup>250</sup> Em verbete sobre pesquisa em direito, Alexandre Veronese (2017) relembra os desafios impostos à ciência jurídica no que tange a sua própria cientificidade, retomando o debate da constituição de uma autêntica ciência jurídica que se vê em Alberto Calsamiglia (1990).

<sup>251</sup> Nesse sentido, importante ressaltar a proposta busca construir uma articulação entre os campos de Gestão de Políticas Públicas, Direito, Planejamento Urbano e Planejamento Regional promovida por meio do projeto “Compreendendo a cidade em suas múltiplas dimensões: planejamento, finanças públicas e direito” desenvolvido por meio do CAEG, que, inclusive, foi debatido no seminário “Compreendendo a cidade em suas múltiplas dimensões” – disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=S9IPCkocC7c> acesso em 28/02/2022).

É valorizar o tensionamento entre uma dimensão diretiva e outra estatutária (FRANZONI, 2013); é identificar estratégias que legitimem ações diretas (MATTEI, s.d.) muitas vezes refratárias a um modelo hegemônico; é refletir sobre conceitos e instrumentos adequados que permitam, na prática, aproximações necessárias; enfim, é compreender como o direito atua para sufocar ou fomentar outras perspectivas e abordagens em face dos problemas urbanos.

E isso tem que ser feito olhando para a materialidade da vida, para pessoas de verdade, para as relações que se estabelecem. Assim, a pesquisa objetiva compreender como determinado modelo proprietário (forma jurídica) impacta a gestão de risco e o desenho de soluções jurídicas para mitigação do risco e qualificação da segurança em prédios ocupados. A pergunta central, portanto, é: como a propriedade impacta a gestão de risco nas ocupações?

As cidades e a produção do espaço urbano não ficaram alheias à ideia do risco que povoa o imaginário do século XX e XXI, criando uma verdadeira *sociedade de risco* (BECK, 2011). Ainda que se considere que a questão da segurança sempre esteve presente na ordenação jurídico-urbanística do uso e ocupação do solo, a gestão dos riscos atrelada à gestão urbana tem ganhado visibilidade com a ocorrência de desastres, o que leva a uma maior juridicização e judicialização da questão. O trabalho busca compreender a juridicidade do risco e identificar as peculiaridades do risco urbano nas ocupações de edifícios, analisando como a propriedade (forma jurídica) pode interferir na construção de soluções jurídicas de mitigação, redução da vulnerabilidade e qualificação da segurança.

Percebe-se, com isso, que se trata de uma pesquisa prevalentemente indutiva<sup>252</sup>, ou seja, que visa gerar hipóteses a partir de dados da experiência concreta.

Outro ponto importante: essa pesquisa não pretende ter um caráter prescritivo. A investigação não pretende apontar boas ou más práticas de política pública, de atuação jurisdicional ou de mobilização social. A opção é por uma metodologia que seja “meio de servir ao conhecimento e, para tanto, deve ter seus processos marcados por uma correlação

---

<sup>252</sup> Importante observação feita sobre a complementaridade e não dissocialidade das pesquisas indutivas e dedutivas é feita por Riccardo Cappi (2017) para quem “se do ponto de vista conceitual, dedução e indução correspondem a duas operações distintas, elas de fato coexistem na prática da pesquisa – isto é na realização de qualquer pesquisa – em maior ou menor medida, podendo-se falar em *pesquisa prevalentemente dedutiva* e *pesquisa prevalentemente indutiva* para designar uma proposta específica de pesquisa, globalmente considerada<sup>4</sup>. Isto se deve ao movimento circular que caracteriza essencialmente a produção de conhecimento” (CAPPI, 2017, P. 396)

entre as reflexões teóricas e a experiência prática” (BELLO e FALBO, 2020, p. 47), resultando, assim, em um insumo reflexivo que traga novas cores, mais vivas, à discussão mais tradicional da propriedade imobiliária urbana e do controle urbanístico do risco em imóveis ocupados.

O trabalho possui natureza qualitativa<sup>253</sup> e baseia-se na análise documental e na realização de entrevistas exploratórias semiestruturadas. Busca-se, a partir dessa abordagem, trazer para o centro da pesquisa jurídica o direito em movimento: uma análise dinâmica das regras que estruturam a ação governamental e jurisdicional, reconhecendo o papel do contexto histórico, dos atores e interesses envolvidos na construção da própria juridicidade do risco e das respostas para mitigá-lo.

Para conduzir a pesquisa empírica adotou-se a modelagem proposta por Yin (2015) e Machado (2017), estruturando o estudo de caso a partir da identificação de um contexto, de um caso e das unidades de análise.

**Contexto:** discussão sobre possíveis respostas jurídicas ao risco constatado em ocupações para fins de moradia (propriedade informal) e potencial de ampliação da vulnerabilidade e dos riscos, com aumento da exclusão socioterritorial.

**Caso:** Resposta jurídica construída a partir da formação de um grupo executivo e visitas técnicas em ocupações de prédios na região central de São Paulo, como resposta ao desastre com o WPA (recorte tempo e espaço).

**Unidades de análise:** (i) propriedade (formal); (ii) formas organizativas de apropriação e gestão do imóvel (organização social e práticas de *commoning*); (iii) respostas jurídicas (fiscalização, interdição, remoção, intervenção com qualificação a segurança) construídas a partir da juridicidade material e em contato com a institucionalidade (registrada em processos administrativos e judiciais)<sup>254</sup>.

---

<sup>253</sup> A apresentação de alguns dados quantitativos, especialmente aqueles ligados à análise dos processos judiciais, não descaracteriza o caráter essencialmente qualitativo, afinal “não [pode] ser excluída a utilização de métodos quantitativos associados” (CAPPI, 2017, p. 398).

<sup>254</sup> Combina a observação de enredos pré-institucionais (relatos de movimentos de moradias e moradores, aferidos por entrevistas e eventos) e pós-institucionais (resposta jurídica formalizada em processos administrativos e judiciais – análise de documentos), atrelados ainda a dados objetivos de propriedade formal. Em tal combinação, a “possibilidade de observar, em um estudo de caso, esses dois enredos, pré e pós-institucional, exige que a pesquisa contemple outras formas de acesso ao ‘acontecimento’, para além daquilo que foi percebido ou documentado pelas próprias instituições” (MACHADO, 2017, p. 381).

O percurso metodológico originalmente pensado para o estado de caso teve de ser significativamente alterado em razão das inúmeras restrições impostas pela pandemia de Covid-19, sendo as mudanças tratadas na banca de qualificação.

Inicialmente, previa-se a realização do estudo de caso em três fases, partindo-se de uma análise mais geral do conjunto de 51 prédios (pesquisa exploratória), passando-se por uma segunda etapa de análise de uma amostra tipológica, em que seriam selecionados de forma randômica até 16 prédios representativos das diferentes tipologias (subgrupos) montadas a partir das propostas de intervenção sugeridas no relatório das ocupações (SÃO PAULO, 2018), chegando-se a um estudo mais detido de, no máximo, 4 prédios entre aqueles que integrassem o subgrupo *GT permanente* garantindo-se uma combinação entre propriedade formal (público e privado) e organização social (ligado a movimento e sem movimento organizado).

No entanto, as condições sanitárias vividas impuseram medidas de distanciamento e isolamento social, com restrições à circulação que resultaram (i) numa paralisia quase total dos trabalhos do GT permanente criado pela Portaria nº 648/18, que ficaram adstritos ao impulso das ações judiciais em andamento; (ii) ao fechamento do atendimento ao público em órgãos da Administração e nos fóruns, com restrição de acesso a processos e documentos; (iii) bem como a limitações de acesso às próprias ocupações, como resultado de medidas pactuadas entre os moradores<sup>255</sup>.

Sendo assim, optou-se por trabalhar a análise mais geral do conjunto de 51 prédios, combinando um estudo mais detido dos processos judiciais com outras fontes de evidência (revisão bibliográfica, entrevistas exploratórias, documentos e normas, relatórios, processos e decisões) que permitissem acessar o que já havia de acúmulo de informações sobre a realidade das ocupações e captar percepções dos diferentes grupos de interesse. Assim, entendeu-se que seria possível compreender como a moldura regulatória e a atuação da Administração, muito a reboque da judicialização, respondem a demandas

---

<sup>255</sup> Em algumas entrevistas com lideranças dos movimentos, foi relatada a realização de assembleias em que se votou a proibição do ingresso de pessoas estranhas à ocupação nos prédios, restringindo-se a entrada apenas a moradores e agentes estatais, quando necessário. Foram adotadas medidas rigorosas de isolamento que, se por um lado inviabilizaram a pesquisa de campo mais próxima das ocupações, por outro lado, destacaram a importância do coletivo e sua reciprocidade no cuidado solidário. As regras de isolamento agregaram-se trabalhos de conscientização sobre cuidados de saúde e higiene, bem como a manutenção de uma rede de apoio em termos de segurança alimentar e geração de emprego e renda (com redes de apoio mútuo), fazendo com que as ocupações, na visão de algumas lideranças, conseguissem enfrentar a Pandemia de Covid-19 mantendo uma rede de cuidado, uma rede de proteção, que se dá internamente, mas que também conta com parceiros externos que caminham com o movimento social.

sociais por moradia em edifícios ocupados, nos quais se consolidam usos atípicos, dialogando assim como a ideia da construção social do risco, num caminho em que a pergunta central da tese pudesse ser respondida: como a propriedade interfere na gestão pública do risco e na busca de qualificação de segurança?

À luz e semelhança das etapas metodológicas indicadas por Giovana B. Milano (2017), partiu-se da definição do caso e caracterização do universo de pesquisa para, em seguida, montar o instrumental necessário para a coleta de dados, elaborar um procedimento metodológico que permitisse uma abordagem do caso, a tabulação e análise dos dados para, finalmente, olhar as informações como insumos reflexivos.

Em relação ao **universo de pesquisa**, adotou-se um recorte de momento, reconhecendo que o processo de ocupar, desocupar e reocupar é fluido: delimitou-se em torno das 51 ocupações que foram objeto das visitas técnicas em 2018, sem deixar de buscar informações que resgatassem o processo de identificação dos prédios ocupados e problematizar essa delimitação em face das dinâmicas urbanas de luta por moradia.

Seguiu-se o esquema de categorização dos 51 prédios em *subgrupos* adotado no relatório das ocupações (SÃO PAULO, 2018), mas aprofundando-se a diferenciação de acordo com a propriedade (formal) e com as formas organizativas, duas unidades de análise indicadas na modelagem do estudo de caso. Essa análise resultou em um diagrama que é apresentado no item 3.3.1, *infra*, destacando-se que, para tanto, adotou-se a informação sobre propriedade que guiou os trabalhos da Municipalidade durante as visitas técnicas e que, como será explorado (e problematizado) nos itens subsequentes, corresponde às informações constantes da base fiscal.

Montou-se uma base de dados das ações judiciais atreladas aos 51 edifícios (Anexo A) por meio da compilação de informações levantadas junto a (i) órgãos do sistema de justiça (Defensoria Pública e Ministério Público), (ii) órgãos da Administração Pública, em especial do setor da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) responsável pelo acompanhamento das ocupações (Núcleo de Solução de Conflitos, anteriormente denominado Núcleo de Mediação); e subsidiariamente, (iii) com representantes dos próprios movimentos sociais de moradia. Insta observar que essa base de dados das ações judiciais objeto de uma atualização em outubro de 2021, de forma a incorporar novas ações ajuizadas no curso da pesquisa.



Em relação ao **instrumental** necessário à coleta de dados, para a análise dos processos judiciais, elaborou-se um roteiro com questões centrais que integraram uma ficha de análise dos processos (Anexo B), análise essa que, por uma questão de método, ficou basicamente adstrita à leitura dos extratos lançados no site dos respectivos Tribunais de Justiça. Montou-se uma base de dados na qual as informações colhidas nos processos judiciais, seguindo o roteiro de análise proposto, foram sendo lançados, abrindo-se, por uma questão de método, duas planilhas com a mesma base de dados para registrar os dois momentos de análise: um em novembro de 2020 e uma reanálise realizada em novembro de 2021.

Em relação às demais unidades de análise - propriedade (formal) e formas organizativas de apropriação e gestão do imóvel - também foram elaboradas questões centrais (Anexo C), transpostas para uma base de dados montada em planilha autônoma.

No tocante às entrevistas, as mesmas foram utilizadas como ferramentas de pesquisa complementar, que possibilitou a escuta e conversação com representantes do poder público, da sociedade civil, dos movimentos sociais e com integrantes de órgãos do sistema de justiça. A todos os entrevistados foi assegurado o sigilo da participação e a disponibilização de dados de forma a preservar o seu anonimato; compromisso esse assumido por meio de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Anexo D) fornecido a cada um dos entrevistados. Elaborou-se um roteiro semiestruturado (Anexo E) para realização de conversas que se deram de forma remota, dadas as restrições decorrentes da pandemia de COVID-19.

A abordagem do caso não seguiu, necessariamente, um percurso linear. O mesmo poderia ser dito em relação ao referencial teórico, até para que as análises e formulações teóricas pudessem ter aderência com o material empírico que foi sendo coletado. Os roteiros iniciais foram sendo adaptados “em função das circunstâncias e das descobertas da pesquisa, sempre segundo um procedimento” (CAPPI, 2017, p. 398). Essas adaptações refletem a ideia de que “[e]ntre o campo, a análise dos dados e a escrita do texto, formou-se um contexto de idas e vindas” (BELLO e FALBO, 2020, p. 49). Não obstante, foi estabelecido um **procedimento metodológico** para abordagem do caso, que ora se apresenta.

Para a análise dos processos judiciais, cumpre fazer uma primeira observação. Conforme já defendido em oportunidades anteriores (MORETTI, 2020), há um enorme potencial de

aplicação dos estudos empíricos a partir de decisões judiciais nas pesquisas jurídicas, mas também inúmeros desafios de método, especialmente acentuados quando se pensa na pesquisa jurisprudencial sobre questões urbanas e o direito urbanístico. Com efeito, entender como as questões urbanas - e os conflitos econômicos que se projetam no território e por ele são conformados - se traduzem nos afazeres do Poder Judiciário não é tarefa fácil. Afinal, “até mesmo a coleta de informações sobre a aplicação de princípios e instrumentos próprios apresenta dificuldades, eis que, comumente, sequer se encontram propriamente sistematizados nos mecanismos de indexação dos Tribunais” (MORETTI, 2020, p. 191).

Assim, não obstante a pesquisa jurisprudencial normalmente ser feita sobre um determinado assunto geral, uma alternativa que se revela promissora para superar alguns dos desafios ligados à pesquisa empírica de decisões judiciais sobre questões urbanas é partir da realidade e, apoiando-se no problema concreto, identificar o processo de judicialização.

Por outro lado, olhar o processo a partir do caso concreto implica na análise de processos em andamento. Assim, diferentemente de pesquisas que analisam acórdãos triados a partir da definição de termos de busca generalizantes e que, eventualmente, verticalizam a análise, remontando a decisões de primeira instância; quando se parte de um caso concreto, é possível lançar-se sobre a judicialização a partir do território e dos processos de primeira instância, muitos ainda em andamento. Tal abordagem metodológica traz desafios e limitações, certamente. O primeiro deles é identificar os processos relativos ao território, quando sequer “há um padrão descritivo dos logradouros. O imóvel pode ser referenciado pelo nome do condomínio ou conjunto habitacional sem que a denominação da rua, avenida, travessa etc.” (INSPER e POLIS, 2021, p. 151) seja mencionada. E mais, as bases indexadoras dos Tribunais não contemplam essas informações, ainda que dentro do próprio sistema de justiça haja vozes em defesa da “possibilidade de reunião de processos relativos a um mesmo território com um mesmo juiz” (ARAÚJO e LIMA, 2019, p. 39). A delimitação precisa do universo de análise (51 prédios) e a adoção de técnicas exploratórias (entrevistas com interlocutores envolvidos, solicitação de informações, etc.) contribuem, certamente, para enfrentar esses desafios. Também é preciso ter clareza quanto aos limites dos resultados, que são datados (dezembro 2021): Como dito, adotou-se o cuidado de fazer duas rodadas de análise, uma primeira em outubro/novembro de 2020 e outra em novembro de 2021. Ainda assim, é uma metodologia coerente com a proposta de

fazer um recorte de momento, reconhecendo fluidez e dinâmica das próprias ocupações, dos territórios em disputa.

Importa ressaltar alguns cuidados para a extração dos dados dos processos judiciais. Tal como mencionado, a análise ficou basicamente adstrita à leitura dos extratos<sup>256</sup>, a partir dos quais se acessa a íntegra das decisões e atos instrutórios de relevo (a exemplo das certidões de oficiais de justiça), opção que se justifica em função de questões relativas ao acesso - importante limitação de ordem prática quando se pensa em pesquisas que voltam seus olhares para decisões judiciais (SILVA, 2017, p. 281): no universo dos processos mapeado, há alguns processos físicos, cujo acesso estava restrito em razão da Pandemia de Covid-19 (o que impunha uma opção por padronização de análises). Deve-se ressaltar ainda o imenso volume de informações disponíveis em cada um desses processos (no universo de mais de 100 processos, vários deles contando com milhares de páginas) que mostraria ser sua análise inviável no tempo e contexto em que se realizou essa pesquisa.

Em relação aos dados em si, far-se-á alguns apontamentos necessários sobre os procedimentos de extração e registro dos mesmos.

Sobre *dados do imóvel*, adotou-se a identificação por endereço e subgrupo, conforme dados compilados junto ao setor da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB,) responsável pelo acompanhamento das ocupações (Núcleo de Solução de Conflitos, anteriormente denominado Núcleo de Mediação) e que serviu de base para elaboração do relatório das ocupações (SÃO PAULO, 2018).

Sobre os *dados do processo*, informações relativas à (i) classe, (ii) data de distribuição (adotada para análises dos tempos do processo), (iii) valor da causa (que se mostrou relevante para problematizar a valoração dos bens jurídicos em jogo) e (iv) partes (que serviram para análises relativas às relações subjetivas de apropriação e participação dos moradores na lide) foram extraídas de anotações no distribuidor que encabeçam os extratos de consulta de processos nos respectivos *sites* dos Tribunais. Em alguns casos, ciente da falta de atualização desses dados e diante da evidência de alteração decorrentes de ordens ou acordos realizados no curso do processo e registrados nas decisões e andamentos lançados no extrato, foram feitas as devidas alterações.

---

<sup>256</sup> Eventualmente, acessou-se os autos de processos digitais em busca de documentos (especialmente matrículas e laudos) e também para melhor compreensão de um grupo específico de ações, que se mostrou bastante relevante: as chamadas “ações de manejo de risco”, ou seja, ACPs ajuizadas após o desabamento do WPA.

Sobre o *objeto do processo*<sup>257</sup>, buscou-se elementos de informação sobre (i) a territorialidade do espaço em disputa, bem como (ii) os limites dados à lide pelos pedidos e causas' de pedir.

Em relação à *territorialidade* do espaço, um primeiro esforço foi feito para identificar se o imóvel, que é o suporte material sobre o qual se concretizam as pretensões jurídicas, bem da vida que é objeto das relações jurídicas (que se identifica, então, com o pedido mediato) estava identificado de alguma forma nas decisões ou atos instrutórios lançados entre os andamentos disponíveis no site do respectivo Tribunal de Justiça. Recorreu-se inicialmente ao endereço, que já se tinha previamente, mas também buscou-se referências como CEP, SQL, matrícula. Interessante notar como a digitalização dos processos permite melhor identificação da propriedade formal: a matrícula, comumente, é documento que instrui a inicial das ações analisadas, ainda que, com menos frequência, seja mencionada no teor das decisões. Em seguida, buscou-se, nas decisões ou nos atos instrutórios lançados, elementos que indicassem o contexto urbano em que o imóvel se encontrava: partiu-se de uma lista previamente elaborada, contendo questões como zoneamento, instrumentos urbanísticos<sup>258</sup> e relação com o planejamento urbano, menção à conformidade ou desconformidade de usos; menções à infraestrutura e serviços urbanos.

Sobre os *limites dados à lide pelos pedidos*, buscou-se mapear se alguma das três providências jurisdicionais abaixo estava sendo requeridas: (i) remoção, (ii) qualificação da segurança e/ou (iii) atendimento aos moradores. Sem prejuízo de outras pretensões, que, quando identificadas, eram incluídas sob a rubrica de “outras” e depois descritas de forma

---

<sup>257</sup> A doutrina processual civil comumente identifica o objeto da ação com o seu pedido, um dos chamados elementos da ação e que contempla o pedido mediato, que é “o bem da vida cuja tutela jurisdicional é desejada pelo autor” e o pedido imediato que “é a providência jurisdicional solicitada ao Estado-juiz centrais do processo que é o próprio pedido, a pretensão jurisdicional deduzida ao Estado-juiz” (BUENO, 2020, p. 309). Num olhar mais alargado, pode-se pensar nos elementos objetivos que identificam uma ação como tal, e isso incluiria também a causa de pedir, por sua vez subdividida em causa de pedir próxima e remota. O momento em que delimitam esses elementos essenciais identificadores de uma determinada ação e do qual decorrem uma série de consequências processuais (como conexão, litispendência etc.) também é objeto de discussão, sendo que há quem entenda que não se trata de uma questão estática, cuja aferição se esgote no momento de propositura da demanda, mas “exercitada ao longo de todo o processo” que é dinâmico (BUENO, 2020, p. 308). Enfim, não se desconhece essa discussão, mas para os efeitos desta pesquisa, o objeto da ação diz respeito ao imóvel que é o suporte material sobre o qual se concretizam as pretensões jurídicas, bem da vida que é objeto das relações jurídicas (que se identifica, então, com o pedido mediato), mas também da causa de pedir próxima (fundamentos jurídicos) e remota (fundamentos fáticos).

<sup>258</sup> Nesse sentido, foram priorizados instrumentos que pudessem induzir ou indicar possibilidades de mudança de propriedade formal (como PEUC e perempção) ou dar base diferenciada de concertação dos conflitos (como ZEIS) ou ainda alavancar parcerias com proprietários, como as Operações Urbanas e os Projetos de Intervenção Urbana (PIU), o que será mais bem explorado nos mapas que são apresentados em itens subsequentes.

livre. Cumpre destacar que, em função da opção metodológica de analisar os andamentos e as decisões, e não os processos na sua integralidade, essa informação foi extraída basicamente do relatório das sentenças e acórdãos, bem como de decisões que analisam pedidos de tutelas provisórias / liminares. Já no que diz respeito à causa de pedir, o objetivo central foi mapear para descobrir se o risco estava entre as razões pelas quais o pedido estava sendo formulado. Considerando o aspecto dinâmico do risco e do próprio processo, outros fatos considerados relevantes para a apreciação dos fatores de risco foram listados, buscando-se referência a eles nas decisões e atos instrutórios: (i) acidentes; (ii) remoções; (iii) intervenções; (iv) interdições.

Outros dois dados do andamento processual foram destacados para extração e registro. O primeiro, relativo à adoção de mecanismos de solução consensual de conflitos, tendência no processo civil, traduzida em diretriz fundamental do novo diploma processual (art. 3º, §2º CPC) que busca “reduzir a importância da ‘cultura da sentença’ (...) em prol de outros mecanismos, ainda que não jurisdicionais e, menos que isso, sequer estatais, que permitam a solução, inclusive autocompositiva, dos conflitos” (BUENO, 2020, p. 51). Anotou-se a ocorrência ou não de audiência de conciliação<sup>259</sup>, destacando-se quando se tratava de audiência de justificação (no caso das possessórias).

Também foram destacados, para extração e registro, dados sobre a realização ou não de prova pericial. Trata-se de prova técnica (arts. 464 e seguintes do CPC), normalmente mobilizada quando é necessário um juízo de valoração científico e que é realizada por profissional com conhecimento específico sobre a área em discussão. Pretendia-se entender se a conformação e compreensão do risco passavam pelo crivo de padrões de cientificidade.

Finalmente, em relação às decisões e seus fundamentos, os dados extraídos dizem respeito à concessão de liminar<sup>260</sup>; bem como à decisão de mérito e seus fundamentos. Em relação à

---

<sup>259</sup> Apesar de relevante distinção conceitual entre mediação e conciliação, que pode ser extraída do art. 165, §§ 2º e 3º do CPC, a diferenciação não foi feita, pois o que se buscava era aferir a promoção de espaços de diálogo entre as partes, mediadas pelo magistrado ou terceiro. Apenas no caso de audiência de justificação, optou-se por fazer um destaque, pois, ainda que a mesma seja lançada nos andamentos processuais como conciliação, não se trata de verdadeiro meio de autocomposição entre as partes, sequer está buscando-se uma solução para o conflito, limitando-se a audiência de justificação a mecanismo para ampliar a coleta de informações que possam evidenciar a probabilidade de um direito.

<sup>260</sup> Sem que se pretenda fazer as distinções incorporadas na nova sistemática das tutelas provisórias do Código de Processo Civil (arts. 300 e seguintes do CPC), buscava-se apenas aferir se, no curso do processo, havia sido deferido algum tipo de tutela com o condão de antecipar a eficácia das decisões, independentemente das múltiplas opções existentes.

liminar, mapeou-se a concessão ou não de tutela que antecipasse a eficácia das decisões, destacando-se, em caso positivo, se envolvia (i) remoção ou (ii) intervenção, sem prejuízo de outras tutelas liminares, que, quando identificadas, eram incluídas sob a rubrica de “outras” e depois descritas de forma livre. Já em relação à decisão terminativa, o dado extraído diz respeito à existência ou não de decisão de mérito que envolve remoção. As opções de resposta, então, incluíam desde a possibilidade de (i) processo sem julgamento; (ii) decisão terminativa sem julgamento de mérito; (iii) decisão de mérito que envolve remoção e (iv) decisão de mérito que não envolve remoção, anotando-se ainda se se tratava de decisão com recurso pendente ou não. Na sequência, foi relacionada uma série de diplomas normativos com aderência ao referencial teórico adotado e que poderiam dar suporte às decisões, mapeando-se então os fundamentos jurídicos das decisões exaradas no curso do processo, especificamente: (i) Constituição Federal; (ii) Código de Processo Civil; (iii) Código Civil; (iv) Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01); (v) marco legal da regularização fundiária (Lei nº 13.465/17 ou Lei nº 11.977/2009 – parcialmente revogada); (vi) Lei nº 12.608/12; (vii) Plano Diretor (Lei Municipal nº 16.050/14); (viii) Código de Obras (Lei Municipal nº 16.642/17); (ix) Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 16.402/16) e (ix) outras, relacionando-se livremente.

Para extração e obtenção de informações relativas às demais unidades de análise - propriedade (formal) e formas organizativas de apropriação e gestão do imóvel foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos. Para identificar a dimensão subjetiva dos vínculos de apropriação partiu-se dos dados de propriedade (se público ou privado) adotados pela Municipalidade para elaboração do relatório das ocupações (SÃO PAULO, 2018) e que têm como fonte a base fiscal. Na sequência, com dados referentes ao número dos registros imobiliários, informação essa obtida no âmbito dos processos judiciais referentes a cada uma das ocupações<sup>261</sup>, buscou-se o documento atualizado do registro imobiliário por meio do serviço de matrícula online (<https://www.registroidmoveis.org.br/>). Cumpre observar que esse serviço fornece apenas matrículas, portanto, foi necessário fazer contato com os respectivos cartórios de imóveis para obter certidão atualizada de transcrições (na impossibilidade, supriu-se com cópia eventualmente juntada em processos judiciais). Foram então sistematizadas informações

---

<sup>261</sup> Já se observou anteriormente o impacto dos processos digitais no acesso ao número de registro tabular. Assim, apesar do esforço metodológico realizado, para alguns imóveis não foi possível localizar o número de registro tabular, casos em que se manteve a informação sobre dominialidade (se público e privado) e identificação do proprietário conforme dados fornecidos pela Municipalidade e que têm como fonte a base fiscal.

sobre dominialidade (se público ou privado) e titularidade (proprietário), conforme os dados tabulares, anotando-se, na sequência se havia discrepância com a base fiscal e com autores de ações possessórias (quando fosse o caso). Além disso, foram extraídas dos registros tabulares informações sobre transferências de titularidade nos últimos 10 anos: Esse período é escolhido, pois perfaz o prazo que permitiria usucapir o imóvel por meio da usucapião extraordinária com prazo reduzido quando houver comprovação do uso social para moradia (art. 1.238, parágrafo único, CC). Seria assim, um período juridicamente reconhecido como de estabilização das relações de apropriação, uma consolidação temporal que poderia alterar o tratamento jurídico do interesse dos moradores ou ainda indicar mudanças formais de propriedade que impactam na possibilidade de realização de intervenção pelo Estado ou na dinâmica do mercado imobiliário.

Já em relação aos dados para aferir as formas organizativas de apropriação e gestão, especificamente, vinculação a movimento de moradia, existência de liderança e regras internas de convivência, adotou-se a base de dados de observação social que subsidiou a elaboração do relatório das ocupações (SÃO PAULO, 2018), bem como informações utilizadas para mapeamento das ocupações pelo setor da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) responsável pelo acompanhamento das ocupações (Núcleo de Solução de Conflitos, anteriormente denominado Núcleo de Mediação), obtidas por meio de pedido de solicitação de informações.

Em relação às entrevistas<sup>262</sup>, elas foram realizadas no primeiro semestre de 2021, a partir do roteiro semiestruturado que servia, acima de tudo, para estabelecer os **rumos de uma conversa**, afinal, lançou-se mão dessa estratégia de pesquisa na condição de pesquisador conversador (SPINK, 2008), ou seja, sem a pretensão de se lançar na busca de verdades, mas colocando-se de forma simples e prática uma forma de escuta e conversação que permitisse a formação de uma “comunidade das idéias, tornando a produção intelectual cada vez mais coletiva, aberta e interconectada” (SPINK, 2008, p. 74).

Assim, é preciso destacar que as entrevistas tiveram um caráter muito mais exploratório do que estruturante na obtenção de dados relevantes para análise. Utilizadas como memórias

---

<sup>262</sup> Tem-se notícia de trabalhos que estão sendo executados por grupos de pesquisa (em parceria com movimentos sociais) para aferir o perfil da população moradora de algumas ocupações e aprofundar dados sociais e de vulnerabilidade. Trabalhos como o “Perfil Ocupas 2021” desenvolvido pela UFABC (disponível em <https://perfil-ocupas.proec.ufabc.edu.br/painel/>, acesso em 19/01/2022) foram remotos, observando-se nos primeiros relatórios alguns desafios referentes à inclusão digital e dificuldades de coleta de dados e dependência da organização do edifício.

de fatos não integralmente registrados por documentos, outras vezes importantes para colher percepções, que estavam nas entrelinhas de questões documentadas, outras vezes relevantes para compreender as narrativas que foram se delineando a partir dos conflitos entre os muitos pontos de vista existentes sobre o risco nas ocupações.

Sem, contudo, descuidar dos procedimentos metodológicos, importa observar que os entrevistados foram selecionados a partir de atividades desenvolvidas em etapas preliminares de pesquisa, como análise documental e contatos com a Prefeitura de São Paulo e integrantes da sociedade civil que participaram das visitas técnicas, sendo a lista final composta por um total de 12 pessoas selecionadas a partir dos seguintes critérios: (i) incluir pessoas que participaram ou participam do Grupo Executivo (Portaria 353/18) ou do Grupo de Trabalho (Portaria 648/18); (ii) entrevistar pessoas que representassem os seguintes seguimentos: órgãos do sistema de justiça; setor público (Poder Executivo); sociedade civil (assessoria técnica) e movimentos de moradia (iii) representação proporcional entre entrevistados dos diferentes segmentos.

As entrevistas foram realizadas de maneira remota, dadas as restrições decorrentes da pandemia de COVID-19. Após uma breve apresentação e introdução do tema da pesquisa, o diálogo era inaugurado provocando-se o interlocutor a rememorar aquele 1º de maio de 2018, quando ocorreu o incêndio e queda do WPA, como verdadeiro gatilho para uma conversa orientada pelo roteiro de perguntas do instrumental, sem prejuízo de adaptações realizadas no curso da conversa que pudessem garantir um diálogo mais aberto, até mesmo no que se refere às peculiaridades da instituição ou órgão público que o entrevistado integrava, ou mesmo sua experiência e vivência na questão da gestão de risco nas ocupações ou daquele fato (queda do WPA). As conversas não eram gravadas: as respostas eram lançadas no documento e, feitos os registros, o material era enviado para validação junto ao entrevistado.

Por fim, faz-se menção às novas visitas técnicas, agora já designadas “vistorias”, que estão sendo feitas em 2021. Em que pese uma análise comparativa entre esses dois momentos fosse muito rica para verificar, entre outros aspectos, a evolução das condições de segurança nas ocupações, não se incorporou ao procedimento metodológico a apreciação desses novos relatórios na sua totalidade, ou seja, em relação ao universo dos 51 prédios. Apenas 1 dos relatórios, já disponibilizado em processo eletrônico, foi consultado. Essa opção se justifica em função do recorte de momento efetuado: havia um tempo para



conclusão da tese e, por outro lado, os trabalhos da Municipalidade nessa nova rodada de vistorias não estavam concluídos nem sistematizados – não havendo sequer previsão de quando isso aconteceria. Diga-se mais, as ocupações, com sua fluidez e dinamicidade sobre as formas de apropriação, gestão e convivência com risco, mostram a riqueza que pode advir de uma compreensão fenomenológica dos *commons* (MATTEI, s.d.) e, certamente, não serão plenamente compreendidas no tempo de uma tese. Inúmeros debates<sup>263</sup> (e embates) estão sendo conduzidos enquanto essa tese está sendo escrita. A metodologia é, também, um recorte de momento capaz de gerar uma análise escrita na certeza de que no fim chega-se a um “novo estágio intermediário” (BECK, 2011, p. 18).

### **3.2 OCUPAÇÕES E LUTAS POR MORADIA: REINSCREVENDO A QUESTÃO DO RISCO A PARTIR DO CONFLITO TERRITORIAL**

É preciso compreender o contexto das ocupações no centro de São Paulo a partir de uma trajetória de luta popular por moradia e construção da juridicidade material da apropriação, uso e adoção progressiva de medidas de proteção.

Tal abordagem é fundamental para a análise das respostas jurídicas dadas às condições precárias de ocupações em prédios centrais: estabelecer novas bases de compreensão de riscos urbanos associados a essa forma de morar, compreendendo sua relação com a propriedade, com a preocupação de diminuir a vulnerabilidade e aumentar a segurança ao invés de aprofundar a exclusão pela simples remoção, que retira a exposição ao risco.

Isso porque os riscos urbanos e sua gestão devem ser ressignificados a partir da ideia de conflito territorial e acesso aos benefícios da urbanização<sup>264</sup>. Assim, salutar o enfrentamento da questão das ocupações a partir da perspectiva da regularização fundiária de interesse social com reconhecimento das práticas sociais de convivência com o risco e redução de vulnerabilidades.

---

<sup>263</sup> Digno de nota é o evento “Os desafios das ocupações em edifícios antigos na cidade de São Paulo” realizado pela Comissão Extraordinária de Direitos Humanos e Cidadania da Câmara Municipal de São Paulo, nos dias 19/11, 26/11 e 03/12 de 2021, como síntese de esforços para unir múltiplas iniciativas de luta, pesquisa e trabalho, muitas vezes dispersos e em múltiplas abordagens sobre o mesmo tema das ocupações.

<sup>264</sup> Interessante trabalho de bibliometria sobre o tema da justiça ambiental (NELSON, 2018) mostra uma mudança no foco das análises: os trabalhos mais antigos tratavam sobre os ônus ambientais que eram suportados de forma desigual (degradação - poluição, riscos, precariedade), numa perspectiva identificada como *stopping the bads*; enquanto trabalhos mais recentes tratam sobre padrões de desigualdade no acesso a benefícios da urbanização (qualidade ambiental - praças, paisagem etc), numa perspectiva identificada como *promoting goods*.

Nessa perspectiva, num primeiro momento, retoma-se o histórico da luta protagonizada pelos movimentos de moradia por habitação nas áreas centrais de São Paulo, o que, por sua vez, requer um olhar mais amplo, sobre as disputas pela moradia na cidade e a pluralidade de estratégias empregadas, desde ações institucionais até insurgentes. Na sequência, olha-se para o processo de juridicização do direito à moradia e afirmação de bases legais para intervenção em territórios populares, que padecem de alguma forma de precariedade e insegurança fundiária, a partir da perspectiva da regularização fundiária. Por fim, analisa-se a dimensão de judicialização, refletindo-se sobre a relação da mesma com gestão do risco, a partir da insegurança na posse e da vulnerabilidade, bem como olhando para uma litigiosidade que ora se manifesta em torno de relações subjetivas de apropriação e ora se manifesta em lides que focam no imóvel e nos riscos objetivamente identificados conforme parâmetros técnicos.

### **3.2.1 Ocupações enquanto estratégia da luta popular por moradia**

A desigualdade e as injustiças históricas foram (e continuam sendo) ingredientes das organizações populares pela moradia (COMARÚ e BARBOSA, 2019). Assim, os motores da luta por moradia estão umbilicalmente ligados ao processo de urbanização excludente, que esteve a serviço de um modelo capitalista periférico<sup>265</sup>, combinado com a insuficiência (ou ausência) de políticas públicas habitacionais para a população de menor renda.

O processo de autoconstrução em terrenos periféricos, frequentemente, áreas ambientalmente frágeis, alagáveis ou de risco e que foram parcelados de forma irregular ou clandestina<sup>266</sup>, impulsionou a organização dos moradores em prol de melhorias urbanas, pela implantação de infraestrutura e serviços. Na defesa do acesso à terra, os conflitos possessórios entram em cena, opondo pretensões proprietárias.

---

<sup>265</sup> Desde os trabalhos seminais de Lúcio Kowarick sobre ‘espoliação urbana’, várias pesquisas reiteram e reforçam como a produção periférica, a cidade informal (antes tida por ilegal) não é apenas subproduto, mas peça fundamental para o funcionamento de um sistema de acumulação, já que a autoconstrução periférica reduziu os custos de reprodução da força de trabalho o que, por sua vez, permitiu a redução de salários. Assim, a própria omissão do Estado no controle do uso do solo em grande parte do território das cidades pode ser considerada uma ausência intencional adequada aos interesses na expansão industrial e conivente com o desejo da elite de manter a segregação na cidade (FERRARA, GONSALES e COMARU, 2019)

<sup>266</sup> Interessante trabalho de Suzana Pasternak (2010) que mostra como os loteamentos irregulares na cidade de São Paulo não são um fenômeno exclusivo da década de 1970, mas uma prática perene, cuja grande incidência é verificada na década de 1990 e segue existindo nas primeiras décadas dos anos 2000.

Na década de 1970, estruturam-se ações coletivas de reivindicação<sup>267</sup> e surgiram os primeiros movimentos organizados em torno da questão das favelas, reflexo da consciência em relação às desigualdades que marcam a realidade urbana e a incapacidade estatal de fazer garantir direitos fundamentais. Os movimentos passam a contar com aportes de assessorias técnicas, universidades, coletivos e profissionais ligados à administração pública, o que potencializa a luta urbana (BONDUKI, 2018). Assim, uma estratégia global de reforma urbana, que rompe com uma atuação local pela melhoria de certas localidades, é sustentada pelo encontro da insurgência com a institucionalidade.

A consolidação das organizações populares por moradia adentra a década de 1980, num contexto de redemocratização no qual se formam os atores do Movimento Nacional da Reforma Urbana (hoje Fórum Nacional da Reforma Urbana). Nesse cenário, é emblemática a participação social no processo constituinte, com a apresentação de uma emenda de iniciativa popular da reforma urbana que tratava de temas como propriedade condicionada ao uso social de imóveis urbanos; solo criado; indução de uso do solo urbano subutilizado ou ocioso, inclusive mediante tributação progressiva; usucapião especial com tempo reduzido de uso efetivo da terra; limite ao valor de aluguéis como forma de assegurar direito à habitação; entre outros. Era uma pauta mais extensa do que aquela que foi incorporada ao capítulo constitucional da Política Urbana (arts. 182 e 183, CF/88), sendo que alguns desses temas já eram discutidos desde o PL 775/83, mas “[o] diferencial foi a inclusão de muitas das reivindicações dos movimentos de moradia e das entidades técnicas, formuladas durante o processo de redemocratização” (BONDUKI, 2008, p. 103), que traduz a força política advinda da luta popular por moradia.

A iniciativa popular da emenda constitucional da reforma urbana é um marco importante de uma das estratégias dos movimentos de moradia, que atua na incidência em políticas públicas, desde o processo legislativo até a formulação de programas e projetos.

No plano normativo, é importante destacar o papel dos movimentos na aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) e, mais recentemente, em Planos Diretores. Já no plano executivo, pode-se lembrar da pressão e mobilização dos movimentos populares nas gestões municipais da década de 1990, com suas práticas e experimentações inovadoras e, nos últimos anos, na concepção do Minha Casa Minha Vida – Entidades.

---

<sup>267</sup> Sustentado pela ideia de que o trabalhador formal que colaborou para a construção da cidade e adquiriu um lote no qual construiu sua residência, constrói-se um discurso de direitos (direito a ter direitos) que, na leitura de James Holston (2008), faz com que a cidadania assuma uma forma insurgente.

Os aportes do movimento popular na busca de solução para os prédios ocupados em São Paulo devem ser vistos nesse contexto de intervenção em políticas públicas e observância da diretriz geral do Estatuto da Cidade de cooperação entre governo e os setores da sociedade (participação de associações representativas, prevista nos art. 2º, II e III e art. 43, IV, Lei 10.257/01). É nesse sentido a perspectiva de realização de uma parceria público popular<sup>268</sup>, que vem sendo discutida entre o movimento de moradia (Movimento Sem Teto do Centro - MTSC) e a Prefeitura de São Paulo. O arranjo jurídico prevê a cessão do imóvel (estuda-se a concessão de direito real de uso – CDRU por 35 anos com base no DL nº 271/67)<sup>269</sup> e a locação social (Programa de Locação Social Municipal - CFMH n. 23/2002 e CMH 12/2004), assumindo, o movimento de moradia, o compromisso de implementar, gradativamente, um conjunto de obras e medidas prioritárias de qualificação de segurança e melhoria das condições de habitabilidade, garantindo-se o cumprimento da função social da propriedade pública e o atendimento de demanda por moradia central com condições de segurança para a população de menor renda (CARVALHO, BEDESCHI, 2019; DPE-NHAURB, 2019).

---

<sup>268</sup> Com outra abordagem, tramita na Câmara dos Deputados um PL sobre Parceria-Público Privada Popular. O PL 4517/19 permite o repasse de recursos públicos para moradores de uma quadra ou conjunto realizarem pequenas obras de melhorias urbanas, como calçamento, reforma de equipamentos públicos, criação de espaços de lazer ou áreas verdes. É possível a cessão de áreas públicas para a realização das obras e/ou serviços, que são realizados tendo como contrapartida possível a redução de impostos incidentes nos imóveis dos requerentes. O PL prevê ainda a parcerias mais ampliadas, por meio de Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), sem especificar detalhes da operacionalização. Há questões polêmicas sobre a finalidade da destinação de recursos e de bens públicos (como estacionamento e segurança comunitária), inclusive porque implicariam em restrição de acesso e cobrança, sem referência a questões licitatórias. De qualquer forma, as condições para repasse direto à população tornam a aplicação bastante limitada, pois o instrumento só poderia ser usado em municípios com até 200 mil habitantes e para obras de até R\$ 150 mil.

<sup>269</sup> O imóvel situado na Rua Álvaro de Carvalho, 427 (conhecido como Ocupação Nove de Julho) está no universo dos 51 prédios ocupados vistoriados. Trata-se de imóvel que era de propriedade do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e foi objeto de 4 ocupações (por 3 vezes reintegrado), sendo a primeira delas em 1997, um marco no início das ocupações organizadas. Tal imóvel foi recentemente transferido ao Instituto de Previdência Municipal (IPREM). Há quem defenda que a sejam utilizados instrumentos de regularização fundiária (Reurb-S) que impliquem na transferência plena de propriedade, como a legitimação fundiária nos termos do art. 23 da Lei nº 13.465/17 (SAMPAIO e CAMPOS, 2019).

Figuras 14 e 15: Ocupação 9 de Julho – área externa e espaço de convivência



Fonte: Relatório nº COMDEC – 026/PORT.353/18

A atuação institucional, que incide na forma jurídica, reflete uma “estratégia de pressão/negociação baseada em pequenos avanços sucessivos.” (BONDUKI, 2008, p. 109) que aceita as regras do mercado capitalista e aposta na conciliação<sup>270</sup>. Por um lado, é possível falar em conquistas, afinal o conteúdo político do Direito, que fica evidente no processo legislativo, quando aquele cujas pretensões e interesses são albergados na lei, vê sua posição modificar-se no campo da luta política, vez que assume a posição de sujeito universal (CAILOSSE, 2000). Por outro lado, a atuação dos movimentos de moradia focada em espaços institucionais foi objeto de críticas e, para conciliar a atuação institucional, muito ligada à juridicização das questões sociais, com outras estratégias mais diretamente ligadas ao trabalho de base, deve ser dada a cada uma delas “a importância e o peso relativo que têm no conjunto de correlação de forças em jogo e disputa.” (COMARU e BARBOSA, 2019, p. 39).

Apesar do envolvimento com ações institucionalizadas e de juridicização, os movimentos de moradia nunca abandonaram outras estratégias. Mormente quando há uma redução dos espaços de negociação ou um desmonte de políticas públicas, as ações insurgentes da luta urbana assumem uma posição de destaque. Debates, grupos de estudo, intervenções culturais, organização de atos públicos e ocupações, são exemplos de medidas que visam

<sup>270</sup> Alguns autores criticam fortemente a lógica de conciliação (MILANO, 2017; ACSELRAD, MELLO E BEZERRA, 2009) na medida em que essa estratégia empresarial de resolução negociada traria uma negação do conflito, tido como disfuncional; um esvaziamento da luta política; uma desmobilização social e a subjugação de atores sociais com acentuada desigualdade de poder, consolidando “um modelo de sociedade que distribui desigualmente os riscos ambientais” (ACSELRAD, MELLO E BEZERRA, 2009, p. 103). De outra feita, a negociação como alternativa para a solução de conflitos complexos em que há, de forma inerente, colisão de interesses e incerteza, é defendida por Paryck de Araújo Ayala (2011).

denúncia, organização, mobilização, formação em direitos e consciência de deveres, enfim, o “desenvolvimento de capacidades e habilidades para convivência em grupos de forma organizada – como observado no caso das ocupações de edifícios abandonados das áreas centrais.” (COMARU e BARBOSA, 2019, p. 40).

Especificamente em relação às ocupações em áreas centrais, é importante destacar a mudança de perfil que se opera na década de 1990, quando as ocupações assumem um caráter coletivo e organizado. Outra inflexão parece se delinear nos anos 2010, quando a insurgência encontra com a institucionalidade: aprofunda-se o diálogo com o direito à moradia por meio da discussão de serviços de moradia social, mas para avançar, parece interessante incorporar também o paradigma da regularização fundiária. Ainda assim, há uma dimensão de conflitos judicializados que não pode ser negligenciada, se o que se pretende é a permanência com melhoria das condições ambientais e urbanas (com progressão para a segurança).

### **3.2.2 Conflitos territoriais e (re)contextualização das ocupações a partir do direito à moradia e regularização fundiária**

Até o final da década de 1990, as ocupações eram estratégias mais individuais e difusas, ações protagonizadas por indivíduos ou grupos em pequena escala. A partir da ocupação do ‘*Casarão Santos Dumont*’<sup>271</sup>, no bairro de Campos Elísios, promovida pela Unificação das Lutas dos Cortiços (ULC) e Fórum dos Cortiços e Sem-Teto<sup>272</sup>, entende-se que há uma mudança estratégica, em que as ocupações adquirem um caráter sistemático, passam a ser organizadas e em grande escala (EARLE, 2012; MIRANDA, 2017).

---

<sup>271</sup> O casarão, depois de ser desocupado pelo Estado, foi restaurado e convertido no Museu da Energia de São Paulo <<http://www.energiaesaneamento.org.br/unidades/rede-museu-da-energia/museu-da-energia-de-s%C3%A3o-paulo/o-museu.aspx>> (acesso em 03/02/2021), o que pode ser visto no contexto de uma estratégia estatal de “revitalização” do centro a partir de intervenções no patrimônio histórico e criação de equipamentos culturais, bastante comum nos anos 2000.

<sup>272</sup> A história de formação dos diversos grupos de luta por moradia não é linear, mas marcada por rupturas, congregações, disputas e convergências, com uma sucessão de siglas de difícil mapeamento, como mostra o trabalho de Benedito Barbosa (BARBOSA, 2014)

Figuras 16 e 17: Casarão Santos Dumont ocupado e restaurado



Fonte: Leonardo Colosso e Fernando Donassi – Folhapress<sup>273</sup>

Poder-se ia pensar nessas ocupações organizadas como atos de desobediência civil, ou seja, como atos de resistência legítima que se expressam mediante o descumprimento de lei, de ordem judicial, mas na defesa de certos valores e para mostrar a injustiça da lei ou da decisão<sup>274</sup>. Mais interessante, porém, é o argumento levantado por Lucy Earle (2012) no sentido de que as ocupações usam a lei como justificativa para legitimar-se. Em outras palavras, ocupar é exercer o direito constitucional à moradia (art. 6º, CF) e dar cumprimento à função social da propriedade, inobservada no caso de imóveis não utilizados (art. 182, §4º, CF c/c art. 5º, Lei nº 10.257/01 c/c arts. 90 – 101, Lei Municipal nº 16.050/16 e Decreto Municipal nº 55.638/14)<sup>275</sup>, o que pode ser visto como cidadania transgressiva, em um processo de luta a partir de direitos que extrapola a ideia de direito a ter Direitos (EARLE, 2012):

As ocupações de edifícios são, portanto, algo mais do que desobediência civil: são uma maneira de operacionalizar os artigos da Constituição que

<sup>273</sup> Disponível em <<https://fotografia.folha.uol.com.br/galerias/1599574630673829-casarao-de-santos-dumont>> (acesso em 03/02/2021)

<sup>274</sup> A ideia do conflito como fator de evidência da falta de eficácia das normas e da incapacidade estatal de fazer garantir direitos fundamentais, sendo, então, mola propulsora para mudanças na ordem jurídica é explorada na sentença de improcedência na ação de reintegração de posse (processo nº 0046697-37.2011.8.26.0053) do imóvel na Rua do Boticário nº 40/48 (ou Avenida Rio Branco, nº 47/53), conhecida como Circo Escola Piolim, um dos prédios que compõe o universo dos 51 prédios vistoriados. Tal como salientado na análise feita por Marcelo E. Cafrune (2014), a decisão destaca a dimensão coletiva das ocupações que visam afirmar o direito à moradia com o seguinte discurso: “*A ocupação dos imóveis, neste passo, é um ato de desobediência civil, e não um esbulho, o que gera consequências diversas das pretendidas numa mera ação possessória, que, assim, passa a contemplar meios de defesa e exceções diversas daquelas pertinentes no âmbito das relações estritamente privadas*” (TJ/SP, 3ª Vara de Fazenda Pública, processo nº 0046697-37.2011.8.26.0053, Sentença de improcedência, j. 27/06/12). A sentença é, posteriormente, reformada em sede de apelação.

<sup>275</sup> Interessante como o abandono de edifícios pelos proprietários é identificado como conduta ilícita por Cyntia Thomé (2017)

defendem o direito à moradia, já que as ocupações fornecem acomodações (embora temporariamente) aos membros do movimento. É também um modo de conferir função social a propriedades ilegalmente abandonadas e, criticamente, de forçar o estado a engajar-se no movimento. Pela fundamentação das ocupações em uma política de direitos, tornam-se atos de cidadania, embora sejam de caráter transgressivo. (EARLE, 2012, p. 121 - traduzi)<sup>xliii</sup>.

As ocupações organizadas e coletivas se afastam de uma dimensão individual, da perspectiva da posse individualizada, e se estruturam a partir da lógica do direito à moradia, direito social cujos contornos reforçam a interdependência entre o lote (edificado ou não), que pode ser apropriado individualmente<sup>276</sup>, e a cidade a seu redor, numa lógica que remete aos comuns urbanos.

Em relação ao direito à moradia, é consolidado o entendimento de que esse tem natureza jurídica de direito social (art. 6º, CF) de caráter fundamental e integrante do mínimo existencial<sup>277</sup>. Vale dizer que, mesmo antes da Emenda Constitucional nº 26/2000 incluir a moradia no rol dos direitos sociais com assento constitucional exposto, a fundamentalidade da moradia já se extraía de tratados internacionais<sup>278</sup> e de outras regras e princípios constitucionais (SARLET, 2008) que colocam a necessidade vital do ser humano de moradia, base e alicerce da vida humana com dignidade, entre o conjunto de

---

<sup>276</sup> Considerando essa relação entre o lote e a cidade e a incorporação dos benefícios da urbanização, como serviços, infraestrutura, equipamentos sociais, etc., à terra urbana é que se pode pensar num conceito de especulação imobiliária, que remete à apropriação privada da riqueza social, e que chega a ser entendido como ilegal (THOMÉ, 2017) num contexto de abandono, ausência de uso/destinação adequada e descumprimento da função social.

<sup>277</sup> A natureza de direito social de caráter fundamental e integrante do mínimo existencial é reconhecida até mesmo por aqueles que defendem respostas jurídicas tentendes à remoção (nesse sentido, vide BOEIRA, 2011).

<sup>278</sup> Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (Art. XXV – 1) tratados e outros compromissos internacionais vêm afirmando que a habitação é necessária para garantir um padrão de vida que assegure minimamente saúde e bem estar ao ser humano. No Sistema Global de proteção internacional dos direitos humanos e também nos tratados do Sistema Regional Interamericano tutelam-se elementos integrantes do conteúdo jurídico da moradia adequada, como a proteção do domicílio e da privacidade. Nesse sentido, art. 17 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, promulgado no Brasil por meio do Decreto nº 592/92, e o art. 11 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 678/92. Tratados do Sistema Especial de proteção, nos quais há especificação do sujeito, também contemplam o direito à moradia, a exemplo da Convenção sobre os Direitos da Criança (art. 27 da Convenção), promulgada por meio do Decreto nº 99.710/1990; bem como da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, promulgada integralmente pelo Decreto nº 4.377/02, no qual a moradia aparece no quadro mais amplo de um direito a condições de vida adequadas. Especial destaque merece ser dado à Convenção Internacional sobre Direitos das Pessoas com Deficiência, promulgada pelo Decreto nº 6.949/09, eis que tal tratado adquireu status de emenda constitucional (art. 5º, §3º, CF), que além de repetir o conteúdo de outros diplomas internacionais em relação a um direito a um padrão adequado de vida, inclusive de moradia, sem discriminação (art. 28. 1), trata do direito à adaptação razoável (arts. 2, e 5.3 ), que é relevante para a discussão do risco em edificações e medidas de qualificação da segurança. Sobre a evolução do reconhecimento internacional do direito à moradia no âmbito do direito internacional dos direitos humanos e sua recepção no âmbito nacional, vide dissertação de mestrado de Ivan T. M de Castro (2018).



bens e utilidades indispensáveis a uma vida digna e necessários para garantir melhores condições sociais.

Também em relação ao conteúdo jurídico da moradia é possível dizer que os contornos foram sedimentando-se, especialmente a partir da evolução do direito internacional, com especial destaque para os direitos previstos no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)<sup>279</sup> e Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que estabelece como critérios<sup>280</sup> para a definição da moradia adequada (i) segurança jurídica da posse; (ii) custo da moradia acessível, (iii) acessibilidade, (iv) adequação cultural; (v) habitabilidade; (vi) localização; (vii) existência de serviços e infraestrutura (SAULE JÚNIOR, 2004).

Ainda assim, salutar o alerta de Alexandra Fuchs de Araújo e Paulo de Araújo M. Lima (2019) de que o ordenamento jurídico brasileiro parece contemplar uma dupla dimensão do direito à moradia: uma primeira, mais ampla, que trabalha com os elementos da moradia adequados consagrados no âmbito do direito internacional e outra mais restrita, que emerge da legislação urbanística. Segundo os referidos autores, esta segunda dimensão está pautada pela habitação e associada à ideologia da casa própria em sua forma jurídica proprietária. Também vale destacar que, à luz do novo marco legal (Lei nº 13.465/17), a regularização é vista como consolidação de situações pretéritas com valorização da dimensão jurídica por meio da titulação individual, o que reforça a lógica proprietária (com propósitos econômicos voltados à circulação de riquezas), tratando a posse como requisito para a aquisição de outros direitos ou como conteúdo de outros direitos<sup>281</sup> - especialmente da propriedade.

Essa dupla dimensão remete à centralidade que a noção de direito subjetivo tem no ordenamento jurídico moderno e que, no tocante à moradia, coloca o problema da sua

---

<sup>279</sup> Nos termos do art. 11.1 do PIDESC direito à moradia adequada, como desdobramento do princípio da dignidade da pessoa humana, é condição necessária para garantia de condições mínimas de vida:

*Art. 11 - 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.*

<sup>280</sup> Tais critérios constam explicitamente de documentos da Administração Pública que versam sobre o direito à moradia, a exemplo do caderno sobre “Direito à moradia adequada” produzido pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República para implementação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (BRASIL, 2013).

<sup>281</sup> Adota-se aqui a tese de Marcos Alcino de Azevedo Torres (2007, p. 299), para quem a posse é conceito multifacetado, ora tratada como conteúdo de direito, ora como fundamento para aquisição de direitos, ora de forma autônoma.

efetivação a partir de uma relação entre indivíduos e/ou indivíduos e Estados, seja pela perspectiva positiva ou negativa (SARLET, 2008).

Com efeito, a juridicização da moradia encontra desafios homéricos no tocante à eficácia e exigibilidade desse direito, especialmente quando se pensa na perspectiva positiva (prestacional) e no abismo que se coloca entre a norma e a realidade. Tal desafio não é menor quando se trata da perspectiva negativa, segundo a qual qualquer pessoa - pública ou privada – ou instituição deve se abster de praticar atos que possam violar o direito à moradia, piorando a condição de vida e habitação dos indivíduos. Aliás, a ideia de qualificação da segurança e melhoria progressiva das condições do imóvel como resposta a situações de risco (em detrimento da remoção) é condizente com essa dupla significação do direito à moradia, com suas dimensões positiva e negativa.

Nesse contexto, é preciso valorizar a dimensão objetiva do direito à moradia enquanto valor identitário da ordem constitucional brasileira, que impõe deveres de proteção ao Estado, que traz reforço de juridicidade das normas de direitos fundamentais e da sua dimensão transindividual. Trata-se de função autônoma, não o reverso da dimensão subjetiva, e impõe fins diretivos (SARLET, 2013) que traduzem um estado de inconformismo ou, nas lições de Julia D’Avila Franzoni (2013), estabelecem uma tensão dialética que, no direito urbanístico significa instituir “parâmetros estatutários da economia urbana capitalista (propriedade urbana e o direito de construir) e, ao mesmo tempo, [impor] aspectos diretivos que devem conformá-la (função social da cidade e da propriedade)” (FRANZONI, 2013, p. 40).

Na medida em que a lógica da implementação progressiva avança tal qual a tecelagem do sudário de Penélope<sup>282</sup>, o déficit habitacional resultado da combinação entre urbanização excludente e insuficiência (ou ausência) de políticas públicas para afirmação do direito à moradia adequada independentemente do padrão de vida faz emergir conflitos.

O direito urbanístico, ao lidar com os conflitos fundiários com foco na dimensão subjetiva e nos vínculos de apropriação que se estabelecem - favorecendo uma determinada forma de vínculo (titulação da propriedade individual) - deixa de lado a dimensão objetiva que favoreceria um olhar para a interação entre o lote e a cidade (dimensão coletiva ou transindividual). Assim, para além de uma disputa entre posse e propriedade, é preciso ver

---

<sup>282</sup> A alusão ao texto da mitologia grega e a metáfora com a técnica de tecelagem é elemento central da obra de Giovanna Bonilha Milano (2017), bastante referenciada no presente doutorado.

o conflito em torno da moradia central como uma disputa territorial, um conflito em torno da riqueza social da infraestrutura e do *artefato público* que é a cidade.

A demanda por moradia central não se limita, portanto, a uma questão de desobediência civil ou estratégia de denúncia. Trata-se de uma “disputa pelo lugar mais bem localizado e por uma infraestrutura instalada” (SAMPAIO e CAMPOS, 2019, p. 174), com a necessidade de romper com uma lógica que produz e reproduz um padrão periférico e assegurar acesso da população de baixa renda à habitação social nos centros urbanos. Para tanto, é necessário gerir a terra urbana lembrando que a precariedade é um problema de ordem pública, (CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS, 2012) que afeta a todos e não apenas à pessoa ou família que vive em condições de risco e vulnerabilidade.

Importante lembrar que as ocupações não inauguram a ideia de perenidade da moradia no centro (em oposição a uma situação transitória de denúncia ou desobediência civil), de um conflito com contornos coletivos para afirmação do direito à moradia numa disputa eminentemente territorial.

Os cortiços<sup>283</sup>, com sua realidade velada e invisibilidade social<sup>284</sup>, há séculos são alternativa habitacional para a população de mais baixa renda que aceita pagar aluguéis<sup>285</sup> proporcionalmente caros e viver em situação de completa precariedade (CARICARI e KOHARA, 2006), mas próximo a pontos de trabalho em regiões centrais. Os cortiços são a lembrança constante de que morar no centro é mais do que uma estratégia de denúncia ou

---

<sup>283</sup> Estima-se que existam aproximadamente 80 mil domicílios em cortiços em São Paulo (SÃO PAULO, 2016). A igreja católica, com suas Comunidades Eclesiais de Base e Pastorais teve papel importante no debate, a partir da década de 1970, dos problemas e violações de direito vividos pelas famílias encortiçadas, bem como a formação da luta organizada sobre cortiços, à luz e semelhança dos demais movimentos de luta pela moradia que também contaram com a contribuição da ação pastoral da Igreja. Em 1991 forma-se o primeiro grupo organizado do movimento de moradia com foco na habitação do Centro, a Unificação de Lutas de Cortiços (ULC), (CARICARI e KOHARA, 2006).

<sup>284</sup> A invisibilidade e ausência de informações sistemáticas sobre quantidade de imóveis encortiçados, sua localização e número de moradores é também o motivo pelo qual seguem sendo alternativas de moradia para população de baixa renda em áreas sujeitas a grande especulação imobiliária (SANTOS JÚNIOR *et al.*, 2017).

<sup>285</sup> Interessante observar como o cortiço evidencia que a relação de locação que se estabelece entre dois particulares extrapola a dimensão de conflito individual a partir do contorno da moradia. Uma situação que já era observada nos casos de moradia coletiva multifamiliar, ensejando um maior dirigismo estatal (a exemplo da Lei Municipal nº 10.928/1991, conhecida como Lei Moura) tem provocado questionamentos mais amplos, colocando a questão dos aluguéis residenciais como um problema estrutural de pauta coletiva relacionada à habitação, especialmente capitaneada pelo polêmico reajuste aplicado em 2021 com alta expressiva do IGPM (nesse sentido, vídeo de Bianca Tavorali “O que é IGP-M e porque nossos aluguéis tem aumentos abusivos? Disponível em < <https://www.youtube.com/watch?v=fe3wjSBQwIY>> acesso em 03/02/2021)

uma situação provisória é, sim, uma opção definitiva de moradia, eternizada nas palavras poéticas de Aluísio Azevedo:

Não obstante, as casinhas do cortiço, à proporção que se atamancavam, enchiam-se logo, sem mesmo dar tempo a que as tintas secassem. Havia grande avidez em alugá-las; aquele era o melhor ponto do bairro para a gente do trabalho. Os empregados da pedreira preferiam todos morar lá, porque ficavam a dois passos da obrigação. (AZEVEDO, 2012, p. 10)

Assim, se por um lado, há uma grande pressão feita por movimentos de moradia pela ocupação de imóveis vazios, numa tentativa de ampliar a visibilidade do problema, por outro lado, as ocupações se consolidam com verdadeiras alternativas aos altos custos de aluguel, fator de maior relevância na atual composição do déficit habitacional (JOÃO PINHEIRO, 2018).

E reconhecimento das ocupações como opção definitiva de moradia é necessário para a implementação de melhorias progressivas, qualificando a segurança e reduzindo a vulnerabilidade, tal como no esquema de progressão de segurança previsto por Ben Wisner, JC Gaillard e Ilan Kelman (2012). Ora, basta lembrar a questão dos incêndios em favelas e a gestão do risco associada a esse tipo de evento cuja abordagem parte da “premissa de que esse modo de viver possa ser exercido em condições satisfatórias de segurança” (BRUNO, 2010, p. 121), superando-se uma narrativa de erradicação, ou mesmo da promoção de melhorias básicas e pontuais para, por fim, pensar na regularização fundiária plena e sustentável.

Aqui é que se pode pensar num outro ponto de inflexão em relação às ocupações quando, na década de 2010, mesmo que de forma incipiente, a insurgência encontra com institucionalidade e ganham corpo debates sistemáticos para a estruturação de políticas de moradia como serviço social, com opções localizadas nos centros urbanos, envolvendo a requalificação de imóveis vazios.

O serviço de moradia social, tal como previsto no projeto de lei - PL 6342/09<sup>286</sup>, é entendido como serviço público gratuito e permanente, composto por um conjunto de ações e iniciativas do Estado, por meio dos diversos entes federativos, e da sociedade civil, que visam ampliar o acesso à moradia da população de mais baixa renda.

---

<sup>286</sup> Após mais de 10 anos de tramitação, o referido projeto de lei ainda não foi levado à votação. Contando com parecer favorável das comissões de Desenvolvimento Urbano e Finanças e Tributação, a proposição foi desarquivada em 2019 (sobre a tramitação, é possível consultar o sítio eletrônico da Câmara dos Deputados <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=458310>> (acesso em 16/02/2021))

Interessante notar como o projeto de lei trabalha com a ideia de requalificação e recuperação de imóveis, dando abertura para incentivos econômicos e fiscais aos proprietários que assumam a responsabilidade de requalificar seus imóveis, medida que segue a linha de um direito urbanístico indutor (NASCIMENTO, 2017) com a adoção de técnicas que possibilitem o agente privado fazer escolhas sobre o território de forma convergente à estratégia da política urbana.

Reconhecendo a existência de um conflito territorial e atento à existência de um estoque imobiliário ocioso em locais de infraestrutura instalada<sup>287</sup>, o serviço de moradia social propõe-se a utilizar um parque público e também ampliar a oferta de imóveis privados, localizados em áreas urbanas consolidadas, com infraestrutura, acesso a transportes coletivos e ofertas de emprego. A locação nesse modelo de serviço social aparece como mecanismo para garantir a realização de dois interesses fundantes: combater vazios urbanos e reabilitar imóveis (BALBIM, 2015) – questões intrinsecamente ligadas às ocupações de prédios centrais e às condições de risco nelas verificadas.

No âmbito local, a ideia de serviço social de moradia acaba sendo contemplada no Plano Diretor de São Paulo (Lei Municipal nº 16050/14) dando continuidade à juridicização da moradia, alinhada com a redução de vulnerabilidades. Assim dispõe o Plano Diretor:

Art. 295. Serviço de Moradia Social é a ação de iniciativa pública realizada com a participação direta dos beneficiários finais e de entidades da sociedade civil, que associa a produção habitacional de interesse social, ou as demais formas de intervenção urbanísticas, com regras específicas de fornecimento de serviços públicos e investimentos em políticas sociais, adequando-os as características de grupos em situação de vulnerabilidade ou risco social.

Como dito, o encontro com a institucionalidade é incipiente, pois ainda não permitiu a construção de uma estratégia mais global de como lidar com as ocupações, reconhecendo-as como opção definitiva de moradia e, em relação ao risco, promovendo respostas jurídicas alinhadas com a ideia de prevenção e redução de vulnerabilidade, que deve ser a tônica das ações de gestão de risco.

---

<sup>287</sup> A ociosidade de imóveis em áreas centrais ainda é tratada no PL 6342/09 em associação com um modelo de crescimento periférico e adensamento demográfico das chamadas fronteiras urbanas. Tal distribuição espacial do crescimento populacional, no entanto, sofre alterações a partir dos anos 2000, evidenciando padrões complexos e heterogeneidade no tecido metropolitano (MARQUES e REQUENA, 2013).

Nessa perspectiva, parece interessante incorporar também o paradigma da regularização fundiária, que incorpora uma abordagem própria de gestão de risco, mas percebe-se a existência de alguns desafios e gargalos.

As ocupações, ainda negligenciadas na legislação e nas políticas públicas, parecem não se enquadrar nos percursos de formalidade e informalidade urbana (Figura 11, item 2.2.2, supra).

Um primeiro desafio quando se busca uma porta de entrada para as ocupações nesses percursos e, por consequência, numa determinada abordagem de gestão de risco, diz respeito à ideia de consolidação e reconhecimento das ocupações como opções permanentes de moradia. Com efeito, ainda há um forte discurso pela sua erradicação, associando-se o ato de ocupar com condutas ilegais (EARLE, 2012), como esbulho possessório (161, II, CP)<sup>288</sup>, furto de água e energia (art. 155, §3º, CP). Isso leva, em última instância, a uma forte tentativa de criminalização<sup>289</sup> dos movimentos sociais que promovem ocupações, na linha apontada por Giovana Milano sobre os territórios inimigos e a violência penal inerente a práticas punitivas (MILANO, 2017). No mais, as ocupações sequer perfazem alguma das clássicas categorias de núcleos informais - cortiços, loteamentos irregulares ou clandestinos, favelas e conjuntos habitacionais degradados - ainda que essas categorias já não criem mais identidades que pautem mobilização ou reivindicações e “difícilmente orientam por si, na atualidade, as intervenções públicas” (CANIL, AMORE e MORETTI, 2019, p. 523).

Além disso, diferentemente do percurso de informalidade, quando as edificações são promovidas pelos próprios ocupantes em áreas sem a devida titulação, as ocupações de

---

<sup>288</sup> Como foi possível notar na análise dos processos judiciais atrelados aos 51 imóveis ocupados, o Tribunal de Justiça de São Paulo, ao apreciar as Ações Cíveis Públicas (ACPs) de “manejo de risco” (CARVALHO et al, 2020, p. 10) e julgar a responsabilidade dos proprietários, adota um discurso que isenta proprietários de responsabilidade uma vez que há ocupação irregular e privação injusta da posse. Inúmeros são os julgados envolvendo essas ACPs que afirmam “o bem imóvel descrito na inicial foi invadido por terceiros e atualmente se mantém ocupado irregularmente. (...) Destarte, ante a privação injusta de sua posse, cabe ao proprietário unicamente a obrigação de engendrar todos os esforços possíveis para recuperá-la” (TJ/SP, 4ª Câmara de Direito Público, Apelação nº 1044715-87.2019.8.26.0053, Rel. Des. PAULO BARCELLOS GATTI, decisão monocrática – 09/10/2020).

<sup>289</sup> Nesse sentido, importante lembrar que após o desabamento do WPA foi aberto procedimento investigativo para apurar a atuação dos movimentos sociais nas “moradias invadidas na região central” (IP nº 37/2018), especialmente no que tange a cobranças e arrecadação de dinheiro dos moradores de ocupações. O Inquérito Policial (IP), apesar de sigiloso, chegou a ser juntado em ação possessória atrelada a um dos 51 imóveis ocupados, objeto de estudo de caso nesta Tese. Em 2019, ainda no curso das investigações, foi determinada a prisão de várias lideranças, muitas das quais sequer participavam da ocupação do edifício que desabou. Essa reação, por um lado, mostra a dimensão do processo de criminalização, mas, por outro, evidencia a importância e a visibilidade que adquiriram os movimentos sociais de moradia.

edifícios em áreas centrais parecem dar uma sequência originalmente não prevista no percurso de formalidade. Explico. O direito de construir já foi exercido na sua plenitude na escala microjurídica, espelhando os poderes considerados inerentes à propriedade de um lote urbano. Há, na origem, uma unidade imobiliária construída conforme a lógica de aprovação. As ocupações emergem como usos atípicos, posteriores à edificação, não apenas destituídos de um título individual e abstrato, mas evidenciando a insuficiência das categorias de uso e dando destino diverso daqueles para os quais as unidades foram originalmente construídas, alterando o projeto original. Isso não somente afronta faculdades urbanísticas que foram paulatinamente adquiridas, desde o início do processo de licenciamento até a existência de fato do edifício, mas se insere num contexto em que esse uso atípico choca-se com os poderes de uso, gozo e fruição que exteriorizam a propriedade (art. 1.196 e 1.228, CC), dando ensejo a conflitos.

E é nesse contexto dos conflitos fundiários que a lógica pela qual pauta se pauta a atual legislação de regularização (Lei nº 13.465/17) parece deixar de lado as ocupações de edifícios centrais e seus ocupantes, como “corpos que não importam” (FERREIRA, 2019).

Ainda que se entenda que a regularização fundiária não é uma escolha política de Estados e Municípios (ARAÚJO e LIMA, 2019), mas verdadeiro poder-dever do Estado ligado à dimensão objetiva do direito à moradia (valor identitário), a política fundiária inaugurada pela Lei 13.465/17 parece ser seletiva. Pode-se pensar na existência de um viés disciplinador punitivo que desconstrói alguns territórios informais e descarta seus moradores, que não são necessários para alcançar os propósitos econômico-empresariais que inspiram o recente marco fundiário, afinal “[a] nova legislação, vertida à titulação e à geração de matrículas individuais, parece, portanto, preocupar-se mais (e genuinamente) com os grupos não titulados do que com a qualificação da moradia (e de seu entorno) dos grupos urbanos vulneráveis” (FERREIRA, 2019, p. 107).

A centralidade da titulação individual, que inspira a Lei nº 13.465/17, é alvo de críticas, na medida em que a regularização, reduzida à dimensão jurídica e à proteção de uma determinada forma jurídica proprietária com seus títulos individuais e abstratos, em detrimento da proteção de outras formas de apropriação, não se traduz em melhorias urbanas, nem ampliação de acesso ao crédito e nem proteção dos grupos vulneráveis em face das remoções forçadas (PAYNE, DURAND-LASSERVE e RAKODI, 2009). Essa lógica restritiva da regularização fundiária, portanto, não tem plena aderência com a

perspectiva de gestão de risco a partir de um esquema de progressão de segurança com redução das vulnerabilidades (Wisner, Gaillard e Kelman, 2012). A titulação é sim relevante como forma de atribuir segurança jurídica da posse, o que reforça uma lógica de cidadania, de inclusão, uma perspectiva coletiva (ou transindividual) do direito à moradia, havendo então, possibilidades e perspectivas para a regularização alinhada à mitigação<sup>290</sup> de riscos urbanos.

A dificuldade de trabalhar com as ocupações de edifícios em áreas centrais na perspectiva da regularização, que é própria dos percursos de informalidade, pode ser sintetizada na crítica de Alexandra Fuchs de Araújo e Paulo de Araújo Mendes Lima (2019) às políticas de regularização fundiária, focadas em instrumentos de simplificação da transferência de títulos de propriedade sobre determinados imóveis no espaço urbano, áreas ocupadas no passado “numa visão retrospectiva, que não garante a moradia para novos ocupantes informais, tampouco moradia definitiva em caso de remoções ou moradia como um serviço social” (ARAÚJO e LIMA, 2019, p. 27).

Ainda assim, é possível vislumbrar possibilidades de intervenção nas ocupações de edifícios em áreas centrais (verdadeiros **núcleos informais verticais**) a partir da lógica de afirmação do direito à moradia e da regularização fundiária, marcos normativos nos quais se (re)inscreve a gestão de risco como forma de dar embasamento para a reabilitação gradativa e progressão para a segurança.

Olhando-se para algumas questões relativas à regularização, seria possível problematizar a consolidação<sup>291</sup> das ocupações. O conceito (aberto) de núcleo urbano consolidado (art. 11, III, Lei nº 13.465/17), apesar de remeter aos percursos informais e ao histórico de edificação e urbanização paulatina *a posteriori* de favelas e loteamentos periféricos, traz o **tempo** como um de seus elementos centrais. Além disso, a maior parte das ocupações que perfazem o estudo de caso deste trabalho tem como característica a perpetuação no tempo por período superior a 5 anos<sup>292</sup> (44%), sendo que algumas existem há mais de 10 anos

---

<sup>290</sup> Adota-se, aqui, a distinção feita por Wilches-Chaux (1993) que trata da prevenção como o conjunto de medidas de enfrentamento das ameaças, das condições físicas que impõem perigo; enquanto a mitigação volta seus esforços ao enfrentamento da vulnerabilidade, com intervenções estruturais e não estruturais capazes de reduzir a fragilidade frente às ameaças. A combinação de medidas de prevenção e mitigação é fundamental para o conceito social de risco.

<sup>291</sup> Em relação à consolidação, vale lembrar que a mesma não é condição necessária para a regularização, a teor do conceito autêntico expresso no art. 9º da Lei nº 13.465/17 e da descrição das suas modalidades, Reurb-S e Reurb-E (art. 13, I e II, Lei nº 13.465/17), aplicáveis a núcleos urbanos informais.

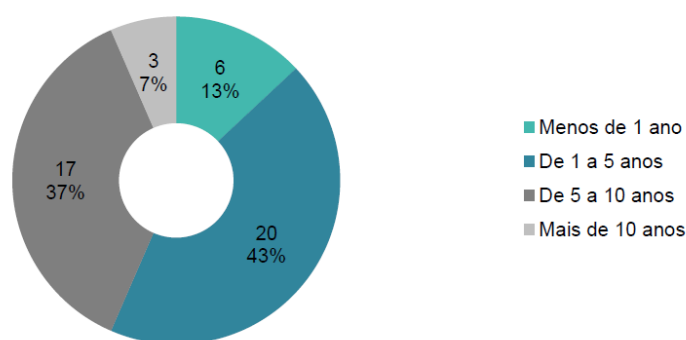
<sup>292</sup> O marco temporal de 5 anos é relevante, pois, seguindo a linha já consolidada no texto constitucional (art. 183, CF) o próprio Código Civil, marcado pelo paradigma da socialidade, traz a redução de prazo para as



(Gráfico 3). Não se ignoram os conflitos possessórios em que estão envolvidas tais ocupações, discussões judiciais que põe em xeque a qualidade da posse<sup>293</sup>, mas o tempo de permanência refuta a ideia de que sejam opções temporárias de moradia ou meros atos de denúncia.

Gráfico 3: Tempo de ocupação dos imóveis

Gráfico 7: Tempo de ocupação do imóvel



Base: Do universo de 51 imóveis pesquisados, 05 não possuem informação  
Fonte: Pesquisa de Ocupações. PMSP, julho/2018

Fonte: SÃO PAULO, 2018, p. 16

Com sua realidade longínqua e materialidade que já foi capaz de sensibilizar o sistema jurídico, os cortiços trazem aportes importantes no tocante à regularização de habitações coletivas, inclusive no que diz respeito à responsabilidade de intervenção para melhoria de condições de segurança.

Com efeito, a Lei Orgânica do Município de São Paulo estabelece, em seu art. 149, que a política urbana municipal deve promover ações de melhoria da segurança em moradias coletivas:

---

várias modalidades de usucapião como expressão da natureza social da posse (REALE, 2002), sendo 5 anos o tempo necessário para conversão da chamada “posse trabalho” em propriedade.

<sup>293</sup> Sobre a qualidade da posse e a necessidade de repensar seus atributos, por exemplo, mansidão e pacificidade, em face da função social defendeu-se, em trabalho de mestrado, uma recontextualização em torno da função social da posse e da afirmação do direito fundamental à moradia, atentando-se mais à publicidade, notoriedade, legitimidade e interesse social. No trabalho mencionado, afirmou-se que a posse não perderia sua qualidade de mansa e pacífica por mero ato de inconformismo, não se admitindo violência, nem mesmo a simples propositura de ação judicial, sendo necessário o trânsito em julgado de ação possessória ou petítória, com sucumbência dos moradores (MORETTI, 2015).

Art. 149 - O Município, (...), promoverá igualmente:  
V - ações precipuamente dirigidas às **moradias coletivas**, objetivando dotá-las de condições adequadas de segurança e salubridade (grifei)

A possibilidade de aplicar-se o marco normativo dos cortiços (Lei Municipal nº 10.928/91 – Lei Moura) para outras modalidades de núcleos urbanos informais, além de ser coerente com a ideia de que o regime jurídico da regularização fundiária, sob a perspectiva dos vulneráveis, não se exaure na Lei nº 13.465/17 (FERREIRA, 2019, p. 99), também é reforçada pela reflexão sobre a insuficiência das categorias clássicas e a necessidade de intervenções pautadas por uma tipologia que congregue aspectos de irregularidade, precariedade e vulnerabilidade (CARDOSO, 2016; CANIL, AMORE e MORETTI, 2019). As ocupações de edifícios em áreas centrais não deixam de ser uma modalidade de moradia coletiva e os cortiços, espécie mais notória de moradia coletiva.

Na medida em que, tal qual anteriormente afirmado, a existência de moradias em condição de risco não leva necessariamente à remoção, que deve ser vista como última alternativa (art. 3º- B, Lei 12340/10<sup>294</sup>), resta saber como a lógica da regularização fundiária e, especificamente, as regras relativas à intervenção nos cortiços (espécie de moradia coletiva), podem fomentar a adoção de medidas de qualificação de segurança em edifícios ocupados no centro.

Atrelar a remoção ao reassentamento nos casos de moradia exercida em áreas de risco (art. 3º -B, §3º, Lei 10.340/12<sup>295</sup>) é seguir uma tradição jurídica de alguns instrumentos de regularização fundiária. Nos casos de aplicação da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), o artigo 4º da MP nº 2.220/01 trata do *dever* de assegurar o exercício de moradia em local distinto daquele no qual a posse é exercida quando for constatada a existência de alguma condição que imponha risco à vida ou saúde.

Haveria assim um dever de encontrar outro local para moradia e, conseqüentemente, um direito subjetivo à realocação? Essa discussão torna-se ainda mais premente com o tratamento dado às moradias em áreas de risco pela Lei nº 13.465/17. Tal lei impõe

---

<sup>294</sup> Art. 3º-B. Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município adotará as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro

<sup>295</sup> Art. 3º-B

(...)

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

melhoria das condições urbanísticas e ambientais comparadas à situação de anterior (art. 10, I, Lei nº 13.465/17), com a eliminação, correção ou administração de riscos (art. 39, caput, Lei nº 13.465/17)<sup>296</sup>; bem como o dever de realocar os ocupantes, combinando as agendas de regularização (com suas notas de consolidação e permanência<sup>297</sup>) e provisão habitacional:

Art. 39

(...) § 2º Na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado

No processo de juridicização do direito à moradia, algumas opções consolidadas na lei vão delineando a possibilidade de trabalhar com o marco da regularização fundiária nas ocupações de edifícios (**núcleos informais verticais**) como forma de ampliar acesso à terra em locais providos de infraestrutura e assegurar a moradia em áreas centrais (SAMPAIO e CAMPOS, 2019), criando um dever de intervenção, com vistas à qualificação da segurança dessas ocupações.

Em primeiro lugar, vale lembrar das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que, nas suas variações<sup>298</sup>, têm o potencial de congregar os esforços de regularizar áreas ocupadas e também de destinar áreas dotadas de infraestrutura e serviço para habitação de interesse social, agindo no conflito territorial.

O instrumento reflete, na vertente da regularização, o esforço de intervir em áreas que escaparam às regras de conformidade urbanística, organizando o espaço pelo zoneamento funcional: flexibiliza regras, parâmetros e índices referentes ao parcelamento, uso e ocupação do solo, amoldando-se à realidade concreta em busca de melhoria das condições

---

<sup>296</sup> Vale lembrar que, nos termos da lei, os estudos técnicos de risco são elementos fundamentais do projeto de regularização (art. 35, VII, Lei nº 13.465/17) e a implantação das medidas propostas por tais estudos é condição para a aprovação Reurb (art. 39, §1º, Lei nº 13.465/17).

<sup>297</sup> Vale lembrar que a Reurb tem por objetivo garantir a permanência dos moradores (art. 10, III Lei nº 13.465/17), sem descuidar da *melhoria das condições urbanísticas e ambientais comparadas à situação de anterior* (art. 10, I, Lei nº 13.465/17.)

<sup>298</sup> As ZEIS remontam a própria constitucionalização da agenda da reforma urbana e às práticas inovadoras das administrações municipais no uso de instrumentos de política urbana (BONDUKI, 2018). O instrumento vai se consolidando em basicamente duas variáveis, as chamadas ZEIS de áreas ocupadas e as ZEIS de vazios. No primeiro caso, são estabelecidos “parâmetros urbanísticos especiais que respeitam a forma de ocupação realizada pela comunidade” (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010, P. 96). Quando aplicados a áreas vazias ou imóveis ociosos (vazios, não utilizados ou subutilizados) objetiva-se destinar áreas dotadas de infraestrutura e serviço para habitação de interesse social.

urbanas. Numa dimensão mais estritamente jurídica<sup>299</sup> da regularização o instrumento cumpre um papel importante na declaração juridicamente vinculante do interesse público na promoção da regularização da posse de áreas (ou prédios) ocupada(o)s por população de baixa renda com finalidade de moradia. Ao gravar em lei uma área como ZEIS, salvaguarda-se determinada forma de apropriação e uso do espaço urbano, dando publicidade, notoriedade, legitimidade a uma ocupação e ao exercício da posse<sup>300</sup>.

As ZEIS, apesar de terem seu papel minimizado na Lei nº 13.465/17, continuam a cumprir um importante papel na dimensão objetiva do direito à moradia (valor identitário), impondo fins diretos e declarando publicamente uma estratégia juridicamente vinculante de destinar determinadas áreas para moradia social e priorizar certos usos, tal como dispõe a Lei 13465/17:

Art. 18. (...) § 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

A iniciativa de alguns municípios de demarcação de ZEIS em áreas centrais é vista como uma experiência “conjugada à luta dos movimentos por moradia nos centros e a inúmeros processos de ocupação de imóveis vazios ou abandonados, públicos e particulares” (RODRIGUES e BARBOSA, 2010, p. 27). Especificamente no Plano Diretor de São Paulo, destaca-se no regramento das ZEIS 3<sup>301</sup> (Figura 18) a aproximação das estratégias de regularizar e destinar para moradia áreas dotadas de infraestrutura, mas ociosas. Aqui também se mostra relevante a experiência dos cortiços e os aportes jurídicos já consolidados para essa modalidade de moradia coletiva<sup>302</sup>, que poderia ser aplicado de forma extensiva para outras formas de habitação coletiva:

#### **Plano Diretor (Lei Municipal nº 16.050/14)**

Art. 52 (...)

---

<sup>299</sup> Além das dimensões física (urbanística) e jurídica (apropriação e titulação), as ZEIS também servem a estratégias de caráter econômico, quando sua demarcação visa intervir na conformação do preço da terra por meio de regras que restrinjam usos ou proibam rememoração (BONDUKI, 2018, P. 118)

<sup>300</sup> Interessante notar como o instrumento das ZEIS mobiliza o movimento social, inclusive pois o reconhecimento público da existência da ocupação, com a “demarcação da área como ZEIS eleva a noção de segurança da posse, embora não a garanta explicitamente” (RODRIGUES e BARBOSA, 2010, p. 27)

<sup>301</sup> Não se desconhece as críticas às ZEIS 3 e aos poucos resultados alcançados: após anos de vigência do Plano Diretor, apesar da potencialidade do instrumento, os avanços na garantia de moradia para população de baixa renda em áreas centrais seria poucos (GATTI, 2015), mas tal discussão, ainda que relevante, foge do escopo desta tese.

<sup>302</sup> Essa intersecção também aparece na Lei Municipal nº 10.928/91 (Lei Moura) que em seu art. 9º fala expressamente em “recuperação, renovação e regularização de áreas com concentração de cortiços, com financiamento para a produção de unidades habitacionais próximas”

§ 2º Nas ZEIS 3, em caso de demolição de edificação usada como cortiço, as moradias produzidas no terreno deverão ser destinadas prioritariamente à população moradora no antigo imóvel.

Figura 18: Modalidades de ZEIS no PDE/SP



Fonte: PDE Ilustrado, 2014 (p. 60).

Ainda sobre as ZEIS, importante observar a aproximação entre essa modalidade de zoneamento especial e a gestão de áreas de risco, a teor do exposto no art. 42-A do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01). Com efeito, em municípios incluídos no Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis a desastres deve conter, como conteúdo mínimo obrigatório do Plano Diretor<sup>303</sup>, diretrizes para regularização dos núcleos informais e previsão de áreas para habitação social por meio da demarcação de ZEIS:

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: (...)

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para

<sup>303</sup> Para além da previsão do conteúdo mínimo obrigatório previsto no art. 42 do Estatuto da Cidade (Lei 12.257/01), há resolução do Conselho das Cidades (Resolução nº 34/2005) que inclui nas diretrizes sobre o conteúdo dos Planos Diretos, especificamente no tocante às ZEIS, a demarcação das áreas que apresentam risco à vida e à saúde (art. 5º, III da Resolução nº 34/2005).

habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido

Inúmeros artigos da Lei nº 13.465/17 permitem ver a possibilidade de trabalhar com as ocupações em edifícios centrais como verdadeiros núcleos urbanos informais verticais aos quais seria aplicável a regularização fundiária. São normas que remetem à dimensão de ocupação do solo, ou seja, às edificações resultantes do direito de construir. Por exemplo, a possibilidade de os Municípios dispensarem a observância de parâmetros urbanísticos e edifícios para fins de regularização fundiária urbana (art. 11, §1º, Lei 13.465/17)<sup>304</sup> remete à regularização da edificação e, conseqüentemente, aos critérios para qualificar a segurança das mesmas.

Também dignos de nota são os artigos que tratam da regularização fundiária de conjuntos habitacionais (art. 14, §2º, Lei nº 13.465/17)<sup>305</sup> e condomínios (art. 59, Lei nº 13.465/17)<sup>306</sup>, que mostram a possibilidade de conceber a existência de núcleos informais verticais aos quais seriam aplicáveis as regras de regularização fundiária.

Importante mencionar a possibilidade de o poder público, quando se tratar de regularização fundiária de interesse social (Reurb-S), implementar as melhorias habitacionais previstas em projeto (art. 37, Lei nº 13.465/17), ou seja, intervir na edificação qualificando a segurança:

Art. 37. Na Reurb-S, caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção.

Tal dispositivo é de fundamental importância, pois a falta de financiamento público pode ser apontada como um dos gargalos para a adoção de medidas de qualificação de

---

<sup>304</sup> Art. 11 (...)

§ 1º Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios.

<sup>305</sup> Art. 14 (...)

§2º Nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais.

<sup>306</sup> Art. 59. Serão regularizados como conjuntos habitacionais os núcleos urbanos informais que tenham sido constituídos para a alienação de unidades já edificadas pelo próprio empreendedor, público ou privado.

§ 1º Os conjuntos habitacionais podem ser constituídos de parcelamento do solo com unidades edificadas isoladas, parcelamento do solo com edificações em condomínio, condomínios horizontais ou verticais, ou ambas as modalidades de parcelamento e condomínio.

segurança. Não se trata apenas da falta de recursos<sup>307</sup> em si para execução de medidas mitigadoras específicas para qualificar a segurança (aspectos orçamentários), mas a própria possibilidade jurídica de intervir em áreas privadas, o que transparece em decisões exaradas nas ações judiciais atreladas aos 51 imóveis ocupados, objeto de estudo de caso neste trabalho, especialmente nas Ações Civis Públicas (ACPs) de “manejo de risco”.

Nesse sentido, as respostas jurídicas construídas para a regularização de loteamentos e de cortiços pode ser de grande valia. Em ambos os casos, a norma regulamentadora prevê a possibilidade de intervenção da administração realizando as obras necessárias, sem prejuízo de posterior ressarcimento, sendo que a interpretação jurídica que se consolidou é que, nesses casos, trata-se de verdadeiro poder-dever da administração promover o adequado ordenamento territorial e/ou intervenção, não havendo discricionariedade.

**Lei nº 6766/79**

Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

**Lei Municipal nº 10.928/91 (Lei Moura)<sup>308</sup>**

Art. 7º (...) § 2º - Quando as condições físicas e de habitabilidade do cortiço evidenciarem grave e iminente risco à vida ou à saúde dos moradores, a autoridade municipal competente, mediante laudo fundamentado, o interditará, sem prejuízo das sanções administrativas e penais a que estiverem sujeitos o proprietário, o locatário-sublocador, terceiros que tomarem o lugar destes e/ou o responsável pela exploração, ou, se julgar conveniente, realizará de imediato, as obras necessárias à eliminação do risco, delas se ressarcindo ulteriormente.

A *Lei Moura* (Lei Municipal nº 10.928/91) traz outras importantes contribuições para o esforço de (re)inscrever a questão das ocupações em edifícios centrais e as intervenções para qualificação da segurança no paradigma da regularização fundiária e afirmação da moradia, a exemplo da necessária coordenação da Prefeitura:

Art. 4º A Prefeitura orientará e coordenará, quando for o caso, a assinatura de convênios entre o proprietário do imóvel, o locatário-

---

<sup>307</sup> A questão da disponibilidade orçamentária para realização de políticas públicas de regularização é questão de fundamental importância, mas que foge do escopo do presente trabalho. Ainda assim, é digna de nota a sugestão feita por Alexandra Fuchs de Araújo e Paulo de Araújo Mendes Lima (2019) de que os prazos presentes na Lei nº 13465/17, em que pese parecerem não factíveis, abrem a via indenizatória pelo seu descumprimento (ARAÚJO e LIMA, 2019, p. 36), podendo-se pensar na utilização de tais recursos pagos a título de indenização no custeio de obras e intervenções promovidas pelos próprios moradores.

<sup>308</sup> A possibilidade de o Poder Público assumir o financiamento das melhorias em imóveis encortiçados, de propriedade particular, aparece também no art. 8º da Lei Municipal nº 10.928/91 (Lei Moura)

sublocador e/ou os moradores e as empresas concessionárias de serviços de distribuição de energia elétrica, gás e de redes de água e esgoto, visando a melhoria das condições de habitabilidade.

Voltando à possibilidade de flexibilizar parâmetros urbanísticos e edifícios para fins de regularização fundiária urbana, da essência das ZEIS, mas também prevista expressamente no vocabulário operacional da Lei nº 13.465/17 (art. 11, §1º, Lei 13.465/17), mostra-se importante buscar no Código de Obras e Edificações (Lei Municipal nº 16.642/17) as bases legais para uma requalificação:

Art. 78. Na requalificação, são aceitas soluções que, por implicação de caráter estrutural, não atendam às disposições previstas na LOE, PDE ou LPUOS, desde que não comprometam a salubridade, nem acarretem redução de acessibilidade e de segurança de uso.

A requalificação, pensada como melhoria proporcional e progressiva, alinhada com a ideia de adaptação razoável, deve ser pensada caso a caso, adequada à realidade concreta do núcleo informal (vertical) a ser regularizado e de forma participativa (à semelhança da regra aplicada às ZEIS). Mais uma vez, o regramento sobre cortiços e suas condições mínimas de habitabilidade é de grande valia, pois aos parâmetros gerais soma-se a possibilidade de flexibilização (art. 3º, parágrafo único, Lei Municipal nº 10.928/91).

Enfim, as precariedades e vulnerabilidades das ocupações em edifícios, verdadeiros núcleos informais verticais, podem e devem ser enfrentadas pela ótica da regularização fundiária e afirmação do direito à moradia, havendo sólida base normativa para tanto. A regularização, como forma de qualificação da moradia dos grupos mais vulneráveis, abrange uma dimensão objetiva (valor identitário) que extrapola a dimensão subjetiva das relações de apropriação e títulos que reconhecem uma relação jurídica. Tais títulos são importantes na medida em que estabilizam vínculos, reconhecem situações materiais e abrem possibilidade de aproveitamento do solo de forma segura sem perder de vista a necessária dimensão inclusiva.

Mas as ocupações de edifícios no centro ainda refletem uma situação de alta vulnerabilidade, alheia aos percursos de formalidade e informalidade, que coloca seus moradores numa condição de periferia em termos sociais (EARLE, 2012). Se a redução da vulnerabilidade é essencial num paradigma de gestão de risco pautado pela prevenção e inclusão, numa busca de progressão de segurança, enfrentar a insegurança jurídica adquire centralidade no debate sobre gestão de risco e, portanto, o contexto da judicialização e dos



conflitos fundiários que envolvem as ocupações (núcleos informais verticais) não pode ser negligenciado.

### **3.2.3 Judicialização, insegurança jurídica e impactos da vulnerabilidade no risco**

O histórico de luta para habitação nas áreas centrais de São Paulo evidencia o conflito entre a cidade construída e habitada por pessoas e a cidade do capital, território de disputa do mercado imobiliário ou sujeito a vacâncias jurídicas revolvidas em torno de uma visão reificada do patrimônio imobilizado (e, muitas vezes, ocioso). Entendendo que conflitos não são disfuncionais, mas inerentes à sociedade capitalista (MILANO, 2017) e que o espaço urbano é, na sua essência, produzido a partir do conflito (TRINDADE, 2017), o caminho da judicialização de questões sociais é quase que sequência inexorável da sua juridicização.

A judicialização, especialmente no caso das ocupações em áreas centrais, se relaciona com a questão do risco e a sua gestão sob duas perspectivas, basicamente: (i) no tocante à insegurança da posse e aumento da vulnerabilidade; e (ii) no que se refere à mitigação de riscos objetivamente identificados.

Inicialmente, merece destaque a questão da insegurança da posse e aumento da vulnerabilidade. Não havendo proteção das famílias contra remoções forçadas ou outras ameaças, aumenta-se a sua vulnerabilidade, elemento central no entendimento do risco. Os ocupantes, enquanto sujeitos hipervulneráveis, com frágeis condições de bem-estar individual e social, ficam relegados a uma condição perene de informalidade, que funciona com espécie de controle<sup>309</sup>, expresso na sua dimensão política de sujeição a um poder.

Adotando-se um olhar mais focado na dimensão física da ameaça, a insegurança na posse funciona como bloqueio à realização de amplos investimentos em obras, na adoção de medidas estruturais voltadas à qualificação de segurança. Por outro lado, é de suma importância perquirir o delicado equilíbrio desenvolvido pelos ocupantes para conviver com o risco, o que importa também na adoção de medidas não estruturais e algumas pequenas (e urgentes) intervenções<sup>310</sup>.

---

<sup>309</sup> Em entrevista com um(a) representante da sociedade civil, ao comentar o impacto dos conflitos em torno da posse e da propriedade nas ações de gestão de risco o entrevistado afirma que se trata de “controle pela informalidade”.

<sup>310</sup> Recente trabalho desenvolvido pela assessoria técnica Peabiru TCA, em parceria com movimentos de moradia e fomentada pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU-SP), mapeou 6 ocupações do centro

A insegurança jurídica, assim, acaba reforçando a lógica do “se fica não melhora, se sai, enfrenta riscos difusos”, num círculo vicioso em que, constantemente, alimentam-se riscos de criar novos riscos. É a incessante ameaça de ficar sem moradia (Figuras 19 e 20), o que em tempos de pandemia pode significar a fronteira entre a vida e morte, pulverizando-se, com isso, o nexos causal de desastres silenciosos que ocorrem nas ruas ou em locais cada vez mais precários, numa situação cada vez mais vulnerável.

Figuras 19 e 20: Moradores da ocupação da Rua Alexandrino Bueno, desabrigados após acidente e interdição



Fonte: Benedito Barbosa (fotos)

No mais, fundamental aliar uma dimensão mais ampla (macro jurídica), de acesso à moradia e à cidade com suas infraestruturas, com uma dimensão mais micro, voltada a melhorias físicas, reconhecendo que “melhorias fundiárias podem reduzir a pobreza e, conseqüentemente, a vulnerabilidade para o desastre. Garantir segurança na posse pode também encorajar – ou mesmo viabilizar por meio de acesso a crédito – investimentos na mitigação de desastres” (REALE e HANDMER, 2011, p. 164 - traduzi)<sup>xliv</sup>.

---

de São Paulo e, além de fazer um diagnóstico participativo das condições de segurança, apresentou propostas de intervenção que, considerando o binômio necessidade - possibilidade reconheceu a produção coletiva e a força de trabalho impressa pelo movimento e pelos moradores para melhoria dos edifícios (vide [http://www.peabirutca.org.br/?painel\\_projetos=ocupas-centro](http://www.peabirutca.org.br/?painel_projetos=ocupas-centro)). De forma semelhante, outras ocupações foram objeto de estudo pela Assessoria técnica FIO, também em parceria com os movimentos e com recursos do mesmo edital CAU-SP, foram debatidas no evento “Ocupações e territórios populares” realizado em 06/11/2021 na Ocupação 9 de Julho, organizada pela FIO Assessoria e MSTC.

Voltando ao conflito e sua judicialização, importa observar que cidade é conflito, um conflito multifacetado, com matizes que ora realçam aspectos positivos ora demarcam profundas contradições e a colidência de interesses<sup>311</sup>.

O conflito que inspirou a cunhagem do termo “direito à cidade” é visto como encontro entre diferentes, projeto utópico de outra cidade, construída a partir de lutas forjadas num lugar urbano comum, de encontro. Esse conceito vem ganhando normatividade, mas muitos são os desafios de dar contornos jurídicos a essa ideia (TRINDADE, 2012, GOMES, 2018; SANTOS JUNIOR, 2014).

Por outro lado, no âmbito de uma política urbana que apostou na consolidação normatizada de pequenos avanços após movimentos de pressão e negociação (BONDUKI, 2018)<sup>312</sup>, o que se tem é a consolidação de uma ordenação jurídico-urbanística que, atrelada constitucionalmente à ordem econômica, revela uma tensão dialética entre uma dimensão estatutária e outra diretiva (FRANZONI, 2013). Esse sistema normativo, que combina a proteção e legitimação de um determinado sistema produtivo e seus pilares - propriedade e contrato (estatutário) - com um estado de inconformismo no qual há uma busca constante por mudanças (dirigente), encerra em si mesmo profundas contradições e a colidência de interesses, o que potencializa a judicialização, levando muitos dos conflitos urbanos à arena judicial.

Afinal, as ocupações de edifícios em áreas centrais, promovidas pelos movimentos de moradia, são essencialmente desafiadoras (TRINDADE, 2017): provocam o direito estatutário, que é baseado na abstração da propriedade, a partir da juridicidade material com suas novas formas de apropriação, por meio de uma subjetivação coletiva. De fato, a ocupação como ato político-jurídico de natureza coletiva recria vínculos e “propõe um novo conceito de propriedade a partir da reconceituação da posse” (VEDOVATO e NUNES, 2018, p. 2729). Trata-se de uma posse que abandona a noção de posse como guarda avançada da propriedade, da qual é exteriorização (art. 1.196 e 1.228, CC) para

---

<sup>311</sup> Interessante abordagem de Miguel L Baldez sobre conflitos que, no Estado burguês, são reduzidos a conflitos individuais, mas no contexto dos conflitos sociais, “um direito que vislumbre a realidade social é requisito essencial e indispensável para uma sociedade materialmente mais democrática” (BALDEZ, 1996, p. 2732).

<sup>312</sup> Segundo o referido autor “A Constituição de 1988, a aprovação do Estatuto da Cidade (2001) e a criação do Ministério das Cidades (2003) foram marcos desse processo, regido por uma política de conciliação, na qual se buscou enfrentar a histórica desigualdade da sociedade brasileira sem bater de frente com as elites econômicas, acreditando-se que elas poderiam apostar na modernização das relações de propriedade e na garantia de direitos sociais como estratégia de um novo projeto de desenvolvimento nacional” (BONDUKI, 2018, p. 82).

voltar a uma dimensão da juridicidade material, da *práxis* renovada que reconhece o fenômeno jurídico no seu processo histórico, e confere legitimidade à materialidade jurídica de outras formas de apropriação da terra urbana.

As ocupações, no olhar de Miguel L Baldez (1996) são, assim, importante mecanismo de ruptura com o sistema fechado do direito positivo, caracterizadas pelos atributos de (i) coletividade; (ii) continuidade, pois como resistência não se encerram nem na aquisição da terra e pressupõem constante questionamento do modo de produção capitalista; (iii) aptidão para recriar a posse, que “deixa de ser simples relação prática entre o homem e a terra, para adquirir configuração mais ampla e bem mais rica em conteúdo” (BALDEZ, 1996, p. 117).

As ocupações de edifícios em áreas centrais traduzem uma realidade pautada por intenso conflito fundiário e alto grau de judicialização, lides que se estruturam e se desenvolvem, com mais frequência, em torno de relações subjetivas de apropriação, afastando-se da dimensão mais ampla do conflito territorial.

A litigiosidade em torno da posse e da propriedade é constatada em inúmeros estudos que mostram como as ações possessórias acabam revelando a face mais visível dos conflitos fundiários urbanos, ações que, no mais das vezes, dotadas de seletividade, desterritorializam<sup>313</sup>, despersonalizam e criminalizam (MILANO, 2017). Em que pese haver toda uma base teórica que permite superar as bases tradicionais de compreensão da posse e da propriedade, fazendo prevalecer a posse com função social sobre a propriedade dela destituída (TORRES, 2007).

Essa característica da litigiosidade em torno das relações subjetivas de apropriação não é diferente no caso das ocupações de prédios nas áreas centrais de São Paulo, como será explorado com maior profundidade em itens subsequentes. Por ora, importa dizer que, em relação ao conjunto de ações judiciais associadas aos 51 prédios ocupados e objeto de visita técnica por parte da Municipalidade, 40% são ações de reintegração de posse, às quais se somam 10% de ações desapropriatórias.

Apesar de deficiências na atuação jurisdicional, muitas vezes fundada em ações contrárias às ocupações (VEDOVATO E NUNES, 2018) e numa ótica seletiva (MILANO, 2017), a

---

<sup>313</sup> Importante estudo conduzido pelo Insper em conjunto com o Instituto Polis mostra como essa desterritorialização é nota característica dos processos de reintegração de posse (INSPER e POLIS, 2021).

judicialização tem sim uma importância estratégica, especialmente quando o processo judicial é entendido como forma de insurgir-se contra a ordem estatuída por dentro dela mesma<sup>314</sup>, como possibilidade de examinar as antíteses do direito posto em prol dos mais vulneráveis (BALDEZ, 1996).

O processo judicial pode, então, servir para fustigar a construção de alternativas inclusivas, mobilização de instrumentos jurídicos que operacionalizam opções estratégicas, as quais são fruto de processos sociopolíticos conflituosos, afirmando direitos e promovendo inclusão. Enfim, é possível olhar o processo como campo de resistência, mas também como possibilidade de explorar fendas e ampliar o espaço da dimensão dirigente num necessário “diálogo dialético entre a realidade social e o direito dado” (VEDOVATO e NUNES, 2018, p. 2731).

Pensando que as ocupações permitem a recriação da posse a partir de uma relação de subjetivação coletiva, é possível aproveitar a lide judicial como forma de alavancar uma discussão mais ampla e profunda sobre as relações subjetivas de apropriação aproximando-as da materialidade da cidade e sua (re)produção. Dito de outra forma, o processo de subjetivação coletiva, judicializado na lógica das lides possessórias, pode incitar um olhar para uma dimensão objetiva da moradia, como valor identitário transindividual. A ocupação desafiando uma forma de produção da cidade e a narrativa de que “pobre mora na periferia”, pode reinsserir a dimensão do conflito territorial nas lides possessórias, lançar luz à disputa por um lugar urbano com suas dinâmicas políticas e sociais, pelas infraestruturas urbanas, pela cidade como *bem comum*, cujos recursos (lote), apropriados individual ou coletivamente, dependem essencialmente de um sistema urbano em funcionamento.

---

<sup>314</sup> Há no trabalho de BALDEZ importante diferenciação entre “direito insurgente”, “direito alternativo”, “uso alternativo do direito” e “direito achado na rua”. O jurista carioca promove a ideia de um “direito insurgente”, surgido a partir da práxis e juridicidade material com aptidão de transformar e abalar o direito burguês positivado. Seria, portanto, um direito contra a ordem e que rompe com a ideologia de classes que funda o direito posto pelo Estado burguês. Difere a insurgência do “direito achado na rua”, termo cunhado por Roberto Lyra Filho, que teria um viés mais acadêmico e instrumental para assessorias jurídicas a partir do (re)conhecimento de experiências de sujeitos coletivos. O “direito alternativo” refere-se às práticas jurídicas internas das comunidades oprimidas enquanto o uso alternativo do direito é a prática progressista dos juízes que, no trato das demandas sociais buscam um diálogo comprometido com a realidade social não admitindo a pretensa neutralidade da lei. Ainda assim, “[o] sentido histórico desse direito insurgente não está em ser alternativo, mas sim na capacidade de seus teóricos de insurgirem-se contra a ordem estabelecida, e de participarem, ainda que por dentro da ordem jurídica do estado capitalista, da construção da sociedade socialista e de seu Estado” (BALDEZ, 1996,p. 121)

Mas para desafiar o padrão de produção da cidade e colocar o centro como pauta política (TRINDADE, 2017, p. 158), as ocupações trazem uso a prédios anteriormente abandonados<sup>315</sup>, imóveis ociosos que, exatamente por permanecerem por longos períodos sem uso, apresentam condições físicas precárias.

Essa questão, relacionando-se com proteção da ordem urbanística (Lei nº 7.347/85, art. 1º, VI) e a prevenção de desastres, leva a uma segunda manifestação da judicialização em torno da gestão do risco: a adoção de estratégias judiciais fundadas na mitigação de riscos objetivamente identificados conforme parâmetros técnicos.

Nesse contexto, destacam-se as denominadas “ações de manejo de risco”. São, basicamente, ações públicas propostas para casos em que é constatada a existência de moradias em áreas de risco, nas quais se prioriza a análise atualizada do risco, identificando-se as medidas de mitigação de risco a serem implementadas e sua responsabilidade, zelando pela adoção de medidas com o menor impacto possível e restringindo a remoção ao mínimo necessário. Nos dizeres do Juiz Antonio Augusto G. de França na contextualização com enfoque jurídico que inaugura o material do CAJUFA sobre risco, sai o foco da desocupação, pois são ações nas quais “a questão da adoção de medidas de mitigação do risco passa a ser central, o que somente realça a necessidade de perícias mais detalhadas” (CARVALHO, *et al* 2020, p. 10).

Tais ações têm ganhado espaço no Judiciário paulista, como se percebe no caso das 51 ocupações de prédios no centro de São Paulo, que será explorado mais a fundo nos itens subsequentes, sendo suficiente dizer que, após o incêndio e desabamento do edifício WPA e a realização das visitas técnicas nas ocupações, o Ministério Público de São Paulo (MP/SP) já ajuizou 28 ações civis públicas visando a adoção de medidas de qualificação da segurança nas ocupações.

Ainda assim, a estratégia de isolamento das questões de mitigação do risco nos moldes em que vem sendo discutida pode não ser ideal, por mais que se defenda não se tratar de uma simples ação contenciosa, e, por isso, processo de cunho artesanal que exigiria uma atuação jurisdicional transdisciplinar, apta a lidar com a dinamicidade e complexidade do risco. Enfim, ainda que se trate de uma modalidade de litígio mais comprometido com a dimensão social “dentro do espírito de jurisdição voluntária, em que há convergência de

---

<sup>315</sup> Não se refere aqui à figura do abandono (art. 1.276, CC), discussão essencial, inclusive em termos de caracterização e efeitos jurídicos, mas que extrapola o escopo desta pesquisa.

interesses, buscando soluções rápidas e consensuais” (DE FRANÇA, 2020), há desafios nessa abordagem.

Identificam-se pelo menos três desafios em relação às ações de “manejo de risco”, especialmente quando se parte de uma visão reificada, da propriedade como objeto, com foco no lote - nos índices e parâmetros para sua construção e uso, bem como na responsabilidade pela implementação de medidas de adequação a esses parâmetros.

O primeiro desafio relacionado aos parâmetros de aferição do risco, ainda muito atrelados a um modelo de racionalidade científica e num paradigma de segurança definitiva, não condiz com uma melhora progressiva, gestão paulatina do risco. Grande avanço foi dado com a publicação das Diretrizes para Análise de Risco Geológico-Geotécnico em Áreas Urbanas, que serve de “subsídio à atividade jurisdicional ligada aos pedidos de remoção em áreas de risco” (CARVALHO, et al, 2020, p. 31). Tal material estabelece um método de avaliação de risco que parte do pressuposto da complexidade da sua construção socionatural e apresenta exigências técnicas para definir medidas de segurança individuais (como obras e remoção). Ainda assim, a orientação para elaboração dos laudos periciais não contempla a dimensão da percepção do risco, os diferentes significados atribuídos ao risco e seus elementos por diferentes sujeitos envolvidos; não busca captar formas de autogestão implementada pelos moradores que permitem a convivência com o risco; nem dialoga com critérios de aferição de vulnerabilidade que extrapolem aqueles ligados ao risco interno focando apenas nos fatores que condicionem a magnitude do dano. Também é insuficiente para abarcar algumas características do risco urbano, como as novas ameaças e a relação lote-cidade (abordada apenas tangencialmente), sendo necessário avançar ainda mais. No caso da ocupação de prédios em áreas centrais, acrescenta-se ainda outra camada de complexidade - a avaliação dos “riscos intrínsecos a prédios urbanos” (CARVALHO, et al, 2020, p. 20) - para os quais o espírito do estudo da comissão de peritos está sendo expandido<sup>316</sup>.

Outro desafio relaciona-se com a pretendida cisão do manejo de risco (traduzido no pedido jurídico de mapeamento de riscos e realização de benfeitorias - obras de qualificação da segurança) da condição de ocupação. Como se fosse possível afastar a questão da

---

<sup>316</sup> Em 2021, foi publicada a Ordem de Serviço CAJUFA nº 01/2021 nomeando uma comissão de peritos para elaborar outro manual técnico com diretrizes para avaliação de prédios ocupados.

segurança em prédios ocupados dos conflitos territoriais e da dimensão do conflito que envolve as relações subjetivas de apropriação.

Como dito anteriormente, o problema da judicialização pautada pela subjetivação das relações de apropriação é que ela normalmente afasta a dimensão dos conflitos territoriais (não olha o conflito fundiário ou outras reivindicações sociais – como a moradia<sup>317</sup>). Mas uma perspectiva desafiadora pode reinserir nas lides possessórias a discussão do conflito pelo lugar na cidade, um espaço dinâmico, que conforma e é conformado por disputas em torno do acesso a bens, serviços, infraestruturas, enfim, com toda sua riqueza e dinâmicas políticas e sociais.

Finalmente, as ações de “manejo de risco” ao evocar a responsabilidade da municipalidade, fora do contexto da afirmação da moradia, acabam por mobilizar uma ideia de controle urbanístico da propriedade muito calcada na lógica repressivo-punitivo, ou seja, focada no poder de polícia.

A reunião das lides, possessória e de manejo de risco, ressignificando a questão das ocupações a partir do direito à moradia e na perspectiva da regularização fundiária pode ser benéfico, havendo instrumentos processuais que permitiriam essa apreciação conjunta.

Alexandra Fuchs de Araújo e Paulo de Araújo M. Lima (2019) fazem menção à previsão de juízos cooperantes (art. 68 CPC) e da doutrina sobre decisões estruturais numa perspectiva de judicialização estratégica.

Por meio do instituto dos juízes cooperantes haveria a “possibilidade de reunião de processos relativos a um mesmo território com um mesmo juiz” (ARAÚJO e LIMA, 2019, p. 39) ou mesmo o compartilhamento de competências em atos concertados<sup>318</sup> (art. 69, IV, CPC<sup>319</sup>).

---

<sup>317</sup> Na pesquisa sobre conflitos fundiários no Brasil, elaborada pelo Insper e Instituto Pólis, constatou-se que as “ações possessórias coletivas de bens imóveis tornaram-se a *gramática jurídica das ocupações*” (INSPER E POLIS, 2021, p.23) e foram relacionadas as principais tipologias de conflitos sociais de fundo que, apesar da baixa permeabilidade nas ações possessórias, estão na sua origem: moradia – a principal delas, conflitos agrários, direito de greve e manifestação direitos de comunidades tradicionais – indígenas e quilombolas.

<sup>318</sup> Digno de nota é o caso da ocupação da Avenida Prestes Maia, nº 911 em relação ao qual tramitava uma ação de reintegração de posse (TJ/SP, 15ª Vara Cível Central, processo nº 0191546-92.2010.8.26.0100) e uma ação de desapropriação (TJ/SP, 13ª Vara de Fazenda Pública, processo nº 1018412-12.2014.8.26.0053). Após a realização de uma audiência conjunta (cível e fazenda) foi selada a concordância quanto ao valor da indenização e forma de divisão entre os interessados, reconhecida a perda de objeto da possessória e extintas as duas ações.

<sup>319</sup> Art. 69. O pedido de cooperação jurisdicional deve ser prontamente atendido, prescinde de forma específica e pode ser executado como:



Já as decisões estruturais criam uma nova estrutura decisória que permite avanços progressivos no seu cumprimento a partir de diálogos concertados (soluções negociadas) com a Administração Pública e partes envolvidas na lide. Trata-se de preocupação que vai ao encontro das observações quanto ao tangenciamento das “ações de manejo de risco” com a jurisdição voluntária, com destaque para a conciliação, ou mesmo de sentenças ilíquidas, dado o caráter dinâmico do risco e a necessidade de realização de novas perícias em fase de liquidação para verificar mudanças na condição de risco decorrentes de intervenções progressivas ou processos naturais (CARVALHO, et al, 2020).

Tal situação assemelha-se ao caso paradigmático envolvendo a ocupação de prédios abandonados em áreas centrais de Johannesburgo, na África do Sul – *City of Johannesburg v Rand Properties* (ou *Olivia Road*). O julgamento da Corte Constitucional consolida o conceito de envolvimento significativo (*meaning engagement*), segundo o qual a Municipalidade e os ocupantes, antes da efetivação de qualquer ordem de remoção (no caso, pautada pelas más condições dos prédios), devem se envolver em tratativas visando a realização de um acordo que preserve o direito à moradia e sua implementação progressiva.

No caso em questão, a Prefeitura de Johannesburgo pretendia remover mais de 300 famílias de um conjunto de prédios com base no Código de Obras e no argumento da promoção da saúde e segurança (HANDMER, LOH e CHOONG, 2007). Os moradores resistiam à pretensão com base em lei que exige prévia mediação como requisito necessário à remoção, bem como na inconstitucionalidade de remoção fundada em Código de Obras e Edificações sem que fosse viabilizada alternativa de acomodação ou assegurado o direito à moradia adequada, que inclui a dimensão de conflito territorial. Em sentença emblemática, a decisão da Corte de Johannesburgo (*Johannesburg High Court*) proibiu as remoções sem que houvesse previamente um programa abrangente apto a garantir a moradia adequada constitucionalmente assegurada, não sendo a precariedade dos prédios (o risco), *de per se*, motivo para remover os moradores. Tal decisão foi revertida na Corte de Apelação (*Court of Appeals*) não apenas dispensando a oitiva prévia dos moradores em casos emergenciais, especialmente em face da dificuldade de identificar e quantificar os ocupantes, mas desqualificando as ocupações como forma de moradia adequada. O resultado foi a autorização da remoção, considerada meio adequado ao fim pretendido sem que houvesse

---

(...)

IV - atos concertados entre os juizes cooperantes.

violação do direito constitucional à moradia adequada, mas impondo à municipalidade o dever de dar atendimento provisório, emergencial aos mais necessitados (“desperately in need”). Finalmente a Suprema Corte (*Constitutional Court*) determinou, em caráter liminar, o envolvimento significativo das partes na negociação de um acordo à luz dos direitos e valores constitucionais (COHRE, 2008). O acordo, além de estipular condições para eventual remoção, relacionava intervenções necessárias nos prédios para, de forma progressiva, qualificar a segurança até que uma alternativa apta a garantir o direito à moradia adequada fosse implementada. A leitura do teor do julgamento<sup>320</sup>. mostra que tais medidas incluíam “a instalação de banheiros químicos, a limpeza e sanitização dos prédios, a entrega de sacos de lixo, o fechamento de determinado poço de elevador e a instalação de um extintor de incêndio” (traduzi)<sup>xlv</sup>. O acordo foi apreciado pela Suprema Corte que, apesar de não analisar a inconstitucionalidade das remoções baseadas no Código de Obras, em razão da violação do direito à moradia adequada, expressou sua preocupação com o risco de gerar novos riscos, nos seguintes termos: “o Município deve levar em consideração a possibilidade de desabrigar qualquer residente, como consequência da seção 12(4)(b) que trata de remoções, no processo de tomada de decisão quanto a prosseguir ou não com a remoção” (traduzi)<sup>xlvi</sup>.

Interessante notar como o caso, de fato, levantou a preocupação em relação ao supramencionado risco de gerar novos riscos, com aprofundamento de um ciclo de exclusão e ampliação da vulnerabilidade:

Em resposta a preocupações com saúde e segurança, a cidade de Joanesburgo remove cada vez um maior número de moradores de favelas, apesar das evidências de que despejar os desesperadamente pobres de “prédios mal conservados, ruins”, sem oferecer acomodações alternativas, em nada reduz o número de favelas. Em vez disso, os removidos, geralmente se mudam para outras favelas ou outros “prédios mal conservados, ruins” ainda desocupados nas imediações (CHENWI, 2006, p. 13 - traduzi)<sup>xlvii</sup>.

Desafios muito semelhantes se apresentam no caso das ocupações do centro de São Paulo, como se apresenta em seguida.

---

<sup>320</sup> Case CCT 24/07 [2008] ZACC 1, Íntegra da decisão disponível em [https://collections.concourt.org.za/bitstream/handle/20.500.12144/3316/Full%20judgment%20Official%20version%20\(167%20Kb\)-11581.pdf?sequence=35&isAllowed=y\\_\(acesso em 02/03/2022\)](https://collections.concourt.org.za/bitstream/handle/20.500.12144/3316/Full%20judgment%20Official%20version%20(167%20Kb)-11581.pdf?sequence=35&isAllowed=y_(acesso em 02/03/2022))

### 3.3 AS OCUPAÇÕES NO CENTRO DE SÃO PAULO

O incêndio e desmoronamento do Edifício WPA lançou luz sobre a questão das ocupações e, se por um lado, havia uma pressão pela adoção de respostas rápidas (o que envolvia a remoção de muitas famílias) a articulação de frentes de ação com ampla participação social permitiu que se construísse uma reação que não apenas olhou para famílias desabrigadas, mas também aproveitou a janela de oportunidade aberta para discussão de uma política pública específica para as ocupações, com inflexões importantes na forma como se entendiam os riscos existentes nessa modalidade de moradia coletiva e na forma de geri-los a partir do controle urbanístico. Um passo inicial seria a realização de um diagnóstico capaz de identificar quais eram os prédios ocupados, as reais condições de segurança e as possíveis medidas mitigadoras. Passo importante, pois a forma como entendemos o risco impacta como construímos as soluções (LAVELL, MASKERY, 2014). Nesse processo, formou-se inicialmente um grupo executivo (GE), coordenado pela Defesa Civil e responsável por fazer as visitas iniciais. A continuidade dos trabalhos se daria um por meio de um Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI), dessa vez coordenado pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB). Mas muita coisa ficou no caminho, como semente plantada que não germinou plena e adequadamente. E assim, a política pública fica a reboque do sistema de Justiça que, com uma centena de processos judiciais relativos aos 51 prédios ocupados, nos conta uma história de conflito.

#### 3.3.1 Os 51 prédios ocupados: história que emerge das cinzas de um desabamento

O incêndio e desmoronamento do WPA<sup>321</sup> ocorrido em 1º de maio de 2018, deixou 7 vítimas fatais e 2 desaparecidos, além de mais de 250 famílias desabrigadas. Mas também um foi um marco na história das ocupações do centro de São Paulo, muitas das quais se mantinham invisíveis, na medida do possível, como estratégia de sobrevivência.

Como sinal de alerta, o rugido da estrutura batendo no solo repercutiu longe e, para as lideranças dos movimentos sociais, ficou evidente que seria necessário responder rapidamente. Não apenas para proteger as famílias, vitimadas pela tragédia, mas também para criar uma frente de resistência e proteção das demais ocupações, pois a reação

---

<sup>321</sup> Num relato poético: “[Nu]m baque subido e incompreensível, consumido pelo despautério, aquele corpo imenso de concreto estremeceu. Despencou em móticos segundos, como se o chão o convocasse com toda a urgência, lançando pelos ares tudo o que não aceitasse, numa nuvem densa de brasa e poeira” (FUKS, 2019, p. 124).

imediate em face de um desastre é enfrentar situações semelhantes como potenciais ameaças, especialmente porque, até certo ponto, desconhecidas.

Respostas começaram a se estruturar de forma rápida e intensa, por várias frentes. Segundo uma liderança, que esteve presente no local da tragédia desde a madrugada daquele 1º de maio de 2018, os movimentos sociais imediatamente organizaram uma plenária e definiram duas estratégias de ação: (i) de solidariedade às famílias que estavam desabrigadas (Figura 21) e (ii) de diálogo com a sociedade e com a Prefeitura para adoção de medidas necessárias para evitar um processo de remoção dos prédios. Naquele momento teria sido cunhada a expressão “quem ocupa não tem culpa” (Figura 22).

Figuras 21 e 22: Famílias no Largo Paissandú, após o desastre



Foto: Gislane Lane<sup>322</sup> e Mister Shadow / ASI / Agência O Globo<sup>323</sup>

Em relação ao atendimento das famílias, a preocupação era o abrigo imediato e a inclusão em algum programa de moradia. Para os movimentos de moradia, segundo relatos de lideranças entrevistadas, o desafio era o pouco contato que tinham com aquelas famílias vitimadas pelo desastre, afinal não se tratava de uma ocupação ligada aos movimentos originários das lutas por moradia dos anos 1980 e 1990<sup>324</sup> e que trabalham as ocupações como formas de luta pela afirmação de direitos. Ainda assim, um senso de solidariedade, de comprometimento com o outro que guia a ação dos movimentos sociais, impelia a agir: além de uma celebração feita pelo Pde. Julio Lancellotti em solidariedade às famílias,

<sup>322</sup> Disponível em: <https://jornalempoderado.com.br/limpam-com-fogo-mais-uma-vez/> (acesso em 18/12/2021)

<sup>323</sup> Disponível em: <http://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/180637/desabrigados-de-predio-que-caiu-em-sp-convivem-com.htm> (acesso em 18/12/2021)

<sup>324</sup> Sobre o histórico dos movimentos e genealogia das muitas siglas que atuam na região central de São Paulo, há importante registro formulado na dissertação de mestrado de Benedito Barbosa (BARBOSA, 2014, p. 24)

muitos foram acolhidos em outras ocupações nas imediações, tanto para abrigo quanto para utilização de banheiros e cozinhas por famílias que, na sequência, ficaram acampadas no próprio Largo Paissandú, acampamento esse que durou 100 dias, conforme informações obtidas em entrevistas.

A resposta da Prefeitura para o atendimento imediato estava restrita a fornecimento de itens de primeira necessidade (colchão e alimentos), além de alguma opção de abrigo provisório em equipamentos da assistência social, especialmente aqueles voltados à população de rua, como o espaço no Viaduto Pedroso. Assim, na avaliação das lideranças de movimentos de moradia entrevistados, a organização para que as famílias ficassem acampadas, evitando-se sua dispersão, se mostrou importante como forma de pressão para obtenção de atendimento: até mesmo a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), que não tinha nenhum envolvimento direto com os fatos ou circunstâncias relativas ao desastre, acabou ajudando e forneceu auxílio aluguel por 1 ano para 265 famílias (informação verbal)<sup>325</sup>. Após esse período foi assegurada o cadastro e atendimento de 255 famílias no programa municipal de auxílio-aluguel, das quais 210 ainda continuavam recebendo o benefício mensal de R\$ 400. Tal atendimento, contrariamente às restrições impostas pela Portaria SEHAB nº 131/2015, é por prazo indeterminado e vinculado a um atendimento definitivo (informação verbal)<sup>326</sup> em razão de decisão judicial.

A ausência de um local de moradia como lócus de articulação é, de fato, um fator desestruturador da luta, como relata uma servidora pública entrevistada. De fato, Cintia A. Fidelis (informação verbal)<sup>327</sup> nos lembra da importância dos territórios populares como espaços por onde começa um processo coletivo de transformação social.

Já no tocante às medidas para evitar uma remoção maciça das ocupações, lideranças dos movimentos de moradia entrevistadas indicam a importância da rápida atuação de forças políticas para responder prontamente ao ímpeto remocionista, blindando os prédios ocupados. Com efeito, em torno dos movimentos juntaram-se assessorias técnicas,

---

<sup>325</sup> No dia 19/05/2021, foi realizada audiência de conciliação no âmbito do processo nº 5011970-90.2018.4.03.6100, ajuizado pelas Defensorias Públicas da União e do Estado contra a União, Estado de São Paulo e Município, com o objetivo de exigir o atendimento das famílias desabrigadas, bem como obter indenizações por danos materiais e morais. Da audiência participou, entre outros, um técnico da CDHU que prestou informações sobre o atendimento das famílias prestado pela referida Companhia.

<sup>326</sup> Informação também fornecida no âmbito de audiência de conciliação realizada no processo nº 5011970-90.2018.4.03.6100, supramencionado, neste caso, fornecida por servidores públicos municipais.

<sup>327</sup> Convidada para o debate “Ocupações e territórios populares” realizado em 06/11/2021 na Ocupação 9 de Julho, organizada pela FIO Assessoria e MSTC.

universidades, organizações da sociedade civil, todos dispostos a dialogar com os poderes públicos e construir uma resposta adequada ao desafio que desenhava.

Uma primeira questão que surgiu no dia do desabamento do WPA foi identificar, minimamente, a dimensão do “problema”. Ao local da tragédia, prontamente se dirigiram autoridades públicas e a pergunta que se fazia era: quantos prédios ocupados há no centro de São Paulo?

Pergunta de difícil resposta, pois há um aspecto dinâmico das ocupações em edifícios centrais no contexto da luta por moradia e dos conflitos territoriais, com permanência de algumas enquanto outras são rapidamente reprimidas e os prédios desocupados. (BARBOSA, 2014). Com efeito, conflitos fundiários subjacentes levam a processos contínuos e constantes de reintegrações e novas ocupações, algumas que se sucedem de forma reiterada num mesmo imóvel. Vale lembrar também da invisibilidade que marca muitas formas de morar no centro e da existência silenciosa de ocupações, algumas promovidas sem articulação com o movimento organizado<sup>328</sup>.

Os movimentos apresentam estimativas. Trabalhos acadêmicos resgatam a trajetória das ocupações, trazendo números que variam no tempo, evidenciando o supramencionado caráter dinâmico das ocupações. Estima-se que entre 1994 a 2014 foram organizadas 200 ocupações de imóveis vazios no centro de São Paulo (BARBOSA, 2014, p. 26), havendo ainda um esforço de espacialização das ocupações realizadas entre 97-2005, que perfariam o número de 44 (SILVA, 2006)<sup>329</sup>.

O mapeamento da informalidade é tarefa desafiadora afinal a precariedade não é apenas da moradia, mas também das “informações que permitem a sua quantificação ou caracterização” (CARDOSO, 2016, p.29). E se o ato de ocupar é, nas palavras de uma liderança de movimento de moradia entrevistada, “exercício de poder e enfrentamento”, pensando na dimensão do controle urbanístico ligado ao exercício do poder (poder territorial), como previamente abordado nesta tese, interessante observar como, no caso

---

<sup>328</sup> Em algumas entrevistas foi relatada a existência de uma constante tensão nos debates entre movimentos e assessorias técnicas sobre a pertinência, ou não, de incluir na lista dos prédios ocupados algumas ocupações que não constavam das listas iniciais fornecidas pela Administração Pública. Muitos movimentos preferiram continuar como que não detectados pelos radares, enquanto outros movimentos, mais visados, receando a onda de criminalização, acharam por bem indicar ocupações que não estavam na lista inicial.

<sup>329</sup> A baixa repercussão em produção de unidades ou reforma aparece nos números da produção habitacional mapeados entre 1989-2014: foram produzidas 6.381 unidades habitacionais (u.h) no centro por meio de programas municipais, estaduais e federais, entre eles Programa de Arrendamento Residencial (PAR), Programa de Atuação em Cortiços (PAC-BID), Locação Social e Minha Casa Minha Vida (MCMV), com destaque para a modalidade “entidades” (BARBOSA, 2014, p. 85).

dos 51 prédios, foi feita a seleção daqueles que, saindo da invisibilidade, seriam objeto de visita técnica e embasariam o relato oficial das condições das ocupações na cidade de São Paulo.

Diante da urgência de uma resposta cobrada pelas autoridades presentes no local da tragédia, adotou-se, no dia 1º de maio de 2018, o número de 75<sup>330</sup> ocupações, número esse que, conforme relato em entrevista com um(a) servidor(a) público(a), correspondia a uma lista de prédios ocupados vistoriados pelo Corpo de Bombeiros para aferir risco de incêndio. Esse número foi trabalhado pelo então Núcleo de Mediação de Conflitos Fundiários da SEHAB o qual, consultando sua base de dados e também levantando informações junto à DEAR-Centro, chegou a um número ligeiramente superior para uma varredura inicial. Depois, excluídos os prédios que estavam vazios e acrescentados outros, especialmente a partir de diálogo com os movimentos de moradia, conforme indicado em entrevistas<sup>331</sup>, chegou-se a um número de 51 ocupações.

Esse é o universo com o qual se trabalha nessa tese, sabendo-se, porém, que se trata de um recorte de momento, já que o processo de ocupar, desocupar e reocupar é fluido.

Importante também resgatar o processo de formação do Grupo Executivo (GE), constituído por meio da Portaria Prefeito nº 353/18, da organização dos trabalhos iniciais de diagnóstico desses 51 prédios, bem como do Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI) que sucedeu o GE e foi formalizado pela Portaria nº 648/18.

Afinal de contas, se é possível dizer que a partir da ocorrência de um desastre oportunidades podem ser abertas para debater e implantar sistemas de gestão de risco (ONU, 2019, p. 366), a queda do Edifício WPA fazia surgir uma janela de oportunidade para, minimamente, pensar na necessidade de construir uma política pública específica para as ocupações, entendendo-as como moradia e buscando formas de qualificar a segurança das ocupações. De fato, alguns servidores(as) públicos(as) entrevistados viram

---

<sup>330</sup> Esse número de 75 ocupações aparece, inclusive, no Relatório das Ocupações (SÃO PAULO, 2018).

<sup>331</sup> Nas entrevistas, ficou muito evidente o esforço de blindagem feito em relação a esse diagnóstico inicial. Para chegar a relação dos prédios ocupados os aportes vieram basicamente da Administração Pública, com alguma contribuição dos movimentos de moradia que, de certa forma validavam escolhas. De toda feita, houve um esforço muito grande para evitar interferências de parlamentares e da própria mídia. No caso da mídia, houve um intenso trabalho de assessoria de imprensa para apaziguar, descriminalizar, evitar a criação de narrativas e imagens que pudessem fomentar demandas remocionistas. Até por isso, o cronograma de visitas era discutido internamente, sem divulgação externa e sem acompanhamento dos veículos de imprensa, conforme relatos que apareceram em diversas entrevistas.

nesse trabalho “semente plantada para criar uma política pública”, “um trabalho embrionário para construir uma política pública para uma questão complexa e que nunca foi olhada com a devida relevância”, voltada para um “tipo de assentamento não tratado na política habitacional”.

Certamente, para enfrentar a questão da segurança nos prédios ocupados um impasse ia se delineando na dimensão da política pública: como lidar com esse risco urbano, tão peculiar, afeto a questões tipológicas, mas certamente ligado a conflitos territoriais? Qual o marco normativo poderia embasar as ações públicas? Seria suficiente e adequado lançar mão dos mecanismos clássicos de poder de polícia?

Em relação ao Grupo Executivo, constituído nos termos da Portaria Prefeito nº 353/18, o mesmo estava vinculado à Secretaria de Governo Municipal e coordenado pela Coordenação Municipal de Defesa Civil, nos termos do art. 1º tinha como objetivo realizar *visitas técnicas* nas ocupações para constatar as reais condições desses imóveis e elaborar um relatório de *requalificação de segurança*, tal como disposto no art. 1º da referida portaria:

Art. 1º Fica instituído no âmbito da Secretaria do Governo Municipal, Grupo Executivo com o objetivo de realizar visitas técnicas nos imóveis edificados, públicos ou privados, objeto de ocupações irregulares, já identificados pela Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, ou que venham a ser posteriormente identificados, para verificar as condições desses imóveis e emitir relatório de requalificação de segurança das edificações.

Interessante notar que já na definição das atribuições do GE são adotadas duas terminologias que resultaram de muito debate na conformação dos trabalhos e são, no olhar de lideranças de movimentos e integrantes de assessorias técnicas entrevistadas, uma grande vitória nesse momento inicial de mobilizações.

A adoção do termo “visitas técnicas” no lugar de vistorias além de atender um receio de muitos dos técnicos envolvidos em razão da responsabilidade profissional significa um afastamento da ideia de vistoria atrelada ao exercício do poder de polícia. Com efeito, a própria composição do GE enfrentou certos desafios, pois muitos técnicos temiam futura responsabilização<sup>332</sup> no caso de eventual acidente e chegavam a alertar sobre a necessidade de indicar remoções ou interdições caso participassem das visitas na condição de técnicos

---

<sup>332</sup> A dimensão da responsabilidade ainda tem centralidade nas discussões relacionadas ao risco, como verificado no trabalho de Renata Carvalho (2019).



responsáveis. Além disso, as visitas tiravam a carga de análise estrita, tem termos “absolutos” de conformidade ou não a determinados parâmetros, afastando ainda uma ideia de ranquear os prédios, conforme a condição de risco: o objetivo era visitar para ver as condições e analisar como seria possível melhorar as condições de segurança.

E aí se muda a narrativa, a discussão sai do risco, vocábulo usualmente atrelado a ideias de perigo, controle/disciplina como nos lembra Mary Jane Spink (2018). Também o imaginário de proteção contra algo exógeno, imbuído de uma carga negativa refletida nas nomenclaturas institucionais que destacam o desastre e emergência ao invés de trabalhar com atributos mais positivos como sustentabilidade, como nos lembram Allan Lavell e Andrew Maskrey (2014)<sup>333</sup>. Passa a ser construída uma discussão de (re)qualificação da segurança o que, na visão de técnicos entrevistados foi fundamental para afastar o fantasma de remoção.

Essa mudança de narrativa já é, de alguma forma, reflexo da própria composição desse GE, heterogênea, participativa, aberta a uma abordagem transversal que não se limitou ao olhar técnico (e militarizado) das defesas civis. Houve, de forma excepcional, a implementação de ideia de governança e participação, como realização de princípios e diretrizes da Lei 12.608/12, superando-se a grande barreira de isolamento das Defesas Civis, que é duramente criticada por Norma Valêncio (2011).

Assim, conforme disposto no art. 2º da referida Portaria, o GE foi coordenado pela Coordenação Municipal da Defesa Civil, órgão vinculado a Secretaria Municipal de Segurança Urbana, mas integrado por representantes de outras Secretarias, bem como pela sociedade civil, podendo contar com contribuições de outros órgãos públicos, como corpo de Bombeiros (art. 2º, §2º, Portaria Prefeito nº 353/18).

Nas entrevistas, ficou clara a intensa participação dos movimentos de moradia e das assessorias técnicas, com um envolvimento mais abrangente em termos de pessoal envolvido e de atribuições do que aquele que formalmente constou na Portaria. Em termos formais, foram indicados 3 integrantes do movimento de moradia e 3 representantes de assessorias técnicas. Porém um grupo muito maior de pessoas se mobilizou para

---

<sup>333</sup> “The imaginary of protection against external shocks and threats is also reflected in institutional terminologies. There are Ministries of Disasters and Emergency Management not Ministries of Resilience and Sustainability or using some other nomenclature reflecting more positive attributes. In contrast, other sectors or areas have Ministries of Health not Ministries of Illness, or Ministries of Public Safety not Ministries of Crime.” (LAVELL e MASKREY, 2014, p. 271).

acompanhar visitas, participar de reuniões e instruir trabalhos ligados a adoção de medidas de qualificação de segurança. Houve um amplo engajamento e diversas lideranças, técnicos, professores universitários e estudantes se envolveram nesse período em que foram organizadas e realizadas as primeiras visitas.

Extrapolando as atribuições previstas na Portaria (art. 2º, §3º, Portaria Prefeito nº 353/18), os movimentos e assessores além de contribuir na construção de uma outra narrativa, como mencionado acima, também colaboraram na identificação dos **critérios e informações** relevantes (indicadores) para análise das condições de segurança (e, por conseguinte, da conformação do conceito de risco) e as propostas de ação, inclusive mitigadoras.

Além de quesitos técnicos ligados a instalações elétricas e hidráulicas (inclusive saneamento); segurança contra incêndio; características estruturais; e condições de uso, o GE incluiu na coleta dados importantes dados de observação social, que incluem desde o tempo da ocupação, perfil dos moradores e condições de organização, destacando, neste ponto, a vinculação com movimento e existência de regras de convivência.

Relatos obtidos por meio das entrevistas indicam como os sucessivos debates geraram uma inflexão na forma como se entendia o próprio risco o que, certamente, impacta a forma como se desenham as soluções, como se constroem as ações de gestão do risco (LAVELL, MASKERY, 2014). Num momento inicial, havia discurso de vistoriar para ranquear os prédios conforme a condição objetiva de segurança, sugerindo-se inclusive um formulário com pontuação de risco a ser atribuída para diferentes quesitos vistoriados. Seria, assim, um olhar eminentemente técnico, consolidado num instrumental já pré-concebido, cabendo aos moradores apenas “participarem e tomarem ciência de como se desenvolveria o trabalho”. No entanto, essa perspectiva foi mudando ao longo dos trabalhos preparatórios do GE: o próprio instrumental foi sofrendo alterações<sup>334</sup>, movimentos e assessorias foram trabalhando para, nos dizeres de uma liderança entrevista, convencer que não faria sentido vistoriar em razão da desgraça, mas seria importante olhar para o futuro; não fazer vistoria para lacrar, mas olhar como o ser humano está vivendo lá e mostrar que era possível fazer

---

<sup>334</sup> Interessante como nas entrevistas apareceram relatos de tensão nesse momento inicial de teste do instrumental e de como, assessorias e movimentos, tiveram cuidado de trabalhar para que as visitas comessem pelas ocupações mais organizadas e com melhores condições internas de segurança, de forma que a narrativa de qualificação da segurança fosse se consolidando. Assim, foram definidos 5 prédios pelos quais se iniciariam as visitas, numa aplicação piloto do instrumental para, depois de uma rodada de debates, esses critérios e metodologias pudessem ser reavaliados. Certamente não foi um percurso linear e há descrição de como, ao longo do percurso, foi desafiador trabalhar a metodologia de forma homogênea e sistemática, pois, na medida em que as primeiras informações iam sendo colhidas havia uma pressão para adiantar o registro das visitas e olhares focados em “minúcias” chegaram a ter destaque em alguns relatórios.

ocupação para transformar em projeto de moradia definitiva: olhar as condições e ver formas de realizar um projeto, um projeto de moradia digna. Nesse processo foi fundamental a participação de assessorias técnicas e professores universitários, indicados nas entrevistas, como tendo cumprido um papel crucial para convencer especialmente os técnicos da defesa civil que passaram a ser mais receptivos à narrativa da qualificação da segurança.

Ainda assim, as entrevistas evidenciam as diferentes preocupações em relação a fatores de risco: nas falas dos técnicos, servidores(as) públicos(as) municipais aparece uma preocupação grande com itens ligados a instalações elétricas (quadro de força e luz, fiações) e prevenção de incêndio (botijões GLP, existência de materiais inflamáveis, e sistema de combate - extintores, hidrantes, rotas de fuga etc.), os quais são considerados mais críticos. Para os movimentos sociais, há, desde o momento da ocupação, uma preocupação em melhorar as condições de vida dos moradores e o risco é muito ligado ao acesso efetivo e regular de serviços de água e luz, bem como com a adoção de medidas para garantir a segurança física, como a instalação de barreiras contra quedas, assim como a formação dos moradores na prevenção de incêndio<sup>335</sup>, inclusive por meio de acesso a programas públicos como o Previn.

De qualquer forma, havia um prazo para conclusão dos trabalhos, dada a urgência de um diagnóstico inicial: a própria Portaria Prefeito nº 353/18 estabeleceu que os trabalhos deveriam ser concluídos até 15/06/2018, com possibilidade de prorrogação por 30 dias (art. 4º, Portaria Prefeito nº 353/18).

Assim, a primeira rodada de visitas técnicas ocorreu entre 07/05/18 e 14/06/18 e culminou no relatório “Situação das Ocupações na Cidade de São Paulo” (SÃO PAULO, 2018) que sintetiza um diagnóstico inédito da situação das ocupações, mas também estabelece as bases para a continuidade dos trabalhos por meio do GTI, bem como diretrizes para formulação de políticas públicas que, certamente, contemplavam um aspecto intersetorial.

Do diagnóstico, sintetizado no supramencionado relatório, se fosse possível indicar uma ideia central à narrativa que dali se estabeleceu seria: as ocupações não eram tão precárias, as condições internas de segurança eram muito melhores do que se imaginava.

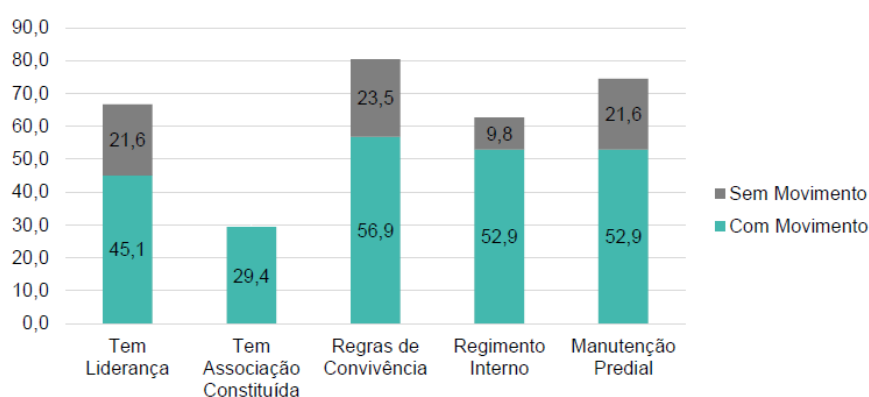
---

<sup>335</sup> Importante destacar o trabalho realizado pela Bombeira Civil Ana Flores que, de forma voluntária, fez um curso de formação no combate a incêndios com os moradores da ocupação na Avenida Prestes Maia, medida que evitou a ocorrência de um desastre em novembro de 2018. A louvável iniciativa foi ampliada para outras ocupações.

Os dados traduzem o impacto positivo da existência de organização na implantação ou aumento da cultura de segurança e prevenção de acidentes. Constatou-se que 57% das ocupações estavam vinculadas a algum tipo de movimento (SÃO PAULO, 2018, p. 16) e que a existência desse vínculo aumentava a adoção práticas organizativas (Gráfico 4) como estabelecimento de regras de convivência, aprovação de regimento interno, execução de manutenção predial.

Gráfico 4: Organização das ocupações

Gráfico 9: Componentes de organização das ocupações, segundo vinculação com Movimento Social



Nota: O gráfico refere-se às ocupações que apresentam os itens indicados. Universo de 51 imóveis. Fonte: Pesquisa de Ocupações. PMSP, julho/2018

Fonte: SÃO PAULO, 2018

Interessante notar que se cruzados os dados de vinculação ao movimento com os 4 subgrupos em que os edifícios foram organizados, parece-se que na quase totalidade dos prédios integrantes do subgrupo intervenção, portanto, em relação aos quais existe alguma proposta concreta de intervenção por parte da Administração Pública, está vinculado ao movimento (81%)<sup>336</sup>. Isso mostra a capacidade de movimentos reivindicatórios, alheios ao sistema jurídico, mas que com ele estabelecem relações intrínsecas, de provocar mudanças na ordem normativa (processos de juridicização), mas nos aportes do direito urbanístico à gestão do risco.

Pode-se dizer que tais práticas organizativas traduzem ações cotidianas de gestão e cuidado, verdadeiras expressões de *commoning*, e os movimentos sociais de moradia cumprem importante papel catalizador dessas medidas. A requalificação, expressa em medidas diárias, adotadas com base em cooperação, a partir de uma lógica de afeto,

<sup>336</sup> Em termos absolutos, dos 11 prédios integrantes do subgrupo “intervenção”, apenas 2 não estão ligados ao movimento de moradia sendo que 1 deles, que estava destinado a implantação de equipamento de assistência social, foi desocupado.

acolhimento e zelo, mostra que é possível fazer de outro modo, portanto, é possível “esperançar”<sup>337</sup>.

Resgata-se, com essas medidas, a importância da dimensão coletiva do cuidado especialmente voltado para esse patrimônio já edificado, para o qual se olha não como palimpsesto, mas na perspectiva de adoção progressiva de medidas de adaptação razoável, que incrementam as condições de habitabilidade e segurança em plena consonância com a ideia de requalificação expressa no art. 78 do Código de Obras e Edificações (Lei Municipal nº 16.642/2017). São ajustes e modificações necessários, que, sem causar ônus desproporcional e reconhecendo o processo natural de envelhecimento das edificações, dotam-nas de funcionalidades possíveis e adequadas a uma determinada forma de morar, melhorando as condições anteriormente existentes.

O tempo de ocupação, já previamente mencionado, é outra questão de especial interesse quando se pensa na importância de reinscrever a questão do risco urbano em edificações no contexto da afirmação da moradia independentemente do padrão de vida da pessoa (ARAÚJO e LIMA, 2019) e da regularização fundiária. Com efeito, não se pode mais falar apenas em uma estratégia da luta por moradia, com ocupação transitória de edifícios ociosos, mas opção efetiva e permanente de moradia, uma autêntica forma de morar: 44% dos edifícios estavam ocupados há mais de 5 anos em 2018 (SÃO PAULO, 2018, p. 16). Essa porcentagem sobe significativamente se os dados forem atualizados: do universo de 51 prédios que ainda hoje estão ocupados, de acordo com informações do GTI de 2021<sup>338</sup>, 76% estão ocupados há mais de 5 anos.

Interessante notar como o tempo, apesar de consolidar a presença nos edifícios, não apaga o fantasma da insegurança da posse, que assombra muitas famílias e, certamente, aumenta a condição de vulnerabilidade e, conseqüentemente o risco. Em entrevista, uma liderança de movimento, relata como os conflitos em torno da posse e da propriedade interferem na adoção de medidas de qualificação da segurança relatando que muitas famílias têm sempre a ideia do provisório, sofrem a violência de processos seguidos de desocupação e reocupação e mantém suas vidas em suspenso: com dificuldades de superar dores e

---

<sup>337</sup> Esperançar como verbo foi expressão adotada por Débora Sanches no debate “Ocupações e territórios populares” realizado em 06/11/2021 na Ocupação 9 de Julho, organizada pela FIO Assessoria e MSTC.

<sup>338</sup> Para fazer essa estimativa, utilizou-se o Cronograma de Revisórias de 2021 elaborado pelo GTI e atualizado até 01/10/2021, em comparação com os relatórios de visita realizados em 2018 e que indicavam, de forma individualizada, a data inicial da ocupação.

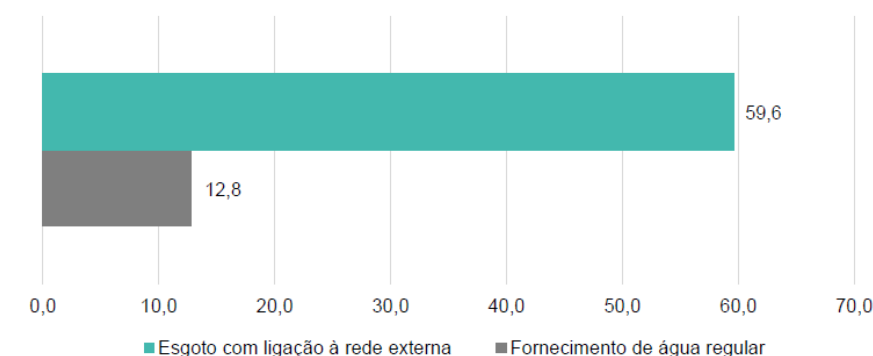
violências constantes permanecem com os pertences encaixotados, esperando novas ameaças de remoção.

Uma terceira questão de relevo é a discussão de acesso efetivo aos serviços públicos, especialmente água e saneamento, a partir da perspectiva dos direitos fundamentais e do princípio da universalização que rege tais serviços. Universalização, que não se resume à mera disponibilização (o que diferencia a universalidade da generalidade), é elemento essencial para avanço da saúde pública, não sendo despidendo anotar o contexto pandêmico em que essa tese é escrita.

No caso dos 51 prédios ocupados chama a atenção o fato de que, apesar de estarem localizados em áreas centrais, devidamente dotadas dos serviços e infraestruturas necessárias ao fornecimento, a esmagadora maioria dos edifícios não está, de fato, ligado a rede pública de água e energia (Gráficos 5 e 6)<sup>339</sup>, situação que ilustra o conceito de “periferia social” adotado por Lucy Earle (2012). Aqui se evidencia que os conflitos territoriais não são apenas conflitos em torno de um lugar estático, que recebe passivamente infraestruturas e serviços urbanos, um cenário que se presta ao exercício de funções básicas. Ao contrário há um conflito em torno das riquezas e dinâmicas políticas e sociais que se projetam no espaço, mas também são por ele moldados, sendo nítida expressão da desigualdade socioterritorial estruturante das cidades brasileiras.

Gráficos 5 e 6: Condições de saneamento e fornecimento de energia

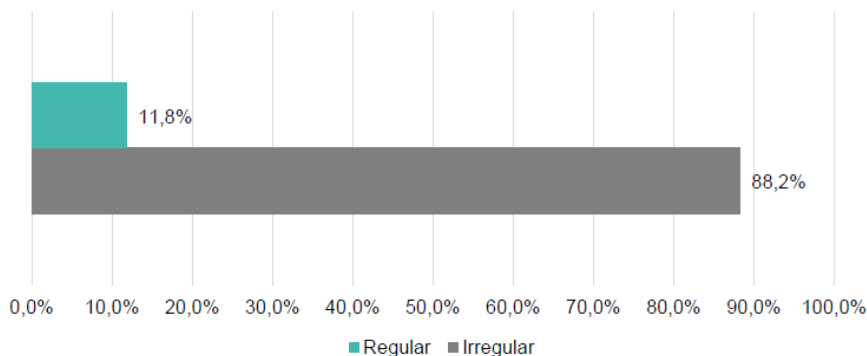
Gráfico 13: Condições regulares de saneamento básico



Base: 47 imóveis. Para o universo de 51 imóveis, 04 sem informação  
Fonte: Pesquisa de Ocupações. PMSP, julho/2018

<sup>339</sup> Há, por parte das lideranças de movimento que foram entrevistadas, a percepção de que esse é um dos principais problemas de risco nas ocupações. Apesar dos constantes debates (e embates) com as concessionárias para ampliação de acesso e da previsão de regras específicas para núcleos informais (resolução ANEEL 414/2010, art. 52, §2º, com redação dada pela resolução 479/2012) ainda são frequentes os relatos de criminalização, inclusive com imputação de acusações de furto de água e energia.

Gráfico 14: Fornecimento de energia elétrica



Base: 51 imóveis

Fonte: Pesquisa de Ocupações. PMSP, julho/2018

Fonte: São PAULO, 2018, p. 20

Por fim, importa destacar a dimensão da base fundiária, ponto em relação ao qual a principal questão de investigação da tese é colocada em destaque: como a propriedade interfere na gestão do risco urbano nas ocupações?

Essa questão é especialmente sensível quando se pensa na gestão do risco por meio do controle urbanístico, remetendo-se aqui ao olhar sobre o controle como poder territorial, afinal: “[n]a atualidade, a questão da terra continua a se situar no centro do conflito social, alimentando a profunda desigualdade e a tradicional relação entre propriedade, poder político e poder econômico” (DHESCA, 2019, P. 9).

Tal aspecto será tratado com maior detalhe nos itens subsequentes e, por ora, interessante observar que o relatório das ocupações indica que 35 dos 51 prédios (69%) são de propriedade privada, enquanto os imóveis públicos, que incluem além daqueles de propriedade da administração direta do município, também os imóveis do Estado, União de autarquias, perfazem 31% do universo (SÃO PAULO, 2018, p. 10).

Duas questões iniciais se destacam: (i) quem são esses proprietários (sujeitos); (ii) se há um padrão de propriedade (pública/privada) nesse conjunto de prédios.

Em relação à primeira questão, o que se observa é que mais da metade dos prédios (50,9%)<sup>340</sup> pertence a pessoas físicas. Pouco expressivo é o número de prédios registrado

<sup>340</sup> Em termos absolutos, dos 51 prédios, 26 são de propriedade de pessoas físicas, sendo 23 pessoas físicas nacionais e 3 pessoas físicas estrangeiras.

em nome de pessoas jurídicas de direito privado (17,6%), menos ainda empresas ligadas ao segmento imobiliário<sup>341</sup>.

Já entre os prédios públicos, o que observa é que a dimensão formal da propriedade, ou seja, aquela que se extrai dos dados tabulares, apresenta grande discrepância com outra dimensão proprietária<sup>342</sup>, aquela que se extrai das bases administrativas (fiscais ou patrimoniais). Com efeito, os dados sobre a base jurídico-fundiária que compõem o relatório das ocupações (SÃO PAULO, 2018) correspondem à base fiscal, conforme informações colhidas em entrevistas e corroboradas por dados fornecidos pelo Núcleo de Solução de Conflitos da SEHAB, ou seja, adotou-se para definição da base jurídico-fundiária os dados utilizados para lançamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Mas, uma análise detida das matrículas ou transcrições dos imóveis permite dizer que dos 16 prédios indicados como sendo de titularidade pública, pelo menos 5<sup>343</sup> não estão registrados em nome de pessoas jurídicas de direito público interno - o que define os bens públicos, nos termos do art. 98 do CC). Como se verá de forma mais detida nos itens subsequentes, são desapropriações que se arrastam no tempo e ainda não culminaram em registro formal, fazendo como que esses imóveis ainda estejam registrados em nome de particulares. No subgrupo intervenção, foi possível checar a matrícula de 7 dos 11 prédios: desses apenas dois estão registrados em nome de pessoas jurídicas de direito público interno.

Sobre a dinamicidade de mudanças no vínculo de apropriação (dimensão subjetiva), o que se percebe é a pouca alteração do sujeito proprietário, pelo menos na dimensão formal: após 2010<sup>344</sup>, não são expressivos os casos em que há registro de transmissão da propriedade, com mudança de titularidade do direito. Dos 51 prédios, 32 (o que perfaz

---

<sup>341</sup> Numericamente, são 9 proprietários que são pessoas jurídicas de direito privado. Dentre esses, pela denominação, é possível constatar que se tratam de empresas diversas e, em apenas 3 desses casos, há nítida relação com o setor imobiliário, seja como administradora de imóveis ou incorporadora.

<sup>342</sup> Aqui fica evidente a existência de, no mínimo, três dimensões proprietárias, nem sempre (aliás raramente) coincidentes: a dimensão fática (de utilização ou posse); a dimensão das bases administrativas (fiscais ou patrimoniais); e o registro tabular que, nos termos da legislação civil (art. 1245, CC), é aquela que, via de regra, determina a forma jurídica proprietária legitimada pelo Direito.

<sup>343</sup> Para outros 5 prédios indicados pela Municipalidade como sendo públicos não foi possível checar a titularidade no registro imobiliário, pois a matrícula ou transcrição não estava disponível nos processos administrativos e judiciais consultados, nem mesmo o número do registro era citado nas bases consultadas.

<sup>344</sup> Esse período é escolhido, pois perfaz período de 10 anos, que permitiria usucapir o imóvel por meio da usucapião extraordinária com prazo reduzido quando houver comprovação do uso social para moradia (art. 1.238, parágrafo único, CC). Seria assim, um período juridicamente reconhecido como de estabilização das relações de apropriação, uma consolidação temporal que poderia alterar o tratamento jurídico do interesse dos moradores ou ainda indicar mudanças formais de propriedade que impactam na possibilidade de realização de intervenção pelo Estado ou na dinâmica do mercado imobiliário.



62,7%) não têm qualquer mudança de titularidade registral nos últimos 10 anos e desses, 31 são prédios privados. Por outro lado, registros mais antigos contam uma história de imóveis que passam por sucessivas partilhas.

É entre os prédios públicos que se verifica maior intensidade de mudanças no vínculo de apropriação (dimensão subjetiva): metade (50%) dos casos em que houve alteração do sujeito proprietário após 2010 corresponde a prédios de propriedade pública.

Curioso observar como a baixa dinamicidade na transmissão da propriedade formal parece refletir na relativa coincidência entre o autor da ação possessória e o titular do registro imobiliário: nos casos em que se constatou a existência de conflitos possessórios (basicamente ações de reintegração de posse) em apenas 12,8% deles o autor da possessória não é o titular da propriedade no registro formal<sup>345</sup>. Mas aqui, as pessoas jurídicas ganham destaque como autores das possessórias (contrariando o esquema subjetivo de vínculo formal de apropriação que é prevalente)<sup>346</sup>.

No tocante à distribuição dos diferentes arranjos proprietários (propriedade pública e propriedade privada) entre os subgrupos nos quais se organizou o universo dos prédios ocupados, o que se percebe é que essa distribuição não é uniforme, conforme esquematizado no organograma abaixo (Figura 23)<sup>347</sup>.

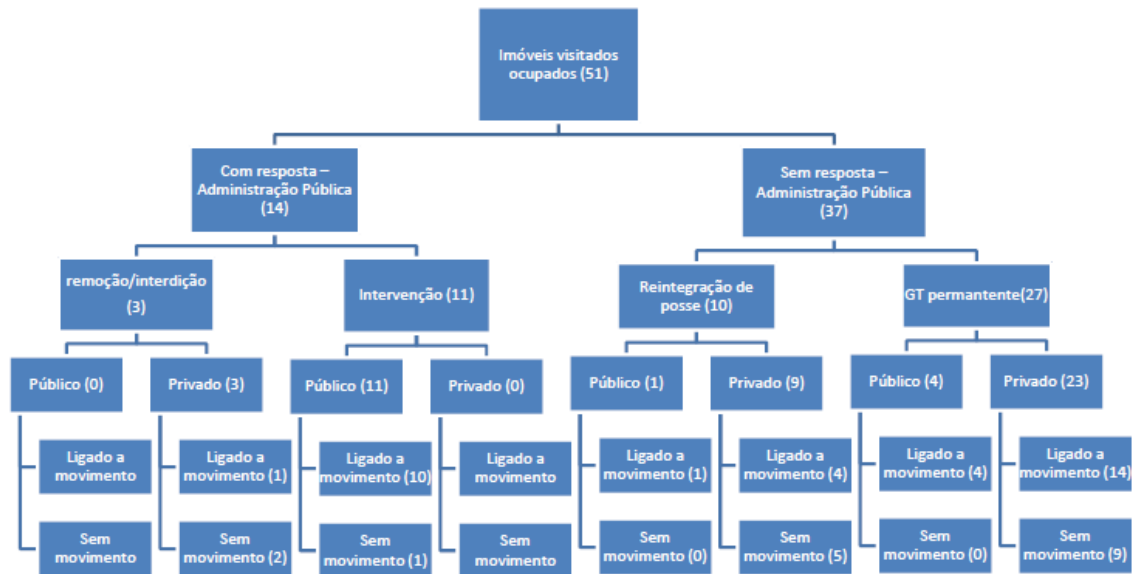
---

<sup>345</sup> Curioso que, na medida em que os proprietários formais são, comumente, grupos de herdeiros ou espólios, não é incomum que haja apenas uma coincidência parcial entre o titular do registro e o autor da possessória. Assim, em relação à metade dos casos em que essa titularidade foi considerada como coincidente, apenas um ou alguns dos coproprietários está perseguindo a tutela possessória (coincidência parcial).

<sup>346</sup> Parece haver um campo frutífero de pesquisas sobre o funcionamento do mercado imobiliário na região central, especialmente tentando entender essa relação do aquecimento do mercado com a promoção e andamento das ações possessórias. De especial interesse, nesse sentido, a aprovação da Lei de Retrofit (Lei Municipal nº 17.577/21) que promete trazer aquecimento ao mercado imobiliário na região central, facilitando mudanças de uso e “modernização” do patrimônio já edificado.

<sup>347</sup> Aqui cumpre observar que os números de imóveis públicos e privados segue as informações do Relatório das Ocupações (São Paulo, 2018), logo da base fiscal.

Figura 23: Propriedade e organização social por subgrupo



Fonte: Elaboração própria

Chama a atenção que entre os prédios para os quais há resposta concreta da Administração Pública à ocupação precária com risco, seja por meio da interdição/remoção ou por meio da intervenção, verifica-se uma situação de polos opostos: enquanto todos os prédios interditados são todos privados, os prédios para os quais se projeta alguma intervenção são todos imóveis públicos. É como se a propriedade pública condicionasse a elaboração de projetos de intervenção, especialmente as de moradia que perfazem a quase totalidade de intervenções previstas<sup>348</sup>.

No outro lado do organograma, percebe-se a prevalência da propriedade privada: apenas 10% dos prédios em relação aos quais havia reintegração de posse iminente (subgrupo *reintegração*). Já sobre os prédios em relação aos quais a Administração vislumbrava maior possibilidade de concertação de encaminhamentos negociados por meio do GTI (subgrupo *GT permanente*), apenas 14,8% eram públicos.

Um dado curioso: nas entrevistas foram colhidos relatos que mostram o papel dos proprietários públicos na própria identificação dos prédios a serem objeto de visita técnica:

<sup>348</sup> Segundo dados do Setor de Resolução de Conflitos, dos 11 prédios incluídos no subgrupo de intervenção, o projeto proposto em 10 deles se refere à política habitacional, isoladamente ou combinado com projetos culturais, como é o caso dos imóveis na Av. Rio Branco. O único prédio que estaria destinado a equipamento da Secretaria Municipal de Assistência (imóvel da Rua Luis Gama) e que é de propriedade da União acabou sendo desocupado em função da irregularidade no contrato com a organização social prestadora do serviço.

proprietários públicos faziam questão de que a condição dos prédios públicos ocupados fosse analisada (com especial destaque à Secretaria do Patrimônio da União – SPU, que apresentou demandas de inclusão de prédios de propriedade federal), solicitação que é identificada com um receio em termos de responsabilização no caso de novos incidentes.

Deixando de focar no paradigma “lote-propriedade” como eixo constitutivo da regulação urbanística com viés ordenador para iluminar as relações jurídicas presentes na interação com a cidade e com a própria atividade urbanística, entendida como atividade social (MASSONETTO, 2015, p. 142), há alguns dados interessantes em relação ao diagnóstico das ocupações.

A localização dos prédios ocupados, em relação ao zoneamento incidente sobre eles, mostra que uma grande parte deles (47%) está gravada como ZEIS<sup>349</sup> (Figura 24) consideradas as múltiplas variações desse zoneamento especial. É cediço que o zoneamento é opção juridicizada que destaca porções do território urbano destinadas preferencialmente à promoção de moradia digna para a população de baixa renda sujeita, sujeitando-se a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. (art. 18, §1º, Lei nº 13.465/17). Nesse sentido, ao menos nesses casos, haveria uma base de concertação dos conflitos diferenciada, na medida em que o Plano Diretor Municipal (Lei Municipal nº 16.050/14) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 16.402/16) incorporam esse zoneamento em relação a grande parte dos prédios ocupados e designam, por lei, uma destinação condizente com a permanência das ocupações e seus ocupantes, sem descuidar da melhoria das condições urbanísticas e ambientais quando comparado à situação anterior o que demanda a execução de medidas de requalificação<sup>350</sup>, inclusive da segurança, que

---

<sup>349</sup> Em termos absolutos, dos 51 imóveis, 24 são ZEIS, sendo 20 deles ZEIS 3 (houve no mapa uma discrepância em relação ao zoneamento incidente sobre o imóvel da Avenida São João, 588 – enquanto nos dados levantados junto ao GTI esse imóvel seria Z3, no Geosampa o mesmo imóvel consta como ZC); 3 são ZEIS 5 (no mapa, há discrepância em relação a Avenida Rio Branco 53, que no Geosampa aparece gravada como ZEIS 1 e nos dados do GTI aparece como ZEIS 5, zoneamento que certamente incide sobre o imóvel a ele contíguo, localizado na Av. e Rio Branco nº 47) e 1 ZEIS-1 (também aqui uma pequena discrepância no mapa).

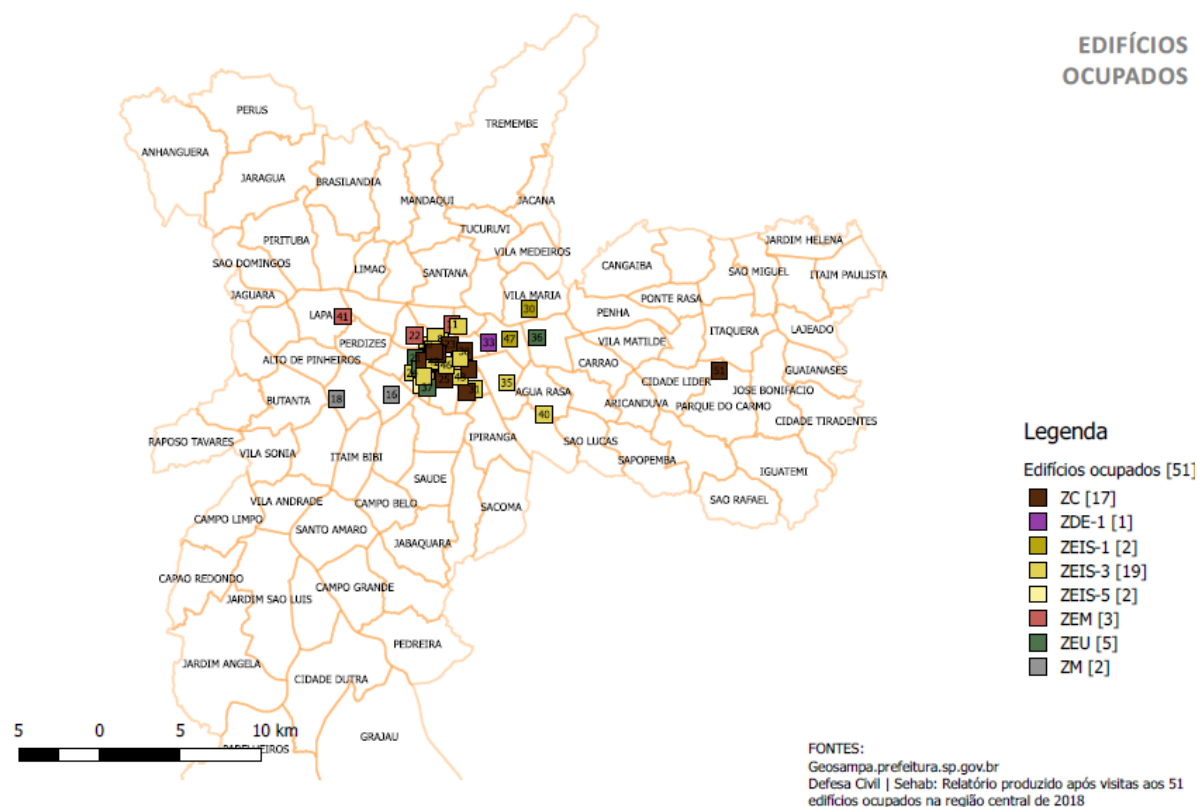
<sup>350</sup> Cumpre observar a dificuldade na padronização da linguagem quando se pensa na adequação de prédios antigos para moradia destinada a população de baixa renda. Já foi mencionada nesta tese a disputa de significado em torno de conceitos como retrofit, requalificação, renovação, reabilitação e, eventualmente, até reforma. E mais, há o desafio da interpretação sistemática entre o Plano Diretor e o Código de Obras e Edificações. A guisa de exemplo, o art. 292, VII do Plano Diretor fala em reabilitação como diretriz dos programas, ações e investimentos públicos e privados em habitação, mas o Código de Obras e Edificação, ao tratar das edificações existentes (art. 73 a 79), prevê as seguintes modalidades de intervenção: reforma, requalificação e reconstrução, cuja incidência se relaciona aos conceitos de edificação regular/irregular. Além disso, para situar a intervenção nas ocupações a partir da lógica da regularização (e não mais da produção de novas unidades) há ainda questões terminológicas a se vencer: a título de exemplo, o Plano Diretor Municipal

podem e devem ser feitas da forma mais adequada à realidade concreta, ou seja, flexibilizando parâmetros e de forma participativa<sup>351</sup> – incorporando uma noção de “tecnologia social”<sup>352</sup>.

### Plano Diretor Municipal (Lei Municipal nº 16.050/14)

Art. 48. Nas ZEIS 1 e 3, quando habitadas por população de baixa renda, deverão ser constituídos Conselhos Gestores compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada, para participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas

Figura 24: Localização das ocupações (com zoneamento)



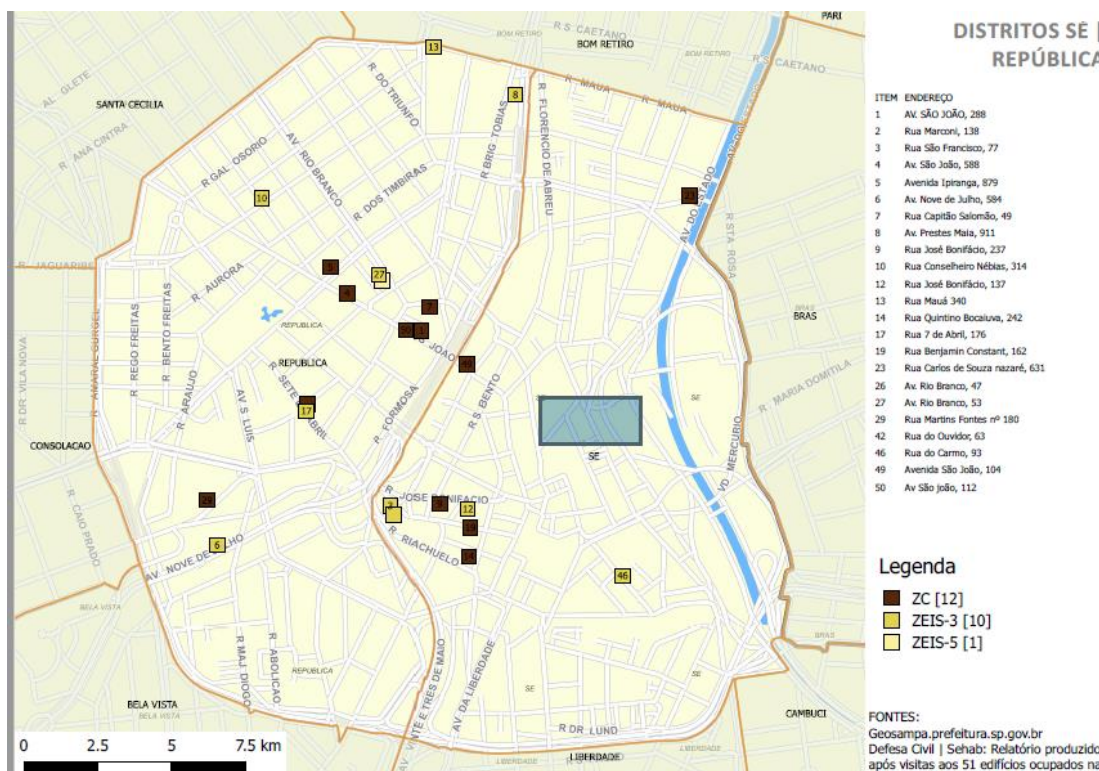
Fonte: Elaboração própria

trata como reforma em ZEIS 3 a construção de empreendimento de HIS com variações de parâmetros e normas edilícias (art. 52, §3º)

<sup>351</sup> Outros dispositivos do Plano Diretor Municipal (Lei Municipal nº 16.050/14) falam da formação de conselhos gestores para discussão de plano de urbanização ou projeto de intervenção (arts. 51, II; 52, II), além de estabelecer como diretriz da política habitacional o fortalecimento e aprimoramento dos canais de participação e fomento da participação das associações e dos próprios moradores na produção social da moradia (art. 292, XV e XVI).

<sup>352</sup> Expressão utilizada por Mariana Chiesa G. Nascimento no debate “Ocupações e territórios populares” realizado em 06/11/2021 na Ocupação 9 de Julho, organizada pela FIO Assessoria e MSTC.

Figura 25: Localização das ocupações – distritos Sé e República (com zoneamento)



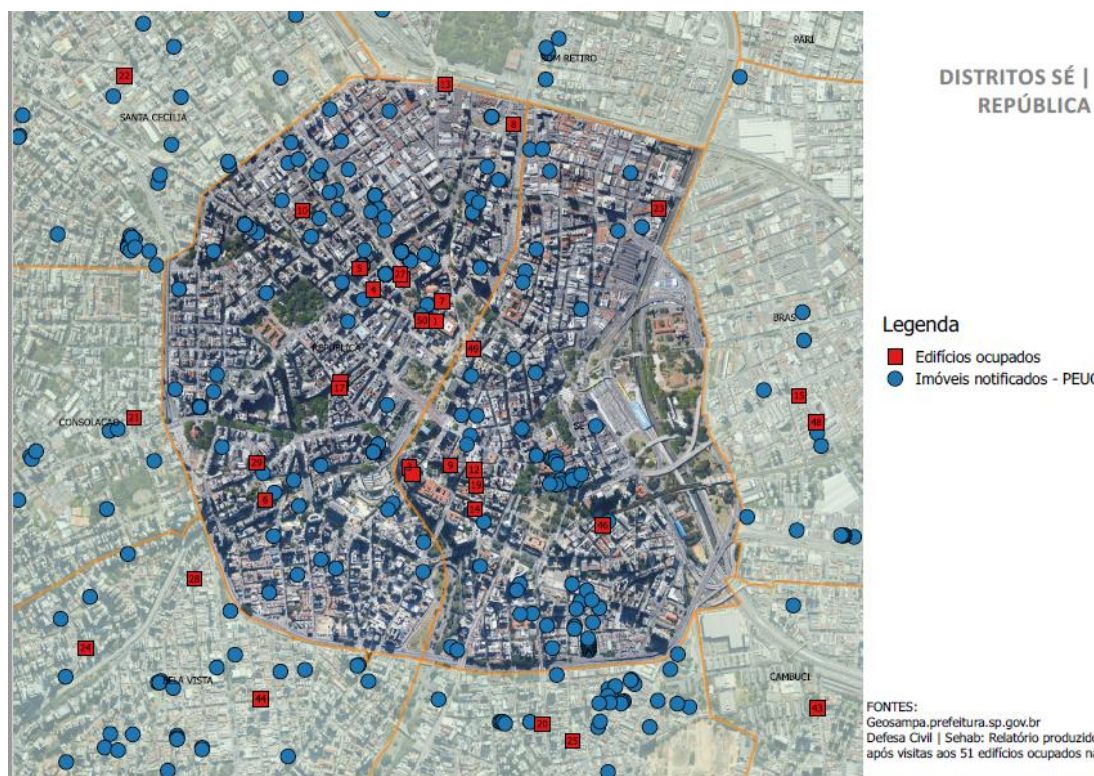
Fonte: Elaboração própria

Outra questão de interesse é a contextualização das ocupações na perspectiva de combate à ociosidade de imóveis urbanos. Nesse sentido, o que se percebe é que apesar da amplitude das notificações de imóveis ociosos implementada na cidade de São Paulo (CAMPOS, 2019), que certamente se destaca no cenário nacional<sup>353</sup>, a opção por não notificar imóveis ocupados, seguindo parecer da Procuradoria Geral do Município nesse sentido, certamente reflete na baixa incidência de ocupações que também sejam objeto de notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsória: apenas 5,8%<sup>354</sup> dos prédios ocupados foram notificados, situação ilustrada no mapa a seguir.

<sup>353</sup> Para maiores informações sobre a adoção da tríade de instrumentos indutores do cumprimento da função social (PEUC, IPTU progressivo e desapropriação sanção) no cenário nacional, consultar pesquisa elaborada pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (BRASIL, 2015)

<sup>354</sup> Em termos absolutos, dos 51 prédios ocupados, apenas 3 prédios foram notificados: Dias Leme, 320; Rua Barão de Jaguará, 20; Rua do Carmo, 103.

Figura 26: Imóveis notificados PEUC – distritos Sé e República



Fonte: produção própria

A opção por não notificar imóveis ocupados estava relacionada com o receio de que a notificação funcionasse como pressão para desocupação, especialmente se judicializada, ainda que “[o]s edifícios abandonados – principalmente aqueles ocupados por movimentos sociais de habitação – tem sido uma questão polêmica levantada ao longo do processo de notificação do DCFSP” (CAMPOS, 2019, P. 253). No entanto, seria necessário repensar a articulação das ocupações esses instrumentos que são considerados como dos mais importantes para fazer cumprir a função social da propriedade.

Em estudo sobre os processos judiciais envolvendo a aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), foi possível constatar que “[a]s decisões judiciais, no entanto, corroborando o entendimento da Administração Pública, afirmaram que a ocupação só comprova a ociosidade, pode até suspender o prazo para cumprimento das obrigações, mas não cancela a notificação” (MORETTI, 2020, p. 205). Aliás, um dos casos judicializados envolve um dos prédios que integra o universo das 51 ocupações (Rua Dias Leme, nº 320). Nesse caso, apesar de a síndica da massa falida ter requerido a suspensão da declaração de não utilização, sob a alegação de existência de ação possessória e impossibilidade jurídica de alienação de bens arrecadados devida a

“invasão”, o pedido foi indeferido em decisão no seguinte sentido, decisão essa mantida no Tribunal de Justiça de São Paulo:

[a] situação de “não utilização” do imóvel evidentemente precede a impossibilidade jurídica de utilizá-lo, a qual se estabeleceu somente anos depois, de forma que ela não é apta a configurar a exceção à classificação referida e as suas respectivas consequências, que a impetrante ora busca afastar. Busca a autora, em verdade, inverter a ordem de ocorrência dos fatos, tratando-se, à obviada, de hipótese em que a ocupação do bem decorreu justamente de sua condição de abandono, e não o contrário. (Processo nº 1018179-73.2018.8.26.0053, 5ª Vara da Fazenda Pública, J. 09/08/2018)

A notificação é, assim, ato declaratório da condição prévia de ociosidade e, nesse sentido, tem importância ainda que dele não decorra a aplicação das consequências jurídicas sancionatórias. É possível notificar, dar publicidade a uma condição preexistente abandono, deixando em suspenso o prazo para parcelar/edificar/usar compulsoriamente. Para fins de instrução e prova da condição de abandono e degradação anteriores à ocupação, a Administração Pública poderia trabalhar em parceria com os movimentos sociais de moradia e/ou com os próprios ocupantes, afinal é comum haver um registro do processo de ocupação e das melhorias progressivamente implantadas desde a ocupação e destinação do edifício moradia, realizando as noções de governança e tecnologia social e validando alguns preceitos de gestão dos bens comuns propostos por Elinor Ostrom (2008)<sup>355</sup>.

Ainda assim, sem prescindir desse importante instrumento, dele não se pode ficar refém. É preciso lançar mão do conceito de responsabilidade preventiva como tutela anterior a ocorrência de danos (CARVALHO, 2019), olhar para a consequência de ações e omissões da Administração Pública e dos particulares no tocante à forma de apropriação e gestão dos imóveis urbanos, fazendo valer um dever geral de cuidado, sobretudo com os mais vulneráveis.

Além da PEUC, pensando num outro instrumento que poderia significar mudança de propriedade formal (e nesse sentido um dado interessante para explorar o impacto da propriedade na gestão de risco), a sobreposição de dados de DIS (Decreto de Interesse

---

<sup>355</sup> Elinor Ostrom (2008), a partir de dados empíricos coletados ao longo de vários anos propõe em sua obra arranjos de gestão dos *bens comuns* e descreve alguns preceitos cuja observância induz um bom funcionamento desses regimes e arranjos de gestão. Dentre eles, está exatamente a valorização do conhecimento local, de reconhecimento e valorização da capacidade de trabalho e recursos existentes in loco para a confecção de parâmetros e regras para apropriação e provisão adequadas e coerentes com as condições locais. É, assim, um critério de gestão que incorpora dados de realidade, ajustando-se a elas sob medida.

Social) e DPU (Decreto de Utilidade Pública) que constam no GeoSampa com as ocupações (Figura 27) não parece trazer grandes contribuições. Mas, como será visto no item subsequente, a narrativa que se extrai dos processos judiciais existentes em relação a cada ocupação mostra um vínculo importante entre a gestão de risco pensada pela ótica do controle e a propriedade em processos expropriatórios – dos 51 prédios, 11 chegaram a ser objeto de desapropriação. Reforçando a lógica de distribuição da dominialidade entre os 4 subgrupos acima descritos, é como se domínio público condicionasse a execução direta de medidas necessárias para qualificar a segurança pelo Poder Público. Mas esse condicionante parece existir no discurso do processo, do Direito como dever ser. Na realidade, as entrevistas trazem relatos de aumento na insegurança na posse e, conseqüentemente, na vulnerabilidade e no próprio risco, como resultado de expropriações, em que Poder Pública condiciona a imissão na posse a desocupação do imóvel<sup>356</sup>. Isso porque não há garantia de que as famílias poderão voltar ao prédio ou mesmo de que executado o projeto habitacional será priorizado o atendimento da população que antes morava na ocupação<sup>357</sup>). Além disso, as entrevistas também realçam a dificuldade de se obter do Poder Público algum documento que garanta a segurança na posse dos moradores da ocupação, algum termo que dando um horizonte de permanência facilitasse a execução de algumas obras pelos próprios moradores. Também foram comuns testemunhos sobre omissão do Poder Público, que não tem um olhar diferenciado no cuidado em relação à segurança de seus imóveis.

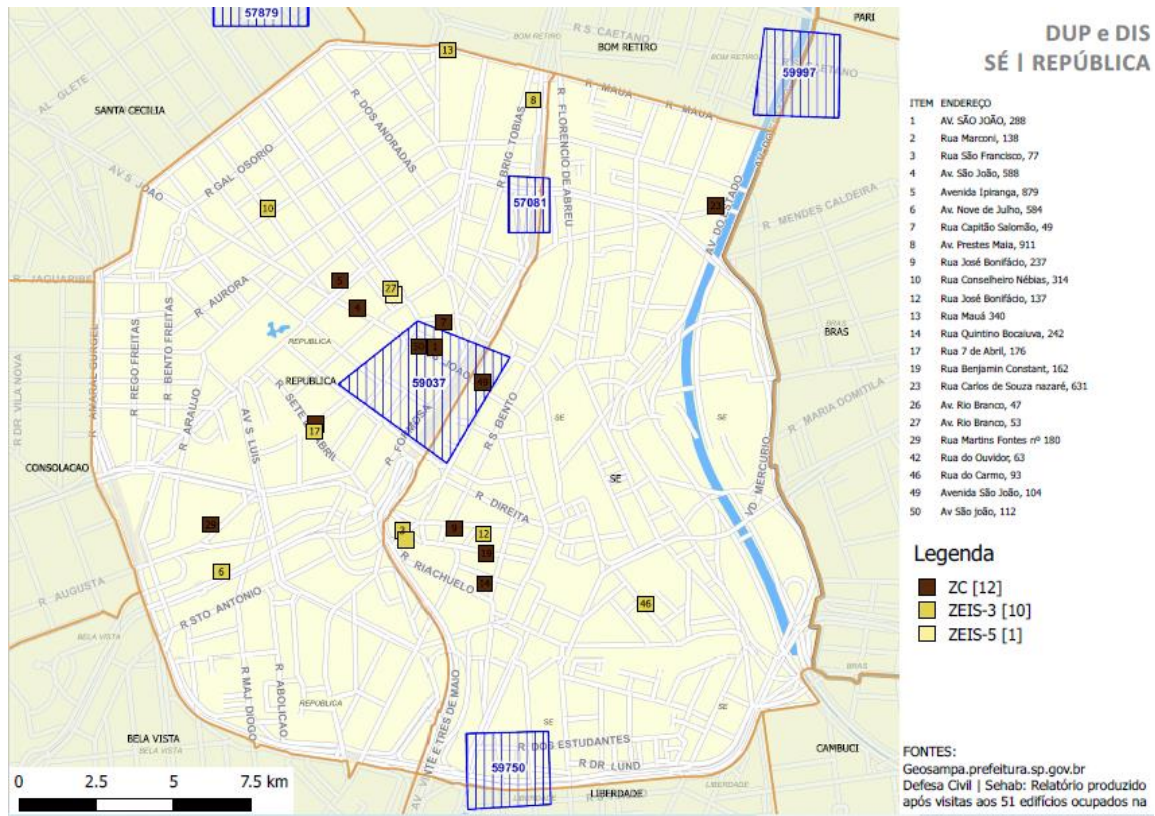
---

<sup>356</sup> Como se verá no item subsequente, em inúmeros processos de desapropriação, exige-se imóvel livre de pessoas e coisas para imissão da posse do Poder Público e essa situação criando uma ameaça de remoção por parte da própria Administração que se propõe a desapropriar um imóvel ocupado como forma de fazer frente ao conflito e implementar alguma política habitacional. Há interessante frente de pesquisa nessa seara, inclusive no tocante a possibilidade de imissão ficta na posse no caso de desapropriações em que se constate a existência de moradias de baixa renda.

<sup>357</sup> Vale lembrar que no caso de intervenções em cortiços, outra espécie do gênero moradia coletiva (art. 149, Lei Orgânica do Município), há no Plano Diretor disposição expressa de destinação prioritária aos moradores do antigo cortiço gravado como ZEIS-3 (art. 52, §3º, Lei Municipal 16.050/14).



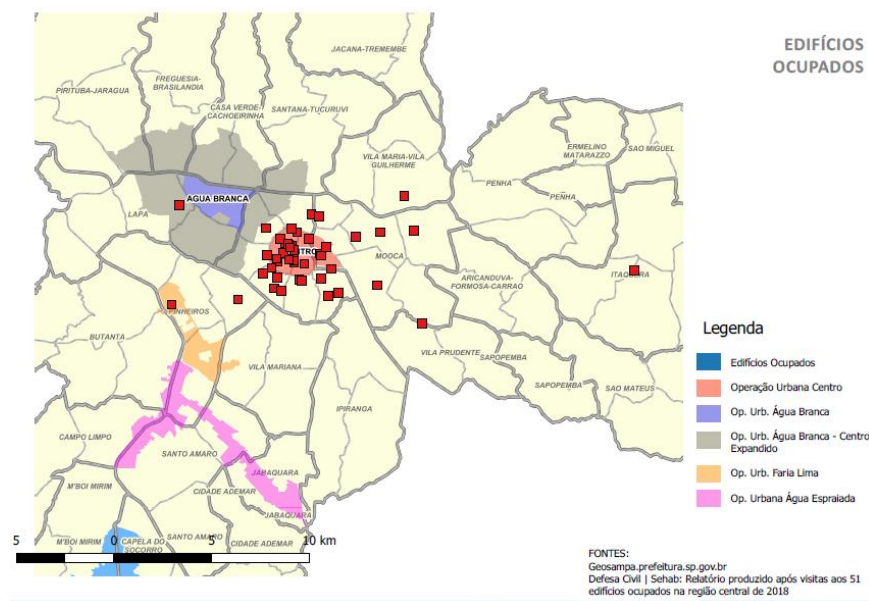
Figura 27: Ocupações e áreas com DUP e DIS



Fonte: Elaboração própria

Pensando em instrumentos da política urbana que poderiam alavancar parcerias com proprietário como as Operações Urbanas (Figura 28), o que se percebe é que apesar de haver, em tese, a sobreposição de muitas dessas ocupações o perímetro dessas operações, e a captura desses instrumentos para fins de mercado, tratada em diversas pesquisas, mas alheio ao objeto desta tese, certamente dificulta a utilização para articulação de interesses com respostas mais inclusivas.

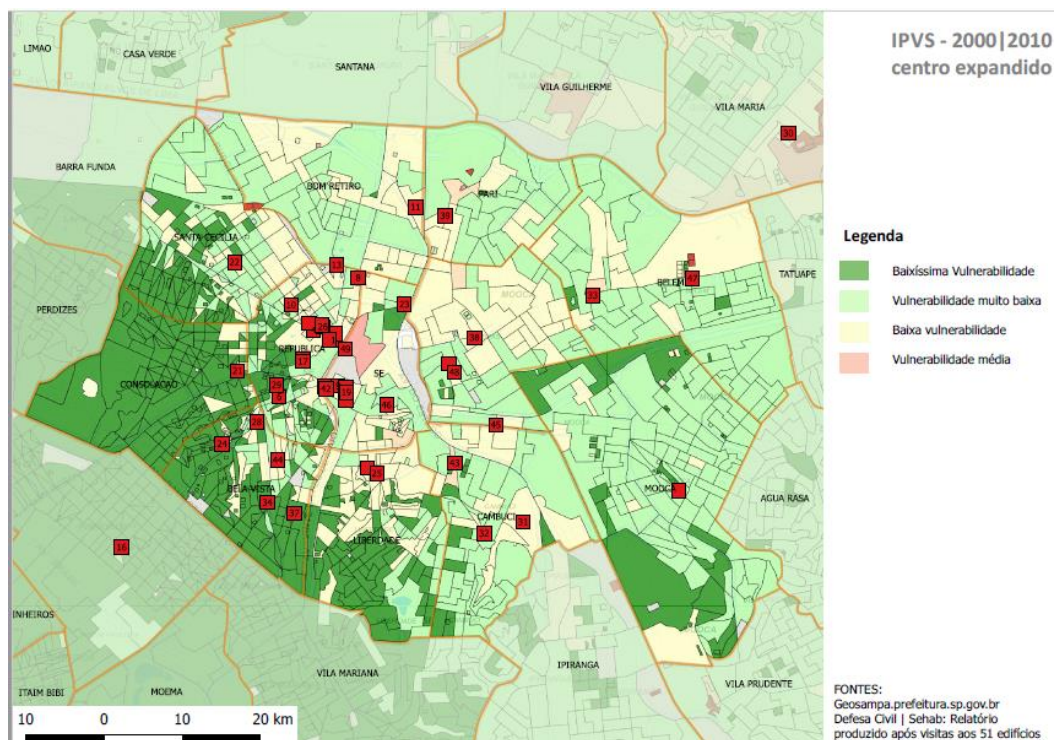
Figura 28: Ocupações e operações urbanas



Fonte: Elaboração própria

Finalmente, já foi largamente abordada a relação da vulnerabilidade com o risco. Nesse sentido, interessante observar como, sobrepondo-se as ocupações do centro expandido com o Índice paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) (Figura 29) percebe-se ainda mais concretamente a dimensão de periferia social (EARLE, 2012). Ainda que as médias possam mascarar desigualdades intraurbanas, mesmo numa região em que a vulnerabilidade é em geral baixíssima ou muito baixa, há alguns bolsões em que há um aumento da vulnerabilidade e as ocupações, normalmente, se encontram nesses bolsões.

Figura 29: Ocupações e IPVS



Fonte: Elaboração própria

Concluída essa etapa diagnóstica, houve uma proposta de avançar com a construção de uma política pública específica para as ocupações por meio da constituição do GTI coordenado pela SEHAB, nos termos da Portaria Prefeito nº 648/2018 (art. 2º, §1º).

Duas observações iniciais: (i) imóveis que foram incluídos no subgrupo GT permanente (27) teriam maior margem de atuação na perspectiva de buscar a construção de uma resposta negociada, articulada (ii) o GTI, apesar de composto formalmente apenas por entes do governo, trazia na sua proposta inicial a semente de um trabalho mais participativo que é nota característica de muitas políticas habitacionais. Havia assim espaço para trabalhar a ideia de que as ocupações não fazem parte do problema, mas devem ser vistas como parte da solução<sup>358</sup> como verdadeira tecnologia social: o Estado não vai da conta de conhecer em detalhes as soluções possíveis, é necessário dialogar com as famílias e movimentos sociais por meio do quais elas se organizam para construir soluções mais adequadas.

<sup>358</sup> Preocupação expressa por Luciana Bedeschi no debate “Ocupações e territórios populares” realizado em 06/11/2021 na Ocupação 9 de Julho, organizada pela FIO Assessoria e MSTC.

Nesse sentido, em que pese os termos da Portaria Prefeito nº 648/2018 restringir a participação de órgãos da sociedade civil a convites esporádicos (art. 2º, §3º), relato colhido nas entrevistas indicam que driblou formalização de participação por meio de deliberação no Conselho Municipal de Habitação (CMH)<sup>359</sup>, em que se propôs a inclusão de 2 membros da sociedade civil (movimentos de moradia, Universidades e/ou Assessorias Técnicas). Apesar disso, lideranças de movimentos e representantes das assessorias técnicas ouvidos em entrevistas relatam um distanciamento nessa fase subsequente, seja em razão do desgaste existente seja por conta de receio na responsabilização daqueles que acompanharam o processo de forma voluntária e, muitas vezes, não tinham gestão sobre a produção dos materiais diagnósticos e prognósticos de ação.

Finalmente, vale destacar que o próprio relatório das ocupações já trazia em sua redação, o delineamento de medidas que caracterizariam as linhas de ação pública de gestão de risco em ocupações. Para além das medidas mitigadoras específicas para cada ocupação, sugeridas nos relatórios de visita técnica e, portanto, formuladas para a escala micro jurídica (do lote), havia uma lista de estratégias macro jurídicas para requalificação de segurança apontadas no relatório, dentre elas medidas ligadas a ampliação de oferta de moradia na região central; enfrentamento de aspectos jurídico fundiários, inclusive mediante regularização; atuação social com trabalhos de inclusão famílias, incidência na dimensão física, especialmente por meio de obras e medidas de combate a incêndio, destacando-se a articulação Previn; atendimento das ocupações pelo núcleo mediação conflito como medida de apoio e negociação com proprietários e concessionárias de serviço público; e fomento à assessoria técnica, sem prejuízo da e formação/capacitação de comissões de manutenção e qualificação de segurança nas ocupações. Nesse quesito as entrevistas são unânimes: nada saiu do papel. As ações ficaram restritas a revisitas<sup>360</sup> e

---

<sup>359</sup> Atas e apresentações ficam disponíveis na página da SEHAB [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/participacao\\_social/conselhos\\_e\\_orgaos\\_colegiados/cmh/index.php?p=278274](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/cmh/index.php?p=278274) e [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/participacao\\_social/conselhos\\_e\\_orgaos\\_colegiados/cmh/index.php?p=185702](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/cmh/index.php?p=185702) (acesso em 24/11/21)

<sup>360</sup> Em fevereiro de 2019 o GTI entregou cópia do relatório de visita do COMDEC para os movimentos ou representantes dos moradores de todas as ocupações que foram convidados para uma reunião, na qual explicaram o teor do relatório e as medidas de segurança sugeridas. Para aqueles que não foram na reunião, foi entregue o relatório na própria ocupação. Revisitaram todos os prédios em 2019, num cronograma de visitas que se estendeu de abril até setembro e tal ação gerou novos relatórios individuais, mas não uma sistematização. Já nessa época, segundo servidores(as) públicos(as) entrevistados, já era possível notar mudanças, sobretudo nos prédios que têm movimento organizado ou que as famílias conseguiram se organizar, mesmo sem movimento. Ainda assim, conforme os entrevistados, uma série de questões precisariam de encaminhamento institucional, com uma visão intersecretarial, e a falta de formalização do GT dificulta o seguimento

adoção de medidas por iniciativa dos moradores e por eles autofinanciadas, com algum aporte de assessorias técnicas, seja de forma voluntária ou por meio de concursos promovidos por conselhos de classe.

Assim, os trabalhos do GTI, no entanto, ficaram praticamente paralisados em 2020. A política pública, que mal começava a se desenhar, ficou apenas no rascunho. As medidas de mitigação de risco e qualificação da segurança ficaram adstritas a esforços dos próprios moradores, com apoios pontuais de assessorias técnicas e pesquisas-ação. A ação do Estado ficou limitada a uma abordagem própria do exercício do poder de polícia: basicamente fiscalização sobre o uso e ocupação do solo, o que restringe, assim, a gestão do risco urbano a medidas de controle como verificação.

A emergência de um estado de calamidade pública em razão da pandemia provocada pelo Coronavírus, certamente, agravou uma situação que por si só é dotada de uma fragilidade política. Sim, pois, institucionalmente, no período de 3 anos e meio após o desabamento do WPA passaram pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) 4 diferentes Secretários de Habitação<sup>361</sup>, o que certamente impacta a continuidade da construção de políticas públicas.

Além disso, as ocupações ainda tem um estigma muito forte: nas entrevistas com lideranças do movimento de moradia aparece intensamente a questão da criminalização, fantasma que continua rondando não apenas as pessoas (especialmente as lideranças), mas que também se apresenta como fator de condenação e desqualificação de uma forma de morar. O registro da Missão Emergencial sobre a criminalização de movimentos de moradia da Plataforma de Direitos Humanos - DHESCA aponta o discurso do risco à vida como uma das faces da criminalização dos movimentos de moradia<sup>362</sup>. A estigmatização de pessoas e territórios, tal como mencionado nos trabalhos de Mary Jane Spink (2018) e Norma Valêncio (2011), já referenciados nesta tese, também aparece nos relatos de

---

<sup>361</sup> Fernando Chucre, Secretário à época do desabamento do WPA, é sucedido por Aloísio Pinheiro que, depois de apenas 5 meses – em maio de 2019, é substituído por João Farias o qual, por sua vez, é substituído por Orlando Lindório de Faria em agosto de 2020 que permanece no cargo até novembro de 2021 quando então é sucedido por João Farias, que volta a ocupar a titularidade da pasta.

<sup>362</sup> No relatório, afirma-se que “[p]ara a manutenção dos prédios, são cobradas contribuições dos moradores que, como exposto, têm sido caracterizadas equivocadamente como crime de extorsão. É fundamental que o poder público apoie e financie, por meio da Assistência Técnica, a avaliação técnica regular dos prédios ocupados e a realização das melhorias necessárias à segurança e ao bem-estar dos ocupantes. Atualmente, somente os moradores das ocupações realizam essas reformas por meio de suas próprias contribuições” (DHESCA, 2019, p. 39)

assessor(as) técnicos(as) entrevistados que falam sobre a dificuldade de ver na ocupação uma forma legítima e autêntica de morar.

Concretamente, a pandemia de Covid-19 praticamente paralisou o trabalho do GTI durante o ano de 2020: não foram realizadas visitas técnicas<sup>363</sup> e sequer havia sido formalizada a composição do grupo<sup>364</sup>, inclusive porque havia a expectativa de realização da Conferência de Habitação para indicação dos integrantes – conferência que não aconteceu. Com a imposição das medidas de isolamento social, conforme relatos de servidores(as) públicos(as) entrevistas o trabalho do GTI ficou quase que a deriva.


A retomada dos trabalhos em 2021, a reboque da judicialização, é quase que a crônica de uma morte anunciada: abandona-se a ideia de visitas técnicas e a narrativa das vistorias e do exercício do controle como verificação volta a ocupar lugar de destaque (Figura 31). De que servirão vistorias sequenciais, realizadas apenas na lógica do poder de polícia?

Figuras 30 e 31: Diferentes narrativas – de visitas técnicas às vistorias



<sup>363</sup> Em entrevistas com servidores(as) públicos(as) municipais ficou evidente que houve uma pressão de integrantes do GTI no sentido de preservar a saúde dos técnicos que integravam o próprio grupo, especialmente aqueles que teriam de ficar à frente das visitas, estando, naturalmente mais expostos. Chegou a haver solicitação de intermediação com Ministério Público Estadual, para postergar prazos de respostas a demandas. Tal preocupação se assemelha à decisão tomada pelo TJ/SP que, para evitar que diversos profissionais envolvidos no cumprimento de ordens judiciais fossem expostos a riscos (risco à saúde), medidas envolvendo núcleos informais, inclusive reintegrações, acabaram suspensas. Nesse sentido, vide, a título de exemplo, decisão no processo nº 2065508-58.2020.8.26.0000 (TJ/SP, 3ª Câmara de Direito Público, AgI nº 2065508-58.2020.8.26.0000, Rel. Des. Marrey Uint, j. 28/04/2020)

<sup>364</sup> A composição do GTI é objeto do SEI nº 012242059 e consulta aos autos digitais mostra como a composição oficial tardou a ser finalizada.

	<b>RELATÓRIO COMDEC Nº 028/PORT.353/18</b> <b>Alameda Nothman- 15/09/2021</b>
	Subprefeitura da Sé Localização: Alameda Nothman, nº 915/919 Equipe COMDEC: Antonio Gomes Peixoto / Thais Oliveira/ Luiz Fernando Fioroni Equipe SEHAD: Patrícia Maria, César Augusto da Silva e Gemima Rojas Data da vistoria: 15/09/2021

Fontes: IC nº 14.0279.0000250/2018-0 e SEI 6014.2019/0000792-7

Olhar a questão das ocupações de forma reificada, como os “*bad buildings*” - para usar expressão mencionada no caso Olivia Road da África do Sul (CHENWI, 2006, p. 13), e atuar estritamente na lógica da verificação de padrões de segurança que se julgam absolutos, ticando os critérios de uma lista de itens e indicadores que devem ser observados certamente não levará a uma lógica de progressão gradativa para segurança com redução de vulnerabilidades, na linha do que sugerem Wisner, Gaillard e Kelman Kelmer (2012) e Sâmia Sulaiman, e outros (2021).

Obras e intervenções mais complexas, não apenas na dimensão física, mas, como se verá, também em relação à base fundiária, que é fator de incremento da vulnerabilidade e, conseqüentemente, do risco, vão resvalar em limites de ação e financeiros dos moradores – mesmo aqueles organizados em movimentos.

Houve uma inflexão em 2018 e é preciso resgatar o debate compartilhado do Poder Público com os movimentos de moradia e assessorias técnicas, discutindo processos gradativos de melhoria dos territórios populares a partir da agenda da regularização fundiária e afirmação do direito à moradia. É preciso valorizar uma tecnologia social, afinal o Estado não dará conta de conhecer sozinho as soluções possíveis (e, possivelmente, incrementais) – os movimentos podem e querem estar junto construindo alternativas, atuando como cogestores na manutenção dessa cidade que já está pronta.

Serão essas estruturas de governança articuladas, eventualmente alavancadas e protegidas, por uma atuação Estatal como num processo de aninhamento (MANSBRIDGE, 2014) que evitará a estruturação de respostas públicas que enfatizem os limites de capacidade dos moradores e recomendem remoções preventivas, como se verifica em alguns relatórios das “vistorias” realizadas em 2021 (Figura 32), lembrando que ao remover a exposição ao risco, pode-se criar novos riscos.

Figura 32: Novo item inserido nos relatórios de *vistoria* 2021

<p><b>5. ANÁLISE E RECOMENDAÇÕES</b></p> <p>A ocupação não demonstrou a capacidade pretendida para a eliminação e/ou mitigação dos riscos apontados no extrato de recomendações nº 028, elaborado em 23 de maio de 2018. Os riscos permanecem elevados, sobretudo em relação às instalações elétricas, botijões de GLP no interior das moradias e a ausência de sistema de combate à incêndio. Portanto, visando a integridade física dos moradores e a redução dos riscos de sinistros na edificação e em seu entorno, cabe a recomendação de uma desocupação da mesma, até que se restabeleçam as condições de habitabilidade com segurança. Encaminhe-se às Secretarias que compõe o GTI-648, para ciência e providências de competência.</p>
--

**Coordenação Municipal de Defesa Civil – COMDEC**  
**“Buscando a resiliência com foco na gestão de risco”**

Relatório PO-028 - 15/09/2021 2 de 15

Fonte: SEI 6014.2019/0000792-7

O olhar adstrito à conformidade absoluta a padrões técnicos não condiz com uma visão do risco como construção social do risco e sua inerente dimensão conflitiva (LAVELL, 2005). Até mesmo pela lógica de responsabilização em situações de risco que precisaria ser coletiva, a teor do que nos fala Fraçois Ewald (1986), e não individualizado, parâmetro que predomina na sociedade neoliberal e, no tocante às políticas públicas de gestão de risco que nome da redução adota medidas higienistas, promotoras de deslocamentos forçados e construção de novos riscos (Moura et al., 2020).

Esse tem sido o resultado da política pública que a reboque da judicialização, é como se disse, crônica de uma morte anunciada.

### **3.3.2 A política pública a reboque do Judiciário**

A história das ocupações também passou a ser contada nas linhas da Justiça. E a questão do risco, viés nos casos de conflitos fundiários, eis que mobilizado de forma eventual no âmbito das muitas ações possessórias que há tempos se sucedem como ameaça constante às ocupações, passa a ser trama: ações de manejo de risco ajuizadas assumem protagonismo, dão sequencia a uma história, demandando respostas da Administração que tardam a se estruturar.



Como previamente mencionado, as ocupações de edifícios na região central carregam uma situação de vulnerabilidade, cuja redução se mostra fundamental quando se pensa num paradigma de gestão de risco pautado pela prevenção, inclusão e aumento progressivo da segurança. E, na medida em que se reconhece que a insegurança na posse impacta diretamente a condição de vulnerabilidade devendo, portanto, ser enfrentada no debate sobre gestão de risco, não se pode negligenciar a dimensão da judicialização que envolve as ocupações.

E é exatamente na dimensão da judicialização que melhor se compreende como a propriedade impacta na gestão de risco.

Feito o levantamento<sup>365</sup> dos processos judiciais atrelados a cada um dos 51 prédios ocupados e analisadas as ações a partir do extrato de andamento disponível nos respectivos Tribunais competentes, é possível fazer apontamentos gerais sobre essas ações, especialmente ligadas à (i) abrangência e tempo da judicialização; (ii) sujeitos processuais, em especial, no que diz respeito à participação dos moradores que terão sua órbita de interesse diretamente afetada pela decisão; e (iii) objeto das ações.

Após abordar sinteticamente cada um desses tópicos, será feita uma nota de destaque para o perfil de judicialização em cada um dos subgrupos em que se dividem as 51 ocupações, com especial destaque para as chamadas “ações de manejo de risco” via ações civis públicas (ACPs), classe processual que predomina largamente no subgrupo *GT permanente*.

Por fim, uma síntese sobre a judicialização será feita daquilo que são consideradas as duas grandes narrativas que podem ser extraídas desses conflitos judicializados: (i) a propriedade em degradação aguardando desapropriação: o risco em evidência; (ii) socialidade movimentando-se por melhoria e permanência: possibilidade de progressão da segurança.

Sobre a abrangência da judicialização, a primeira questão que salta aos olhos é o alto índice de conflito que ela expõe. Foram mapeadas 102 ações judiciais atreladas às 51 ocupações<sup>366</sup>: são basicamente ACPs e ações de reintegração de posse (Gráfico 7) que,

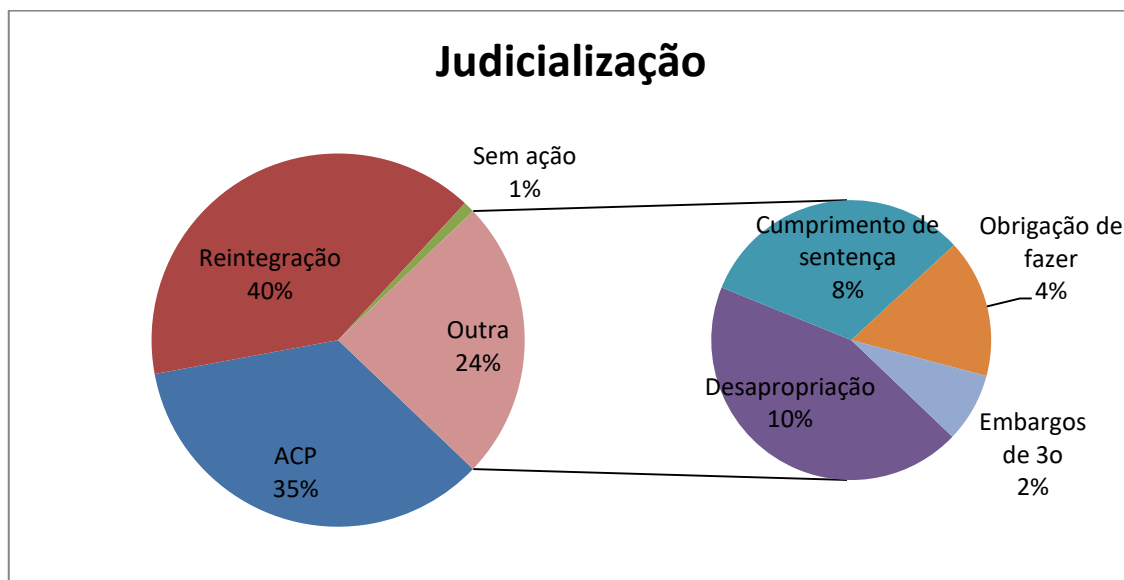
---

<sup>365</sup> Como mencionado, o levantamento foi feito a partir de dados obtido na Defensoria Pública do Estado de São Paulo, do Ministério Público do Estado de São Paulo e do Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários.

<sup>366</sup> Tal como destacado na metodologia e, assim como mencionado para o esforço de identificação das ocupações, trata-se de um recorte de momento, pois o direito de ação, assegurado constitucionalmente (art.

juntas, perfazem 75% do universo das ações judiciais relativas às ocupações<sup>367</sup>. Aliás, é bastante comum a combinação dessas duas classes de ação, ACP e reintegração de posse, em relação a um mesmo prédio, situação que se verifica em 32 das ocupações.

Gráfico 7: Judicialização – tipo de ação



Fonte: Elaboração própria

Pode-se pensar no desastre do incêndio e desabamento do WPA e nas visitas técnicas que se sucederam como marco de inflexão na forma de tratamento do risco em ocupações. Mas, trazendo esse marco para a dimensão do conflito judicializado, o que se percebe é que o conflito já estava instalado.

Do universo de ações identificadas, apenas 39 delas (37%) são posteriores às vitorias (junho 2018). Mas quando se olha para os prédios em si, há um aumento na carga de ações judiciais atrelada a cada um dos edifícios, ou seja, a quantidade de conflitos judicializados sobre aquele território, aumenta: apenas 6 prédios não tinham processos antes das vistorias, mas desses, 5 passam a ser objeto de ações judiciais. Em apenas 18 prédios não há judicialização posterior às vistorias, mas sobre quase todos eles já pendiam litígios anteriormente, basicamente de natureza possessória. Proporcionalmente, a judicialização

5º, XXXV, CF) é fluido e dinâmico. Novas ações são ajuizadas, outras são suspensas, algumas extintas, mas ainda assim relevantes para entender a história contada nas linhas da Justiça. Não se pretende, assim, precisão quantitativa nem obtenção de dados em caráter definitivo.

<sup>367</sup> Em termos absolutos, foram identificadas 36 ACPs, 41 reintegrações, 11 desapropriações, 8 cumprimentos de sentença/execução, 4 obrigações de fazer, 2 embargos de terceiro e 1 caso que não tem ação judicial nenhuma. Uma nota sobre os cumprimentos de sentença: a maior parte deles diz respeito a ações de natureza possessória.

posterior se concentra nos prédios que integram o subgrupo *GT permanente*, e isso se dá por meio das Ações Cíveis Públicas (ACP) de manejo de risco.

Aliás, as ações judiciais que têm em seu cerne a discussão de relações subjetivas de apropriação, ou seja, que tratam da posse (reintegração de posse) ou propriedade (desapropriações) são exatamente aquelas que, no universo das ações analisadas, têm maior duração em termos temporais: entre as ações distribuídas há mais de 5 anos<sup>368</sup>, 71% são ações de reintegração ou desapropriação. São, portanto, ações que se protraem no tempo, algumas sequer têm julgamento em primeira instância, conflitos que vão se prolongando, tornam-se perenes e geram uma situação de profunda insegurança fundiária.

Assim, a queda do WPA e as vistorias que se seguiram podem ser um divisor de águas em termos de incremento na judicialização por meio de ações públicas coletivas (ACP)<sup>369</sup> e com incidência maior sobre os prédios que compõem o subgrupo *GT permante*.

Em relação aos sujeitos processuais, especialmente quando se pensa na participação dos moradores que terão sua órbita de interesse diretamente afetada pela decisão, o que se percebe é que os moradores não são vistos como parte da solução: sua atuação nos processos judiciais se dá, basicamente, numa dimensão de resistência a remoções forçadas.

Nas ações de reintegração de posse são réus. No mais das vezes não personalizados como sujeitos processuais, uma negativa de subjetivação que faz com que, frequentemente, “o caráter coletivo dos fenômenos em litígio pass[e] despercebido” (MILANO, 2017, p. 214). Esse padrão de designação por denominações genéricas, ou nomeação do movimento social de moradia no polo passivo é verificado nas ações ora analisadas, resultado que é confirmado por outras pesquisas acadêmicas concluídas recentemente como o trabalho de

---

<sup>368</sup> Observou-se a ocorrência de ações distribuídas até 2016, inclusive. Adota-se o prazo de 5 anos . Em que pese o princípio de duração razoável do processo (art. 5º, LXXVII, CF) não contar com uma tradução em anos, entende-se que o prazo de 5 anos para estabilização de relações de apropriação se mostra razoável, quando se considera ser esse o prazo para aquisição da propriedade via usucapião especial constitucional (art. 183, CF)

<sup>369</sup> Em termos numéricos, das 39 ações ajuizadas após a realização das vistorias, a maior parte delas é da classe de ACPs (29 das 39). Pensando em termos relativos, os números os seguintes: o 29 ACPs posteriores às vistoriais, num universo parcial de 36 ACPs, ou seja, aumenta muito a incidência de ações civis públicas. Se olharmos a distribuição dessas 39 ACPs ajuizadas após junho de 2018 em relação aos subgrupos de prédios, é no subgrupo *GT permanente* que se concentram essas ações mais recentes: 29 das 39 ações (coincidência apenas numérica, dessas 29 ações pós-vistoria do GT permanente, 20 são ACPs). Pensando em termos relativos, os números os seguintes: o 29 ACPs posteriores às vistoriais, num universo parcial de 36 ACPs, ou seja, aumenta muito a incidência de ações civis públicas.

Luis Fernando Villaça Meyer (informação verbal)<sup>370</sup>. Apesar de mudanças significativas introduzidas pelo Código de Processo Civil, especialmente no que diz respeito à defesa dos interesses coletivos de grupos vulneráveis, a teor da redação do art. 554 §1º, CPC, que determina a intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*, a indeterminação dos réus continua a ser uma barreira para a adequada representação processual, uma forma de desqualificação e estigmatização, e faz com que “coletividades já ingressam no processo em franca desvantagem, sem qualquer tipo de paridade de armas” (INSPER, POLIS, 2021, p. 84), especialmente se não estiverem devidamente organizadas – e vale lembrar que o próprio relatório das ocupações aponta que 43% das ocupações não estão vinculadas a movimentos sociais (SÃO PAULO, 2018, p. 16).

Das nas ações de desapropriação, os moradores não participam. O que há, como regra, é a mera cientificação dos ocupantes, despacho padrão nas ações de desapropriação.

Aos moradores, é defeso discutir a sua posse, eis que o objeto do processo cinge-se a discussão de eventuais nulidades e preço (art. 20, Decreto-lei nº 3365/41) sendo que até dúvidas fundadas sobre o domínio devem ser discutidas em ação própria, cabendo em sede de desapropriação apenas o indeferimento do levantamento da indenização (art. 34, parágrafo único, Decreto-lei nº 3365/41).

Mesmo quando constatada em laudo pericial a existência da ocupação, ainda que haja pedido expresso para ingressar no feito, os moradores não são incorporados com parte das ações de desapropriação em nenhuma das ações dessa classe que foram analisadas. Aliás, pelo contrário: chegam a ter seu ingresso na qualidade de terceiro interessado indeferido em alguns casos, como se verifica na desapropriação do imóvel localizado na Av. prestes Maia, nº 911, em decisão na qual se lê:

Constatou-se, ainda, que o prédio encontra-se ocupado há cerca de 8 anos, por mais de 400 famílias. A expropriante requer designação de data de audiência para tentativa de conciliação. Associação Comunitária de Moradores na Luta por justiça requer seu ingresso nos autos na qualidade de terceira interessada pois qualquer intervenção no local afeta diretamente as famílias que estão no imóvel há anos. (...) O imóvel já foi adjudicado pela expropriante com o pagamento da indenização fixada. Mister se faz empreender efetividade ao objetivo que motivou a propositura desta ação de desapropriação. Não se olvide que a solução para o problema social de moradia deve ser remetido às vias próprias. Por

---

<sup>370</sup> Resultados apresentados em defesa da dissertação de mestrado “Sem chão: conflitos fundiários em São Paulo e suas relações com Estado, localizações e gramáticas de mediação, realizada em 29/10/2021, trabalho orientada por Caio Santo Amore e apresentado para obtenção do título de mestre na FAU/USP.

outro lado, consta dos autos que os moradores do imóvel encontram-se cientes da necessidade de desocupação para as obras anunciadas. Assim sendo, INDEFIRO o pedido de folhas 650/651 (Processo nº 1018412-12.2014.8.26.0053, 13ª Vara da Fazenda Pública, DJE. 09/03/2020).

Nas ações públicas de manejo de risco, o universo das ações analisadas confirma o esquema sobre sujeitos processuais, mencionado por Antonio Augusto Galvão de França no material da CAJUFA sobre avaliação de risco:

As ações de manejo de risco em regra são ajuizadas pelas Procuradorias Municipais ou pelo Ministério Público. No primeiro caso, geralmente figuram no polo passivo os ocupantes da área e, quando não coincidentes a esse, os detentores do título formal de propriedade. Já quando da atuação do Ministério Público, por vezes são os Municípios que figuram no polo passivo, na condição de entes responsáveis pela fiscalização dos espaços públicos locais e das posturas urbanísticas, as quais incluem a segurança no âmbito da defesa civil. (CARVALHO, et al, 2020, p. 22)

Em relação às ações analisadas que versam sobre as ocupações no centro de São Paulo, constatou-se a existência de 3 ações de obrigação de fazer (3% das ações judiciais envolvendo as ocupações): em todas elas os moradores integram a lide na qualidade de réus. Há ainda 1 ação demolitória proposta apenas em face do proprietário.

Nas ACPs de manejo de risco ajuizadas pelo MP/SP, a questão da participação será objeto de reflexão nos pontos subsequentes, mas, desde já, vale dizer que há baixa participação dos moradores nessas ações: em apenas 18% delas os moradores integram a lide, via de regra, como terceiro interessado.

No polo ativo, os moradores estão apenas em 3 ações judiciais (3% do universo de ações analisadas): 2 embargos de terceiro e 1 ACP de manejo de risco.

Finalmente, pensando no objeto das ações são válidos alguns apontamentos sobre (i) a territorialidade do espaço em disputa, bem como (ii) os limites dados a lide pelos pedidos e causa de pedir.

Sobre a territorialidade, há de fato “um olhar estanque para um determinado fragmento da cidade” (MILANO, 2017, p. 220) sem menção à dimensão relacional e dinâmica com a cidade.

Analisado pela perspectiva de identificação do imóvel como lote sobre o qual incide uma determinada dominialidade, o que se constatou foi que em 68% das ações analisadas os edifícios ocupados são identificados de alguma forma (endereço completo, número de

lançamento fiscal – SQL, número de matrícula, etc.) nas decisões ou andamentos lançados nos extratos do processo disponível no *site* do Tribunal de Justiça. Interessante notar como a digitalização dos processos permite melhor identificação da propriedade formal: a matrícula, comumente, é documento que instrui a inicial das ações analisadas, ainda que, com menos frequência, seja mencionada no teor das decisões.

Porém, confirma-se um fenômeno de desespacialização quando se pensa na falta de localização num contexto urbano específico. Pela dimensão formal, de fundamentação jurídica das decisões, o que se percebe é que no universo de ações analisadas as decisões se pautam, basicamente pelo diploma processual civil, código civil, constituição e, especificamente no caso das desapropriações, normas específicas sobre o assunto (Decreto-Lei nº 3365/41 e Lei nº 4.132/62). Decisões que se fundamentem em normas constantes do Plano Diretor Municipal, instrumento básico da política urbana, da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 16.402/16) têm baixa incidência nas ações analisadas: são colacionadas respectivamente em 11% e 6% das decisões exaradas no âmbito das ações judiciais analisadas. Repete-se, com isso, um padrão que já havia sido verificado em relação às ações possessórias, no sentido de que “[a]s decisões judiciais, em geral, ignoram e não enfrentam a questão da função social ou da legislação urbanística mesmo em caso nos quais elas são mobilizadas por uma das partes” (INSPER, POLIS, 2021, p. 107).

Quando se pensa na incorporação da semântica do risco pela estrutura normativa brasileira e a engenharia jurídica montada para enfrentar a questão do risco e sua tradução nos conflitos judicializados, a ausência de qualquer menção à Lei nº 12.608/12 surpreende. Com efeito, nenhuma das decisões apostas nos processos judiciais analisadas mobiliza tal diploma legislativo. Isso não significa que o risco é matéria alheia a esses processos: em 40% deles o risco é causa de pedir, especialmente. Mas a intersecção da gestão do risco com a política urbana se dá, basicamente, pela lógica do poder de polícia ou em termos privados, relativos à responsabilidade do proprietário pela segurança do imóvel (normas privadas de ordem pública). Os processos analisados evidenciam que apreciação do risco nas ocupações ainda está focada no paradigma “lote-propriedade” não sendo capaz de avançar para uma interpretação do risco como construção social numa necessária interface com uma dimensão mais macrojurídica, ou seja, com um plexo de relações com a própria cidade e com os conflitos em torno da apropriação de um conjunto de riquezas socialmente produzidas. As injunções do lote com a cidade, que o conflito evidencia, se perdem nas

tramas da justiça, que trata as condições de segurança de forma reificada e restrita ao âmbito da dominialidade do lote.

O distanciamento das ações judiciais em relação às políticas públicas, especialmente no que diz respeito àquelas vinculadas à moradia e regularização fundiária<sup>371</sup>, também é notório, o que, certamente, afeta a eficácia das decisões, com sérias implicações na reprodução do risco: risco de gerar novos riscos, pulverizados – riscos cotidianos, com seus desastres silenciosos.

O atendimento dos moradores das ocupações é pedido em apenas 9% dos casos. Ou seja, em uma ínfima parcela dos casos o provimento que se visa obter do Estado-juiz contempla o atendimento dos moradores, que é obrigação decorrente de qualquer intervenção em áreas de risco, seja pela regularização e adoção de medidas de eliminação, correção ou mitigação do risco (ação prioritária, nos termos do art. 3º -B, da Lei nº 12.340) ou, subsidiariamente, o atendimento do direito à moradia adequada de moradores que, eventualmente, venham a ser removidos (art. 3º -B, §3, Lei 12.340/10), considerando que a remoção é sempre a *última ratio*, mesmo porque implica apenas em supressão da exposição ao risco, que não chega a ser de fato enfrentado. O que se percebe, portanto, é que a pluralidade de respostas ao risco urbano em ocupações, opções essas que se encontram juridicizadas, não é fustigada pelo Judiciário.

Pensando no perfil de judicialização para cada subgrupo, no subgrupo *Intervenção* há destaque para as desapropriações já que mais da metade (55%) das ações dessa classe processual encontram-se associadas os edifícios desse subgrupo. Isso condiz com uma questão antes mencionada no tocante à distribuição dos diferentes arranjos proprietários conforme a dimensão subjetiva: o predomínio de prédios de propriedade pública e a contradição entre a base fiscal e o registro formal.

Mais uma vez, afirma-se que, como na ideia sóbria de tragédia dos comuns (HARDIN, 1668), se estabelece uma dicotomia estéril entre propriedade pública e privada como se o único caminho possível para enfrentar o conflito de fundo relativo ao déficit de moradia social fosse a adoção de mecanismos proprietários estatais, que partem da expropriação, como forma de intervenção direta e na atividade urbanística voltada a produção de habitação social. Inúmeros instrumentos da política urbana deixam de ser mobilizados e

---

<sup>371</sup> O marco legal da regularização fundiária, Lei nº 13.465/17 também não aparece em nenhuma decisão dos processos analisados.

arranjos jurídicos para viabilizar soluções envolvendo os moradores e sua tecnologia social não conseguem avançar: abandonando-se debates sobre parceria público popular (CARVALHO, BEDESCHI, 2019); criação de propriedade coletiva com fomento a aquisição de direitos pelas associações representativas dos moradores<sup>372</sup>; ou mesmo locação social direta com o proprietário privado<sup>373</sup>.

A opção pela desapropriação representa uma expressiva oneração do orçamento público na medida em que a “justa indenização devida ao proprietário” (art. 5º, Lei 4132/62) traduz valores muito superiores àqueles que os próprios proprietários atribuem à posse objeto de tutela possessória nas ações de reintegração.

Com efeito, quando olhamos para o valor da causa das três grandes classes de ações judiciais ligadas aos prédios ocupados - ações coletivas (em especial as de manejo de risco), ações possessórias (basicamente reintegração de posse) e desapropriações – o valor da causa<sup>374</sup> traz elementos interessantes de reflexão sobre a valoração dos bens jurídicos em jogo.

Antes, no entanto, é preciso fazer uma ressalva: não se ignora que o valor da causa possa ser um critério limitado, com balizas fixadas no Código de Processo Civil que, de alguma forma, procura trazer parâmetros para monetizar o conteúdo patrimonial em discussão ou ao proveito econômico perseguido (art. 292, §3º, CPC), reconhecendo, o mesmo código, que em algumas causas haverá proveito econômico inestimável ou irrisório. A fixação desses valores pode ser polêmica, como é o caso das possessórias. Também é possível

---

<sup>372</sup> Tal questão chegou a ser proposta pelos moradores da ocupação da Rua Marconi nº 138 (processo de reintegração de posse nº 0065453-16.2012.8.26.0100) que, em audiência de conciliação tentaram trabalhar um plano para a aquisição da propriedade pela associação dos moradores do Edifício São Manuel atrelado a um projeto de regularização da ocupação, ainda que, crítica seja feita, a noção de justa indenização da propriedade privada não abandone os debates medidos pelo juízo. Cumpre observar que o imóvel da Rua Marconi, nº 138 foi enquadrado no subgrupo *GT Permanente*, mas chegou a ser objeto de processo de desapropriação, ação da qual a COHAB desistiu, tal quais os demais casos de desapropriação identificados (5 ações) no universo em questão.

<sup>373</sup> No processo de reintegração de posse relativo a ocupação da Rua São João nº 104 (processo nº 1021195-59.2016.8.26.0100) chegou-se a debater em audiência de conciliação uma proposta em que os atuais ocupantes firmariam um contrato de locação social com o proprietário, por meio do qual cada andar pagaria o equivalente a uma locação mensal de R\$ 500,00 (prédio de 5 pavimentos), com contrato de trinta meses, o proprietário continuaria responsável por pagar o IPTU e as reformas necessárias para a conservação do prédio seriam de responsabilidade dos ocupantes, admitindo-se o abatimento dos gastos do valor do aluguel. Cumpre observar que de audiência não participaram representantes dos órgãos responsáveis pela política urbana, hipótese facultada e sugerida pelo art. 565, §4º, CPC. Cumpre observar que o imóvel da Rua São João, nº 104 foi enquadrado no subgrupo *GT Permanente*.

<sup>374</sup> Art. 291. A toda causa será atribuído valor certo, ainda que não tenha conteúdo econômico imediatamente aferível.



dizer que os interesses coletivos<sup>375</sup>, tutelados por meio uma ação coletiva, têm valor inestimável, sendo atribuída uma quantia certa para fins de alçada<sup>376</sup>, em atendimento à exigência do próprio Código de Processo Civil (art. 291, CPC) – em que pese a existência de difundidos esforços, empreendidos a partir de algumas abordagens da Economia Ecológica, de valorar bens e serviços ecossistêmicos em termos monetários.

Ainda assim, essa monetização de utilidades e proveitos extraídos de determinados bens, direitos ou serviços traz insumos importantes de reflexão sobre as ambiguidades da formação urbanística no capitalismo<sup>377</sup>, especialmente no tocante à tensão dialética entre uma dimensão estatutária (proteção da propriedade) e uma dimensão diretiva (função social) vislumbrada a partir do tratamento da política urbana a partir da ordem econômica da Constituição (FRANZONI, 2013).

Isso é especialmente visível na discrepância abissal entre os valores atribuídos à posse nas ações de reintegração quando comparados ao valor atribuído à propriedade nas desapropriações: o valor da propriedade é, em média, 20 vezes maior do que o valor da posse<sup>378</sup>.

Com efeito, nas possessórias a média de valor atribuído às causas é de R\$ 320 mil, mas os valores oscilam de R\$ 1mil (menor valor identificado) até R\$ 4,5 milhões (maior valor

---

<sup>375</sup> Não se pretende, neste trabalho, pois alheio ao objeto de estudo, diferenciar os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, sendo suficiente lembrar que o microsistema jurídico de tutela de tais interesses, refletindo a tendência à molecularização dos conflitos, trabalha essa classificação tricotômica no plano normativo a teor do disposto no art. 81, parágrafo único do CDC. Em sede de dissertação de mestrado foi possível discutir, ainda que de forma breve, como casos envolvendo a moradia coletiva podem traduzir, simultaneamente, todos esses interesses: direitos coletivos e difusos como a moradia e a cidade sustentável, mas também posses individualizáveis podem ser defendidas como direitos individuais homogêneos (MORETTI, 2015).

<sup>376</sup> Nas ações civis públicas são atribuídos valores de causa uniformes, que variam apenas de acordo o ano de distribuição – R\$ 1 mil para ações ajuizadas em 2012/2013 e R\$ 10 mil para ações ajuizadas em 2019/2021. Esses valores, por vezes, são significativamente inferiores ao valor de prova pericial produzida nos próprios autos. Curioso notar que nas outras ações públicas (obrigações de fazer) ajuizadas pela Municipalidade buscando tutelas relativas a gestão do risco há maior cuidado em atribuir a causa valor compatível à exigência que se busca: as causas tem valores que variam de R\$ 12 mil (quando se pedia apenas ingresso das equipes municipais e dos bombeiros para realização de vistoria) e R\$ 2,9 milhões, como é o caso da ação demolitória. Há interessante debate sobre a dificuldade de fixação do valor da causa em demandas coletivas, seja em decorrência de falta de previsão legal, seja em razão da dificuldade de se aferir proveito econômico do interesse coletivo em jogo. Essa discussão não está alheia aos debates jurisprudenciais (vide, por exemplo, STJ, 3ª Turma, AgInt no RE nº 1.698.699 – PR, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, j. 06/02/2018 - no qual se reconheceu que o valor aleatório de R\$ 10 mil não necessariamente traduz a realidade, sendo possível a fixação de valores expressivamente maiores, inclusive com soma de pretensões individuais - no caso de individuais homogêneos - ou valores r mais compatível com a realidade.

<sup>377</sup> Segundo Julia D'Avila Franzoni ““a ‘constituição econômica’ incorpora o limite proprietário da intervenção estatal ao assumir o capitalismo como regime econômico, mas, ao mesmo tempo, projeta um apelo redistributivo e um programa de Estado e de justiça social” (FRANZONI, 2013, p. 22)

<sup>378</sup> Cumpre notar que aqui a análise não está adstrita às ações de desapropriação e reintegração apenas do subgrupo *Intervenção*.

identificado). Cumpre observar que nas possessórias, o valor da causa só atinge patamares mais elevados quando os moradores ingressam com impugnação ao valor da causa. Já nas desapropriações, as causas<sup>379</sup> tem em média valor de R\$ 6,5 milhões, variando entre R\$ 1,3 milhões (menor valor identificado) e R\$ 18 milhões (maior valor identificado).

Tal diferença parece sugerir um desvalor da dimensão de utilização, do uso e gozo efetivo desses prédios pela população de baixa renda que ali exerce seu direito à moradia, reforçando a desqualificação do valor jurídico de algumas posses que, no âmbito do direito civil, são maculadas por vícios - posse injusta marcada pela violência, clandestinidade e precariedade (art. 1.208, CC)<sup>380</sup>.

Por outro lado, curioso notar que quando se fala na possibilidade de indenização da posse em ações de desapropriação, ou seja, na possibilidade de o expropriado que detém apenas a posse do imóvel receber a correspondente indenização, posição largamente admitida na jurisprudência, adota-se como parâmetro a indenização da posse em valor correspondente a 60% do valor da propriedade da terra<sup>381</sup>, o que difere, em muito, do valor da posse atribuído como valor da causa das ações possessórias. Mais uma vez, uma desvalorização de determinadas posses.

Já em relação ao subgrupo *Reintegração*, como era de se esperar, prevalecem ações de reintegração de posse, todas anteriores às visitas técnicas de junho de 2018. De fato, a categorização feita no relatório das ocupações (SÃO PAULO, 2018) sobre os imóveis com previsão de reintegração de posse imediata e sem previsão de projetos de intervenção ou indicados para interdição se mostrou realista: entre os 6 imóveis desocupados desde então, 4 estão nesse subgrupo (67%).

---

<sup>379</sup> Há que se considerar a dificuldade de levantar o valor da causa a partir dos dados lançados no distribuidor cível, pois, após a perícia ou após realização de acordo, é comum a modificação do valor da desapropriação, o que não necessariamente é atualizado no distribuidor. Assim, para efeitos de pesquisa, adotou-se como regra o valor lançado no distribuidor, mas, quando foi possível identificar um valor maior em decisões judiciais de homologação de acordos ou fixação de preço a partir de perícia, adotou-se o valor do imóvel indicado na decisão e que balizou (ou deveria balizar) a indenização.

<sup>380</sup> Em sede de mestrado, já se destacou a necessidade de recontextualizar essa classificação da posse adotada pelo Código Civil “com base no princípio da função social e de direitos fundamentais, especialmente nos casos de conflitos fundiários urbanos nos quais o estado fático de apropriação do solo urbano é qualificado pelo uso social e destinação para moradia (posse trabalho)”. (MORETTI, 2015, p.89).

<sup>381</sup> Há firme posicionamento dos tribunais superiores nesse sentido, como se constata de parte da ementa lançada para o julgamento do RESP 1717208/SP em que se lê “5. A desapropriação da posse já foi acolhida em julgamentos recentes do STJ (AgRg no AREsp 761.207/RJ, Relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 29/4/2016, e REsp 1.267.385/RN, Relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 6/9/2013)” (STJ, 2ª Turma, RESP RESP 1717208/SP, Rel. Min. Herman Bejamin, j. 24/04/18). Há menção a inúmeros julgados do STJ e STF e da fixação dessa proporção de 60% para indenização da posse em trabalhos e orientações do próprio Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia – IBAPE (nesse sentido, vide <https://ibape-nacional.com.br/biblioteca/wp-content/uploads/2017/08/049.pdf>).

Outro aspecto que chama a atenção nesse subgrupo *Reintegração* é a baixa mobilização de questões ligadas ao risco urbano, pelo menos naquilo que se refere às decisões exaradas no curso dos processos. Ou seja, a metodologia adotada não permite aferir se as partes levantam questões afetas ao risco nessas ocupações<sup>382</sup>, mas pode indicar o impacto dessas questões nas decisões judiciais, eventualmente como justificativa para remoções ou intervenções.

Assim, pode-se dizer que o risco, que já é pouco mobilizado nas ações possessórias<sup>383</sup> com menos intensidade ainda é abordado nas ações possessórias do subgrupo *Reintegração*: aqui, em apenas 18% dos casos houve alguma menção a questões de risco nas decisões<sup>384</sup>.

Nesse subgrupo, portanto, acentuam-se algumas características do tratamento do risco nas ações possessórias referentes a edifícios ocupados na região central: a discussão fica adstrita às categorias tradicionais de posse e propriedade, as decisões limitam-se a discutir a ocorrência ou não de esbulho e o momento em que teria ocorrido. Conformando achados de Giovanna Bonilha Milano (2017), as disputas cingem-se a conflitos entre proprietários e não proprietários, sendo guiadas quase que exclusivamente pela legislação processual civil e conforme institutos de tradição civilista. A “comprovação do domínio, por meio do título registral da propriedade e de elementos laterais, como pagamento do IPTU” (MILANO, 2017, P. 191), bem como declarações produzidas unilateralmente pelos proprietários, como boletim de ocorrência e anúncios de jornal, bastam para fundamentar a resposta jurisdicional. Isso basta.

O risco, então, é mobilizado de forma subsidiária quando a ordem de reintegração, seja ela liminar ou definitiva, é indeferida ou acaba não sendo executada no plano fático. Na totalidade dos casos em que o risco é mobilizado para ações possessórias que tenham como objeto prédios do subgrupo *Reintegração* as decisões que abordam o risco são posteriores à concessão de liminar ou da própria sentença de reintegração, ou seja, já na fase de execução da ordem. Esse padrão também se verifica, não com a mesma intensidade, no conjunto geral das ações possessórias relativas às ocupações. Ainda assim, a baixa

---

<sup>382</sup> Tal como enunciado no item sobre metodologia optou-se por analisar apenas os extratos dos processos e o teor das decisões e acórdãos, dados os ajustes metodológicos necessários em razão da Pandemia de Covid-19.

<sup>383</sup> Em apenas 32% das ações de reintegração de posse analisadas (13 entre os 41 processos de reintegração de posse que compõem o universo) as decisões judiciais tratam do risco urbano existente nas ocupações, ainda que seja no relatório de sentenças e acórdãos.

<sup>384</sup> Em números, aos prédios desse subgrupo Reintegração estão atreladas 11 ações de reintegração e, dessas, em apenas 2 o risco o mobilizado.

incidência de questões de risco nas decisões dos processos de reintegração afetos às ocupações impressiona.

Como já mencionado, as ocupações emergem como usos atípicos, posteriores à edificação, que exterioriza e representa a conclusão do processo de urbanização, traduz investimentos privados no exercício de uma atividade urbanística que se adere ao solo em áreas centrais, o que agudiza os conflitos em torno da riqueza social. Mas aí o conflito entre proprietários e não proprietários é enfrentado, basicamente, sob argumentos de tradição civilista. O risco urbanístico fica quase alheio.

Curioso notar que, ainda que argumento subsidiário, o risco passa a ser mais frequentemente mobilizado após o incêndio e desabamento do WPA<sup>385</sup>.

Outro aspecto peculiar das ações de reintegração de posse incidentes sobre os prédios do subgrupo *Reintegração* é a maior taxa de sucesso na pretensão liminar: os autores conseguiram obter a tutela provisória em 82%<sup>386</sup> dos casos (contra 68% de liminares concedidas quando se olha a totalidade das ações de reintegração de posse).

Por fim, olhar a judicialização a partir do subgrupo *GT Permanente*, remete a uma análise das ACPs que versam sobre “manejo de risco” já que 20 das 28 ações dessa natureza ajuizadas pelo MP/SP têm por objeto imóvel desse subgrupo (71 % das ACPs de manejo de risco, portanto). Considerando que os edifícios que integram esse subgrupo seriam aqueles que, na avaliação da Administração Pública, teriam maior possibilidade de concertação de encaminhamentos via GTI e que esse mesmo grupo de trabalho acabou quase que paralisado, é razoável dizer que muitas das medidas que balizariam a construção de uma política de gestão de risco nas ocupações estão sendo construídas a reboque da judicialização. Isso é reforçado na medida em que, como afirmado, o incremento de ações judiciais após o desastre do WPA e as visitas técnicas que se sucederam se deu exatamente por meio dessas ações públicas coletivas.

---

<sup>385</sup> Em termos numéricos, olhando para os 13 processos possessórios em que o risco é mobilizado nas decisões judiciais (não apenas do subgrupo), 9 são posteriores ao desabamento do WPA e apenas 4 processos trazem decisões que refletem preocupações com o risco antes daquela tragédia e da crescente evidência que se deu a condição das ocupações, com a realização as visitas técnicas e consolidação de um diagnóstico sobre risco nas ocupações. No subgrupo *Reintegração*, como dito, a característica é exacerbada: na totalidade dos casos em que se mobiliza a questão do risco nas decisões, isso é feito após o incêndio e queda do WPA.

<sup>386</sup> Percentagem que pode ser ainda maior, pois um dos prédios desse subgrupo, o da Rua Peixoto Gomide nº 1830, tem duas ações de reintegração de posse em andamento, ajuizadas por proprietários diferentes. Numa delas foi obtida liminar e admitiu-se a extensão dos efeitos para moradores de todo o prédio (processos nº 1063340-33.2016.8.26.0100 e 1048811-38.2018.8.26.0100).

Em relação a essas ACPs, já foram apresentados alguns desafios ligados à judicialização do risco (vide item 3.2.3, supra) que se manifestam a partir de uma visão reificada: a propriedade como objeto, com foco na observância de índices e parâmetros para construção e uso do lote, numa perspectiva de conformação segundo uma lógica binária que opõe *conformidade* e *não conformidade*, pensando na segurança plena. Como mencionado em entrevistas, trata-se de uma lógica que lista um ideal normativo do que é segurança, ideal esse que passa a ser exigido de forma literal, sem necessariamente refletir sobre a adequação possível à realidade e impacto na efetiva proteção dos mais vulneráveis.

Nomeadamente, se falou na própria fixação dos parâmetros de aferição do risco, em especial quando atrelados a um modelo de racionalidade científica e num paradigma absoluto de segurança definitiva. Importante avanço pode ser dado com a evolução dos trabalhos da comissão de peritos (Ordem de Serviço CAJUFA nº 01/2021), especialmente se forem estabelecidas como premissas de trabalho a verificação de quais são as medidas estratégicas para melhorar a segurança; a proteção e valorização do existente; melhoria proporcional e progressiva das condições sem que se pretenda aplicar as regras atuais como um bloco único. Enfim, uma análise que objetive indicar de forma qualificada e dialogada intervenções gradativas, mais ou menos profundas de acordo com necessidades e possibilidades, medida que podem variar no tempo e no espaço, incorporando ações mais simples até mais profundas.

Ainda assim, chama a atenção o fato que 10 dessas ações já foram julgadas em 1ª instância (36% das ACPs de manejo de risco, portanto), das quais 8 tiveram o mérito reapreciado em 2ª instância, com acórdãos finalizados<sup>387</sup>, sem que tenha sido realizada perícia<sup>388</sup> em qualquer delas. O real impacto de diretrizes periciais, portanto, ainda deverá ser estudado. Mas, é sintomático o alto índice de casos com julgamento antecipado do mérito, independentemente de maior instrução probatória (art.355, I, CPC<sup>389</sup>), em outras palavras,

---

<sup>387</sup> Até novembro de 2021, já haviam sido julgadas e reapreciadas em sede de apelação as ACPs referentes aos seguintes imóveis: Rua Dias Leme, nº 320; Rua José Bonifácio, nº 237; Rua Quintino Bocaiuva, nº 242/274 (Casarão); Rua Butantã, nº 233; Rua Doutor Penaforte Mendes, nº 30; Rua Barão de Jaguará, nº 20; Avenida Celso Garcia, nº 2092 (Prédio Santo André); Rua Caetano Pinto, nº 156.

<sup>388</sup> Vale notar que no universo de ações judiciais atreladas às 51 ocupações, a regra geral é de baixa utilização de perícias judiciais: em apenas 16% das ações judiciais houve trabalho pericial. Aliás, os peritos são acionados, basicamente, apenas nas ações de desapropriação (em todas elas). Nas ações de reintegrações de posse, houve apenas 1 caso em que houve uma perícia social (processo nº 1006484-30.2015.8.26.0053) e nas ACPs, apenas 4 casos há indicação de realização de perícia.

<sup>389</sup> Art. 355. O juiz julgará antecipadamente o pedido, proferindo sentença com resolução de mérito, quando:  
I - não houver necessidade de produção de outras provas;

em muitos dos casos a decisão é tomada sem que tenha havido maiores debates em torno da narrativa do próprio risco, entendendo-se suficiente para comprovar a situação de fato os laudos apresentados pela Defesa Civil, eventualmente complementados por opiniões técnicas do Centro de Apoio à Execução (CAEx) do MP/SP.

Um segundo desafio mencionado foi a pretendida dissociação entre responsabilidade pelas obras de qualificação e segurança (manejo de risco) e o conflito possessório decorrente de relações subjetivas de apropriação. Esse manejo de risco, assim, traduzido em pedidos para realização de um plano por meio do qual seja possível identificar e projetar no tempo a execução das medidas de requalificação de segurança dos imóveis, não se confundiria com o fato de o imóvel estar (ou não) ocupado por terceiros. O argumento jurídico central foi construído a partir de uma lógica de responsabilidade do Município e do proprietário em relação à segurança das edificações. Nessa perspectiva, as ACPs de manejo de risco tentaram se afastar da disputa distributiva sobre a riqueza social da cidade, não focaram na proteção do vulnerável ou da segurança na posse dos ocupantes.

Não que tenha pretendido omitir a situação fática. As ACPs de manejo de risco reconhecem que os prédios estão ocupados, mas não entram no mérito de procedência ou não das possessórias, de licitude ou não das ocupações. As entrevistas mostram que foi uma estratégia pensada, inclusive levando em conta o contexto pós-desastre: havia um forte ímpeto remocionista, inclusive no interior do sistema de justiça, atrelado a uma visão negativa das ocupações enquanto materialização de esbulho<sup>390</sup>. A pretendida cisão, no entanto, não se sustenta: se por um lado a realidade escancara um problema complexo, por outro a própria linha de defesa dos proprietários nessas ACPs foi a impossibilidade de serem responsabilizados eis que privados da posse.

De fato, a análise das ACPs de manejo de risco revela que a relação subjetiva acaba voltando ao centro da lide, como excludente da responsabilidade dos proprietários. Sim, pois o entendimento que vai se consolidando no Tribunal de Justiça de São Paulo é pela impossibilidade de obrigar um proprietário, “injustamente” privado da posse de seu imóvel, a engendrar esforços para recuperar a edificação, ainda mais quando se trata de uso em desconformidade com o uso original. Ao proprietário caberia, assim, apenas tomar as

---

<sup>390</sup> O esbulho é definido em lei nos termos do art. 161, II, CP. Sobre a problematização da qualificação de ocupações como esbulho, ver debate apresentado por Juliana Avanci no âmbito do Seminário “Os Desafios das Ocupações em Edifícios Antigos na cidade de São Paulo” promovido pela Comissão Extraordinária de Direitos Humanos da Câmara Municipal nos dias 19 e 26 de novembro e 03 de dezembro de 2021.

medidas necessárias para recuperar a posse do bem e, aí sim, zelar pela sua manutenção em prol da segurança urbana, como evidenciado na ementa abaixo transcrita (que basicamente se repete em inúmeros recursos de apelação já julgados):

APELAÇÃO CÍVEL AÇÃO CIVIL PÚBLICA EXECUÇÃO DE MEDIDAS DE REQUALIFICAÇÃO DE IMÓVEL PELO MUNICÍPIOE PELO PROPRIETÁRIO - Ação civil pública promovida pelo Parquet com pedido de tutela de urgência visando a condenação dos corréus a adotarem, conjunta ou separadamente, as providências necessárias para apresentação de cronograma de implementação das medidas de requalificação de segurança em imóvel ocupado por terceiros Inadmissibilidade - Ausência de responsabilidade do Município de São Paulo, na qualidade de ente fiscalizador, pela execução direta das medidas, cabendo ao Poder Público estritamente a fiscalização sobre o uso e ocupação do solo, sobre as edificações, assim como sobre o atendimento (ou não) da função social da propriedade, devendo, no caso de constatação de qualquer irregularidade, se utilizar das ferramentas previstas na legislação constitucional, federal e municipal para fins de regularização - Bem imóvel que foi invadido e está atualmente ocupado por famílias que o utilizam como moradia - Se o proprietário não tem ingerência sobre o bem (ausência de posse direta ou indireta), igualmente não se mostra possível compeli-lo a implementar medidas mitigadoras no edifício, o que somente poderá ocorrer após cumprimento da determinação de reintegração de posse já concedida em outro processo Sentença de procedência reformada - Recursos de apelação dos requeridos providos. (TJ/SP 8ª Cam. Direito Público, Apelação nº 1020409-54.2019.8.26.0053, Rel. Des. PONTE NETO, j. 17/02/2021)

A reificação do risco fica evidente nas nuvens de palavras montadas a partir das decisões de 2ª instância proferidas nas ACPs de manejo de risco em sede de Agravo de Instrumento (Figura 33) e Apelação (Figura 34).





O último desafio mencionado foi que as ACPs de manejo de risco, ao evocar a responsabilidade da municipalidade fora do contexto da afirmação da moradia, acabam por mobilizar uma ideia de controle urbanístico da propriedade muito calcada na lógica repressivo-punitivo, ou seja, focada no poder de polícia.

Novamente, o posicionamento predominante do Tribunal de Justiça de São Paulo e pela atuação municipal limitada à fiscalização e aplicação de sanções no caso de descumprimento, isentando o ente público da atuação direta em prédio particular, questão evidenciada no acórdão acima transcrito.

Em entrevistas, fica claro o intento de separar a discussão das políticas urbanas e da cidade com suas múltiplas dimensões e versar exclusivamente sobre requalificação da segurança, reificada. Essa estratégia, no entanto, abre um flanco fiscalizador e punitivo próprio do exercício do poder de polícia, do exercício do controle como fiscalização. Mas também como poder territorial que reforça a exclusão das ocupações na medida em que essas ainda são entendidas como forma de esbulho: para as ocupações a narrativa ainda não evoluiu da erradicação para a regularização, tal qual ocorreu com as favelas. por ora, o discurso da qualificação da segurança é condizente, no máximo, com uma perspectiva de melhoria pontual e básica, que para as favelas predominou na década de 1970, (BRUNO, 2010) em que pese a existência de marco normativo que possa dar subsídio a uma gestão de risco integrada à política urbana.

Outro ponto que chama a atenção é que apesar de objeto jurídico ser o risco, há baixa permeabilidade das decisões à legislação que rege a questão do risco: nenhuma decisão nas ACPs de manejo de risco cita a Lei nº 12.608/12<sup>391</sup>. Os fundamentos estão cingidos a essa visão da gestão de risco por meio do controle urbanístico da propriedade, uma ordenação e regulação do território por meio do exercício do poder de polícia. Com efeito, é o Código de Obras e Edificações (Lei Municipal nº 16.642/17) é a legislação infraconstitucional mais frequentemente mobilizada em decisões exaradas nas ACPs de manejo de risco.

Aliás, nesse ponto digno de nota que ausência de qualquer reflexo da juridicização do risco nas decisões judiciais relativas aos conflitos envolvendo as ocupações não está restrita as ACPs de manejo de risco: a Lei nº 12.608/12 não é citada em nenhuma decisão judicial no universo das 102 ações analisadas.

---

<sup>391</sup> Aliás, a Lei nº 12.608/12 não é citada em nenhuma decisão judicial no universo das 102 ações analisadas.

Por fim, pensando no impacto das ações coletivas de manejo de risco na construção de alternativas para decisões mais eficazes para problemas complexos, com base em decisões estruturais numa perspectiva de judicialização estratégica, é importante destacar: (i) o baixo índice de audiências de conciliação, que, até o momento, foram realizadas em apenas 11% das ACPs de manejo de risco<sup>392</sup>; (ii) bem como a baixa participação dos moradores nessas ações: em apenas 18% das ACPs de manejo de risco os moradores integram a lide, via de regra, como terceiro interessado<sup>393</sup>.

É evidente que há uma esfera jurídica de interesse dos moradores que é diretamente afetada por qualquer decisão afeta à gestão de risco nas ocupações. Na contextualização jurídica que acompanha o manual do CAJUFA para análise de risco em áreas urbanas aponta-se a importância de integrar os moradores na lide, até mesmo como assistentes litisconsorciais no polo ativo, mas, minimamente, assegurando-se sua

intimação para que possam acompanhar o feito, ficando a critério deles a forma de intervenção, a qual, inclusive, poderá ser alterada ao longo do curso do processo, dado o caráter por vezes dinâmico do risco e ainda com relação a possíveis dissensos concernentes às medidas mais adequadas (CARVALHO *et al*, 2020, p. 21)

Como apontado, a análise das ações judiciais mostra outra realidade. A inclusão dos moradores no polo passivo das ações, na qualidade de litisconsorte passivos necessário é, aliás, tese de defesa dos réus dessas ações. Essa tese acaba rechaçada com base na legitimidade do Ministério Público para defender interesses difusos e coletivos, bem como pela dissociação do risco com a própria condição de ocupação, o que fica evidente em decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo no âmbito dessas ACPs, como se percebe na ementa, transcrita abaixo:

APELAÇÃO Ação civil pública Imóvel ocupado pelo Movimento de Moradia da Cidade de São Paulo (MMC) Pretensão de implementação de medidas de requalificação de segurança em imóvel privado, pelo Município de São Paulo, conjunta ou separadamente com seu proprietário Improcedência do pedido em relação ao Município e procedência em relação ao proprietário Recurso do proprietário Provimento de rigor Legitimidade ativa do Ministério Público na defesa de direitos difusos Aplicação do artigo 81, parágrafo único, I, do CDC Falta de interesse

---

<sup>392</sup> Em mais de um caso, há pelo menos o ônus argumentativo de justificar a não realização da audiência, o que parece ser reflexo da valorização das formas negociadas de resolução de controvérsia expressa no diploma processual civil. Entre argumentos trazidos aos processos, merecem destaque a indisponibilidade dos bens públicos e a ausência de regulamentação normativa no âmbito Estadual que permita que a Fazenda Pública resolva o conflito por autocomposição.

<sup>393</sup> Apenas na ACP referente à ocupação da Rua Caetano Pinto nº 40 (processo nº 1032111-94.2019.8.26.0053) é que os moradores integraram a lide no polo ativo.

processual Inocorrência Ampla prova documental a demonstrar a necessidade de obras referentes à segurança do imóvel, do que decorre o interesse processual do Parquet na propositura da presente ação civil pública de obrigação de fazer Cerceamento de defesa não configurado Julgamento antecipado do mérito autorizado, nos termos do artigo 355 do CPC Impossibilidade de denúncia à lide da COHAB que desistiu da ação de desapropriação proposta **Litisconsórcio passivo necessário com os ocupantes do imóvel Não incidência Objeto da presente ação que não se relaciona com a ocupação em si, mas com a requalificação da segurança do edifício** Preliminares rejeitadas Impossibilidade de compelir o proprietário, que não possui a posse do bem, a implementar medidas mitigadoras no imóvel, o que somente será possível após cumprimento da determinação de imissão na posse já concedida em outro processo Precedentes Recurso provido, rejeitada a matéria preliminar. (TJ/SP, 6ª Cam. Direito Público, Apelação nº 1023272-80.2019.8.26.0053, Rel. Des. MARIA OLÍVIA ALVES, j. 08/02/21 - grifei)

Tal questão chegou a ser debatida em reunião pública na sede do MP/SP para discutir os resultados de inquéritos civis e apresentar a estratégia das ACPs de manejo de risco antes das mesmas serem ajuizadas: os movimentos foram consultados sobre o interesse em compor o polo passivo dessas demandas. Houve recusa, afinal, como transpareceu em algumas entrevistas, na condição de réu a pessoa se sente praticante de ato ilícito e os movimentos já tinham sobre si a ameaça (que nem mais velada era) de criminalização e grandes responsabilidades (e compromisso efetivo) em termos de realização de medidas de qualificação da segurança.

Certamente se perde um caráter importante na afirmação dos direitos dos mais vulneráveis que, nos dizeres de um dos entrevistados, é a vocalização de interesses na prática de resistências.

Finalmente, duas grandes narrativas parecem se delinear a partir desses conflitos judicializados. O primeiro deles é da propriedade em degradação aguardando a desapropriação, narrativa essa que coloca o risco em evidência.

O conflito judicializado é dominado pela disputa entre proprietários e não proprietários. Liminares em ações possessórias são rapidamente concedidas: normalmente a alegação do esbulho já é suficiente para concessão da tutela provisória o que deixa os proprietários em situação de vantagem. Entra em cena a resistência dos moradores. Em alguns casos uma resistência que se mostra longa e frutífera. É nesse contexto que o risco, ainda que de forma tímida, é acionado: como válvula de emergência, “o rato na sala” que mobiliza sentimentos de medo e a utopia da segurança, que quer evitar o pior (BECK, 2011, p. 60).

E o conflito se perpetua no tempo. Tentam-se acordos, mas o que são acordos, nesses casos? Há efetiva mediação ou, conforme problematizado na recente pesquisa realizada por Luis Fernando Villaça Meyer (informação verbal)<sup>394</sup>, há quase que uma rendição? Casos como o da Av. São João, nº 288<sup>395</sup> mostram que acordos muitas vezes funcionam uma rendição pacífica, no sentido mesmo de renunciar o controle sobre um território. Acaba sendo uma falsa rendição, pois diante de forças quase que intransponíveis, há a crônica da morte anunciada: opta-se por uma declaração que “pacífica” o conflito, ao menos temporariamente. Uma “falsa rendição”, por meio da qual o que se pretende é um verdadeiro recuo, pois, diante da falta de efetiva solução ao problema social subjacente (e ausência de suporte público para ações diretas), é necessário recuar, ganhar força para reiniciar outra batalha.

Mais uma vez, o conflito se perpetua no tempo. Uma tentativa seria acionar órgãos responsáveis pela execução da política pública, como sugere o art. 565, §4º, CPC. Como dito anteriormente, como que numa remissão à tragédia dos comuns anunciada por Hardin (1968), vislumbra-se a desapropriação e intervenção direta na atividade urbanística voltada a produção de habitação social como mecanismo para enfrentar o conflito. Aliás, nos relatos colhidos em entrevistas transparece a ideia de que o proprietário que quer ter seu prédio de volta, consegue isso pela força do argumento de “esbulho” contra a propriedade – muitas vezes suficiente para concessão de liminar que, se cumprida esgota a pretensão processual<sup>396</sup>. Mas que esses proprietários (como demonstrado, na sua maioria das vezes, pessoas físicas que recebem um imóvel após sucessivas partilhas), não querem realmente reaver a sua posse, mas sim evitar prejuízos financeiros: a intenção real é vender ou ser desapropriado.

A desapropriação, como se relatou anteriormente, também é solução morosa, que sobrevaloriza uma propriedade descumpridora de sua função social. E, ainda que se chegue a termo em relação ao valor da indenização, o processo de transferência definitiva da

---

<sup>394</sup> Resultados apresentados em defesa da dissertação de mestrado “Sem chão: conflitos fundiários em São Paulo e suas relações com Estado, localizações e gramáticas de mediação, realizada em 29/10/2021, trabalho orientada por Caio Santo Amore e apresentado para obtenção do título de mestre na FAU/USP.

<sup>395</sup> Ação de reintegração de posse, processo nº 0071389-22.2012.8.26.0100.

<sup>396</sup> Entre os casos analisados, emblemática a situação da ocupação na Rua Santo Antônio nº 941 (ação de reintegração de posse, processo nº 1123948.65.2014.8.26.0100): depois de conseguir liminar e executar a reintegração de posse, o autor chegou a pedir a desistência da ação, que não foi aceita pelos réus. O autor, então, ficou inerte e em sentença foi decretado o abandono da causa, extinguindo-se o processo sem apreciação do mérito e, por consequência, revogação a liminar concedida (a essa altura já cumprida e o imóvel desocupado).

propriedade para o Estado implica em novas ameaças à posse dos moradores – instados a sair para viabilizar a imissão de posse – e não garante a permanência daqueles mesmos moradores que lá estão. Haverá disputa em relação à definição da demanda e, na prática, o fato de a propriedade ser pública não facilita a adoção de medidas de qualificação da segurança: depoimentos colhidos em entrevistas indicam que a desapropriação não significa, necessariamente, uma postura diferente em relação à manutenção do imóvel e melhoria de suas das condições de segurança. O Estado segue inerte, também na condição de proprietário.

Em relação aos modelos de intervenção na atividade urbanística que buscam aportes do setor privado<sup>397</sup>, há inúmeras frentes de pesquisa que fogem ao escopo dessa tese, sendo suficiente alertar sobre o perigo que pode representar a importação de modelos privatistas e individualizantes ao acionar “padrões de dominação, configurações e narrativas institucionais de fechamento [que] assumiram formas mais sutis, mas continuam a cercar os *commons* (Mattei, s.d, p. 7 - traduzi)<sup>xlvi</sup>”.

Na outra frente de judicialização encontram-se as ações de manejo de risco. Como explicitado acima, na tentativa de cindir a gestão do risco do conflito social subjacente, reifica-se o risco. Como resultado, se reconduz a questão para um paradigma de controle urbanístico exercido por meio do poder de polícia. A questão do risco urbano em edificações é tratada pela lógica da ordenação jurídica do solo que “direciona a ação estatal à correção das disfuncionalidades da propriedade privada”(NASCIMENTO, 2017, p. 53). A propriedade volta ao centro do debate, seja como objeto do controle conforme padrões objetivos de segurança, ou mesmo como relação formal de apropriação que enseja responsabilidades pela manutenção do edifício.

Enfim, sob a sob a égide da propriedade, o risco fica em evidência. E a ausência de condições concretas e efetivas para redução de vulnerabilidade e gerenciamento apenas incrementa o risco.

Uma segunda narrativa é da socialidade em movimento, mobilizando-se em busca de melhorias e permanência, o que acaba por tornar manifesta a possibilidade de progressão da segurança.

---

<sup>397</sup> Foge ao escopo da tese discutir as atuais políticas propostas com fomento à iniciativa privada, a exemplo das Parcerias Público Privadas (PPP) habitacionais, titulação na regularização como mecanismo de mercado ou mesmo o *retrofit* de prédios antigos. Algumas críticas foram aqui tangenciadas em itens anteriores e há certamente, muito campo de pesquisa nessa seara.

A falta de participação dos moradores nas ações judiciais é preocupante, pois evidencia a cisão entre tomadores de decisão (os que decidem) e os que são alvo do risco (os que suportam as consequências), cisão que, segundo Ulrich Beck traduz a estrutura de poder do risco, a relação entre risco e desigualdade:

a estrutura de poder do risco está fundada na lógica do risco. Este pressupõe uma decisão, e portanto alguém que toma a decisão, o que produzi uma assimetria radical entre aqueles que decidem, definem e tiram proveito dos riscos e aqueles que são seus alvos, que sofrerão diretamente os ‘efeitos colaterais imperceptíveis’ das decisões dos outros, que talvez tenham até mesmo que pagar por elas com suas próprias vidas, sem poder fazer parte do processo decisório. A relação entre risco e poder, entre risco e desigualdade reside nessa cisão (BECK, 2011, P. 366)

Mas as ocupações, entendidas no contexto da luta pela moradia, pela disputa em torno das riquezas sociais da cidade e do combate a ociosidade, não se rendem. Traduzem outra forma de apropriação e gestão dos imóveis urbanos que, pautada pela lógica dos bens comuns e com práticas de *commoning*, ressignificam a gestão do risco urbano.

Moradores são convidados a participar de transformação coletiva que começa pelo espaço. Ocupar, “como urgência dos corpos, convertida no mais contundente dos atos políticos” (FUKS, 2019, p. 105) evidencia que ação coletiva naqueles territórios populares, a prática cotidiano do cuidado, a condição de compromisso com o outro, trazem resultados positivos em termos de redução de vulnerabilidades e progressão para segurança.

Medidas diárias, que certamente tornam o imóvel mais seguro do que era antes. Mas não são ações que se limitam a enfrentar a segurança pela dimensão física. Vão muito além de remover o lixo que antes se acumulava em carcaças abandonadas, de trazer luz para um ambiente que antes dormia na escuridão, de ligar água em torneiras antes secas, em equipar minimamente corredores e espaços coletivos com equipamentos de segurança contra incêndio. É dar vida a um prédio antes moribundo e olhar para como o ser humano está vivendo naquele espaço: buscar a melhoria contínua das condições de subsistência que potencializam os recursos sociais econômicos e políticos disponíveis e, com isso, avançam um degrau na escala de progressão da segurança proposta por Ben Wisner, J Gaillard e Ilan Kelman (2012), no caminho constante para enfrentamento das causas profundas do risco.

Interessante também pensar pela perspectiva da construção do risco na cidade e alto índice de fatores humanos ampliando a possibilidades de adoção de medidas de prevenção e enfrentamento de vulnerabilidades (MANSILLA, 2000). E as ocupações, mostram que em

suas várias escalas de auto-organização em várias escalas (por andar, do prédio todo, entre prédios articulados por um mesmo movimento) há metabolismo social naquele território popular que, pela lógica do coletivo, amplia a adoção de medidas de cuidado e prevenção. Medidas essas que, certamente representam a ampliação do bem estar individual, que, apesar de importante, é insuficiente na perspectiva de gestão do risco, que tem uma dimensão coletiva e pressupõe também uma esfera de bem estar social.

Como que desmistificando a ideia do risco urbano, que existe no cotidiano e não conduz, necessariamente, ao desastre<sup>398</sup>, as ocupações resistem e subvertem a “a utopia da segurança [que] continua sendo peculiarmente negativa e defensiva: nesse caso já não se trata de alcançar efetivamente algo ‘bom’, mas tão somente de evitar o pior” (BECK, 2011, p. 60).

Enfim, o conflito judicializado em torno das ocupações tem o tom da resistência dos moradores, mas traz sopros de proposições (dimensão promocional) que lentamente vem galgando algum espaço no sistema de justiça: moradores, apesar de não contarem com ajuda dos órgãos públicos, buscam soluções que diminuem sua vulnerabilidade e, conseqüentemente o risco a que estão sujeitos. A juridicidade material que emana das ocupações mostra que é possível fazer uma gestão do risco que promove, efetivamente, melhorias progressivas e gradativas para segurança e pode realizar um projeto de moradia digna.

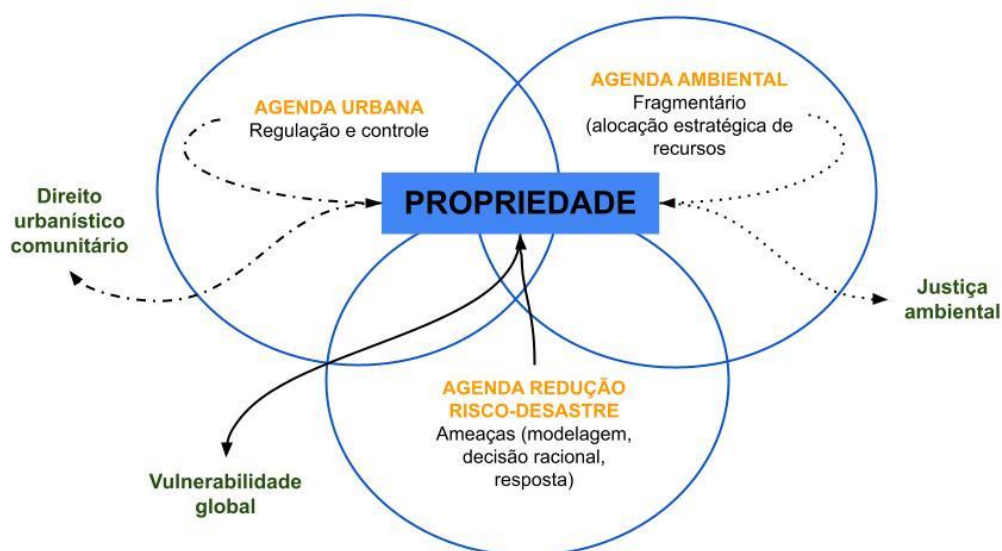
---

<sup>398</sup> Ana Paula Bruno num estudo importante sobre incêndios em favelas mostra como a a fatalidade anunciada não se concretiza com tamanha frequência e nem com tanta amplitude como se imagina (BRUNO, 2010).

## CONCLUSÕES

Ao final dessa trajetória de pesquisa, resgata-se a pergunta central: como a propriedade impacta a gestão de risco nas ocupações? E, no contexto das idas e vindas entre a experiência concreta e as formulações teóricas, a hipótese que se delineia de forma mais evidente é de que a propriedade atua com efeito magnético. Exerce, simultaneamente, uma força de atração e repulsão (Figura 35).

Figura 35: Impacto da propriedade na gestão de risco



Fonte: Elaboração própria

Por um lado, é capaz de mobilizar (i) na agenda urbana, um direito urbanístico ordenador em que se destaca a dimensão punitiva do controle; (ii) na agenda ambiental, um direito que ordena as formas de apropriação de micro bens urbano ambientais para dar maior racionalidade e viabilidade econômica às atividades urbanísticas; (iii) na agenda da redução do risco de desastres, uma abordagem focada nas ameaças e nos padrões técnicos adequados para instruir processos decisórios e que permitam remover perigos ou reduzir o seu impacto.

Por outro lado, exerce uma força que repele (i) na agenda urbana, um direito urbanístico comunitário que questiona o pacto distributivo e põe em evidência a necessidade de



ampliar o acesso à cidade sustentável (inclusive à terra, à moradia e às infraestruturas urbanas) e à participação (poder de decisão); (ii) na agenda ambiental, um paradigma de justiça ambiental e antropocentrismo ecológico<sup>399</sup>; (iii) na agenda da redução do risco de desastres, um olhar sobre a progressão gradativa para segurança e melhoria das condições de vida (com redução da vulnerabilidade global) que, reconhecendo o risco como construção social, vai num contínuo caminhar em direção ao enfrentamento das causas profundas do risco. Repele com isso um ideal de intersecção pautado pela justa sustentabilidade.

Vale dizer que, tomando a gestão do risco como ação pública não necessariamente estatal, com essa ação magnética a propriedade exerce um bloqueio a práticas de *communing* que introduzem na gestão de risco uma lógica mais colaborativa, mais social, com participação e até mesmo pragmática - se for considerado que o giro pragmático introduz uma preocupação com o alcance de melhores resultados para problemas concretos (BINENBOJM, 2020).

Ao revés, legitima uma atuação estatal bastante limitada à ação fiscalizadora, que tem por base um modelo hierarquizado de controle. Mesmo porque, em que pese toda a transformação pela qual passa o ciclo de polícia, quando o risco é trazido para o debate, são atraídas suas características mais atávicas. Enfim, o poder de polícia foi certamente transformado, mas não o bastante para mudar a lógica de gestão de risco exercida nos termos de um controle urbanístico da segurança estruturado nesse poder. Até mesmo os esforços pragmáticos para trazer elementos de desestatização do poder de polícia são incapazes de alcançar as gestões comunitárias ou os próprios interessados com sua percepção sobre o risco e as práticas de *commoning*: incorpora-se o mercado e os proprietários; aceitam-se entes privados para colaborarem em atividades de polícia, como certificadores reconhecidos para parametrização de risco. Mas não os moradores. Esses parâmetros de risco trazidos para a polícia das edificações acionam critérios da segurança que, tidos como absolutos, e, sob o manto de pretensa neutralidade técnica, reforçam relações desiguais de poder, olham o risco urbano num tempo que não condiz com as necessidades - uma temporalidade típica do Direito Urbanístico ordenador clássico, que

---

<sup>399</sup> O paradigma de antropocentrismo ecológico (SARLET e FENSTERSEIFER, 2014) foge das grandes dicotomias e se irradia nas relações de forma a integrar o homem à natureza e vice versa, numa relação equilibrada e sustentável, unindo uma dimensão macro jurídica (macro bem ambiental), qual seja do meio ambiente como um todo, sua harmonia global e o equilíbrio ecológico; com a dimensão micro jurídica (micro bem ambiental), ou seja, dos elementos ambientais considerados de forma isolada.

olha para o futuro com a pretensão de ordená-lo de acordo com as mais modernas técnicas do urbanismo, desconsiderando a realidade existente, da mesma forma que olha para o passado tentando enquadrá-lo. Há um ponto cego: o envelhecimento que, no tempo presente, requer cuidado.

Enfim, no controle da segurança exercido no âmbito da gestão urbana, a ideia de polícia com um caráter repressivo, ainda é central, havendo o desafio de se incorporar o paradigma da vulnerabilidade associado à gestão de risco. A dimensão do controle urbanístico como poder é anestesiada por um modelo limitado à fiscalização e verificação, que combina (i) a análise de conformidade topológica (parâmetro do lote), sem enfrentar a desigualdade no acesso à terra e a segregação de certos territórios a determinadas pessoas; com (ii) um controle tipológico e de conformação de uso (parâmetros edílios e de uso/ocupação) focado essencialmente nos padrões de construção e categorias de uso, sem considerar as formas emergentes de aproveitamento do solo urbano, formas atípicas de uso e ocupação decorrentes de conflitos urbanos, que remetem a essa dimensão conflituosa do risco como construção social.

Curioso observar que na gestão de risco exclusivamente feita pelo estado, pautada por uma lógica ordenadora que tenta (de)limitar a propriedade ou corrigir os seus desvios, ao fazê-lo acaba atuando com o viés de garanti-la. Queda-se preso a um individualismo possessivo.

Como consequência, a propriedade como forma jurídica unitária, fundada em título abstrato que se presta à circulação de riquezas, incapaz de cindir os feixes de direito e as pretensões proprietárias calcadas na juridicidade material, acaba por aprofundar o risco. De fato, pois mobiliza decisões que priorizam a manutenção da propriedade vazia em detrimento do uso efetivo com práticas de convivência com o risco que representam o gerenciamento coletivo dessa propriedade com simultânea redução de vulnerabilidades. O risco reificado invisibiliza pessoas, não permite a vocalização de percepções de risco e de outras pretensões proprietárias que não aquelas plenamente aderentes a um modelo hegemônico.

Os usos não conformes de edifícios antigos são desqualificados pelo Direito Urbanístico ordenador, reprimidos por um controle urbanístico que, em nome da prevenção feita com base em padrões de segurança absoluta e sem diálogo com o real, gera uma situação de impasse: só é possível desenhar-se soluções jurídicas para mitigação do risco a partir do

poder de polícia e seus instrumentos de controle - controle que se expressa como fiscalização, verificação e também como poder territorial.

A mudança de prognósticos, de tal forma que a remoção (e supressão da exposição ao risco) deixe de ser a solução quase inevitável de um impasse jurídico, passa, certamente, por uma mudança em relação ao próprio conceito de risco. Enquanto o foco estiver na ameaça, continuar-se-á buscando respostas na correção dessas ameaças, no controle que seja capaz de reduzi-las (e, com isso, reduzir também os riscos), bem como na compensação dos resultados danosos inevitáveis. Adotar uma perspectiva holística do risco, como construção social, permite olhar para a “progressão da vulnerabilidade diante das ameaças” (SULAIMAN, *et al*, 2021, p. 12), abandonando condições inseguras e caminhando gradativamente para respostas mais aptas a enfrentar as causas profundas do risco.

Um primeiro passo é reconhecer que o risco não é natural, algo exógeno, alheio ao contexto socioambiental e, no caso do risco urbano, certamente não é algo alheio modelo de desenvolvimento urbano excludente construído sob o manto da propriedade que é expressão do acúmulo de riqueza, num contexto em que não há acesso universal à terra – destacando que a propriedade é forma jurídica que limita o exercício regular das atividades urbanísticas de construção e utilização dos imóveis e, por consequência, constrange o acesso à moradia.

Retome-se a definição de risco lançada no início deste trabalho e então será possível perceber como a propriedade permeia os diversos elementos que compõem o risco e, via de regra, cria um círculo vicioso que aumenta o risco até níveis intoleráveis. E mais: na iminência de um desastre, condiciona respostas jurídicas de enfrentamento da emergência que criam uma falsa sensação de segurança e mitigação do risco pela exclusão da exposição. Porém, como demonstrado, tais respostas não são as únicas possíveis em uma emergência - antes que o nível de risco atinja graus intoleráveis, é preciso agir, reduzindo a vulnerabilidade e a as ameaças, aprimorando o gerenciamento e, para tanto, é fundamental enfrentar e problematizar o paradigma do lote-propriedade.

Ao olhar pela dimensão subjetiva da propriedade, dos vínculos subjetivos de apropriação, é possível dizer que a insegurança jurídica da posse aumenta a vulnerabilidade. Além disso, a condição de não proprietário gera um bloqueio ao gerenciamento, prejudicando práticas de *commoning* e justificando o afastamento da Administração Pública, que se apoia na

titularidade privada para não executar diretamente as ações de melhoria da segurança. Reduz-se, assim, a administração de ações que poderiam contribuir para a progressão em direção à segurança e, simultaneamente, diminuir a vulnerabilidade no modelo de progressão proposto por Ben Wisner, J Gaillard e Ilan Kelman (2012). Com efeito, agentes públicos, sob a alegação de estarem impedidos de intervir em propriedade privada, limitam-se ao controle punitivo-repressivo. Rememorando o atributo de multivulnerabilidade que caracteriza o risco urbano, pode-se ressaltar que a própria comunidade ora é formalmente impedida de adotar medidas de qualificação da segurança, para as quais se exige a anuência do proprietário (detentor do título), ora limita a administração do risco ao estritamente necessário, considerando os poucos recursos e a insegurança da posse, que pode levar à perda de todo o investimento feito.

Por outro lado, considerando a propriedade como objeto, seus usos e a interação deles com a cidade<sup>400</sup>, cresce a possibilidade de incidir na ameaça que, no caso dos prédios ocupados, tem uma forte dimensão antropogênica, mais facilmente controlável do que as forças naturais. Além da crítica pertinente ao discurso do desastre, em que o perigo ainda está focado no “desastre natural”, no risco urbano há uma característica típica que é a existência de novas ameaças - não naturais em escalas diferentes.

O direito de construir, que já foi exercido em sua plenitude na escala microjurídica, encerra no edifício um determinado uso que não dialoga com as dinâmicas urbanas ou com os usos atípicos, mas encontra obstáculos à sua requalificação e refuncionalização, o que aumenta as ameaças a que estão sujeitos os moradores. São edifícios destituídos de sua função original (Figuras 36, 37 e 38), envelhecidos e carcomidos pelo tempo e pelo abandono, cuja dimensão física da construção não se adequa aos usos atípicos, exigindo ajustes que encontram obstáculos por serem inadequados aos parâmetros urbanísticos regulados em lei, além de outros, tais como os custos de reforma.

---

<sup>400</sup> Vale lembrar que uma das notas distintivas que caracteriza o risco urbano como aqui definido, é exatamente a interação entre o lote e a cidade e a interação das dimensões micro jurídica e macro jurídica.

Figuras 36, 37 e 38: Usos originais diversos (industrial, hotel, comercial)



ENDEREÇO: Rua Victor Airoso nº31.

DATA DA VISITA TÉCNICA:  
16/05/2018

IMÓVEL PARTICULAR



ENDEREÇO: R. Mítuto Mizumoto, 285.

DATA DA VISITA TÉCNICA:  
24/05/2018

IMÓVEL PARTICULAR



ENDEREÇO:  
Av. São João, 104.

DATA DA VISITA TÉCNICA:  
21/06/2018

IMÓVEL PARTICULAR

Fonte: Visitas Técnicas, 2018 (Relatórios COMDEC/Portaria 353/18)

Ora, se o risco, na fórmula  $R = P (f A) * C (f V) * g - 1$ , significa a “probabilidade (P) de ocorrer um acidente associado a um determinado perigo ou ameaça (A), que possa resultar em consequências (C) danosas às pessoas ou bens, em função da vulnerabilidade (V) do meio exposto ao perigo e que pode ter seus efeitos reduzidos pelo grau de gerenciamento (g) administrado por agentes públicos ou pela comunidade” (NOGUEIRA, 2012; SULAIMAN, et al, 2021), a interferência da propriedade aumentando a vulnerabilidade e a ameaça e diminuindo o gerenciamento, é fator determinante na condução de qualquer medida de enfrentamento do risco. Numa dimensão formalista, que continua reproduzindo as relações proprietárias hegemônicas (pautadas no individualismo possessivo), o que se tem é a crônica da tragédia anunciada: o resultado danoso pode não acontecer, mas as probabilidades são elevadas à enésima potência.

Entende-se necessário reinscrever a questão do risco urbano nos edifícios ocupados tendo por base o direito à moradia. Ainda assim, o conteúdo jurídico desse direito social, cuja afirmação paulatina entra, muitas vezes, em rota de colisão com o direito de propriedade, sai fragilizado quando a dimensão da justiciabilidade é trazida para a equação (ARAÚJO e LIMA, 2019) ou quando se reconhece que a propriedade é colocada como forma jurídica que praticamente condiciona o acesso à moradia (ABREU, 2014)

Trabalhar pela perspectiva inclusiva, da justiça ambiental, enfrentando as desigualdades no acesso à terra urbana significa reconhecer outra lógica de apropriação, uma subjetivação coletiva que permita enfrentar a lógica estatutária e fomentar a perspectiva diretiva. Sob tal viés, que se pretende urdume<sup>401</sup> - dando o tom às tramas da cidade – lança-se mão de respostas jurídicas já existentes no marco normativo, potencializando respostas tendentes a afirmar o direito à moradia, uma moradia central que contribui para reduzir as vulnerabilidades, qualificar as estruturas que poderiam representar algum perigo e apostar em arranjos cooperativos, que permitam aumento do grau de gerenciamento.

---

<sup>401</sup> Na tecelagem, o urdume fica bem esticado e é a base da trama do tecido, dá a estrutura e, por isso, é mais rígido. Já a trama passa entre os fios já previamente esticados, dando corpo e movimento aquela estrutura já arrumada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, João Maurício Martins de “A construção histórica do modelo proprietário no Brasil: Uma hipótese sobre o direito à moradia” *in* **Direito e Praxis**, v.5, nº 8, p. 213-239, 2014.
- ACSELRAD, Henrique; MELLO, Cecília Campelo do Amaral; BEZERA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- AGYEMAN, Julian; BULLARD, Robert D; EVANS, Bob. “Introduction - Joined-up Thinking: Bringing Together Sustainability, Environmental Justice and Equity” *in* **Just Sustainabilities – Development in an Unequal World**. Julian Agyeman, Robert D. Bullard, Bob Evans (ed.). Cambridge: MIT Press, p. 1-16, 2003.
- ALLEN, Adriana e YOU, Nicholas. **Sustainable Urbanization – Bridging the Green and the Brown agendas**. Londres: DPU, 2002.
- APPARECIDO JUNIOR José Antonio. “Cap. 3 - Potencial construtivo e sustentabilidade” *in* **Direito Urbanístico – Ensaio por uma Cidade Sustentável**. Alexandre J. Carneiro da Cunha Filho; Ana Rita de Figueiredo Nery; Alexandra Fuchs de Araújo (coord.) São Paulo: Quartier Latin, 2016.
- ARAGÃO, Alexandra. “Prevenção de riscos na União Europeia: o dever de tomar em consideração a vulnerabilidade social para uma proteção civil eficaz e justa” *in* **Revista crítica de ciências sociais**, nº 93, p.71-93, 2011.
- ARAÚJO, Alexandra Fuchs de; LIMA, Paulo de Araújo Mendes. “A Lei nº 13.465/2017 e o Direito à Moradia: novos caminhos para a tutela de antigos direitos” *in* **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana**. CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (org). São Paulo: Almedina, p. 21-44, 2019.
- ARNSTEIN, Sherry R. “A ladder of citizen participation” *in* **Journal of the American planning association**, v. 35, nº 4, p. 216-224, 1969.
- ARROW, Kenneth; BOLIN, Bert; CONSTANZA, Robert; DASGUPTA, Partha; FOLKE, Carl; HOLLING, C. S.; JANSSON Bengt-Owe; LEVIN, Simon; MÄLER, Karl-Goran; PERRINGS, Charles; PIMENTEL, David. “Economic Growth, Carrying Capacity and the Environment” *in* **Science**, v. 268, p. 520-521, 1995.
- AVEN, Terje; RENN, Ortwin; ROSA, Eugene A. “On the ontological status of the concept of risk” *in* **Safety Science**, v. 49, p. 1074-1079, 2011.
- AYALA, Patryck de Araújo. “Transdisciplinaridade e os novos desafios para a proteção jurídica do ambiente nas sociedades de risco: entre direito, ciências e participação” *in* **Revista de Direito Ambiental. São Paulo**, v.16, nº 61, p.17-36, 2011.
- AZEVEDO, Aluísio. **O Cortiço**. 8ª ed. Martin Claret, 2012.
- AZUELA, Antonio. “Para una ciudad incluyente y sustentable, otro régimen de propiedad” *in* **Direito e Praxis**, v. 7, nº14, p. 588-608, 2016.
- BAILO, Gonzalo L.; VIOLA Ana María Bonet de; MARICHAL, María Eugenia. “Bienes comunes en los primeros códigos civiles latino-americanos” *in* **Revista de direito FGV**, v. 14, nº 2, 2018, p. 775-803.
- BALBIM, Renato. **Serviço de Moradia Social ou Locação Social: Alternativas à política habitacional**. Texto para Discussão 2134. Brasília: Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015. Disponível em <

[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content%20&view=article&id=26335](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content%20&view=article&id=26335) (acesso em 19/03/2022)

BALDEZ, Miguel L. “Sobre o Papel do Direito na Sociedade Capitalista. Ocupações Coletivas: Direito Insurgente” *in* **Revista de Direito da Defensoria Pública**. 2ª ed. Rio de Janeiro, nº 3, 1996, p. 104-126. Disponível em <<http://cejur.rj.def.br/uploads/arquivos/ace745442c624758933194f64dec8293.pdf>> (acesso em 14/07/2020)

BALZA, Guilherme. “Oito dos dez bairros com mais mortes por Covid-19 estão no centro ‘pobre’ de São Paulo” *in* **G1** [mídia digital]. 27/05/2020. Disponível em <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/05/27/oito-dos-dez-bairros-com-mais-mortes-por-covid-19-estao-no-centro-pobre-de-sao-paulo.ghtml>> (acesso em 09/06/2020).

BARBOSA, Benedito Roberto. **Protagonismo dos movimentos de moradia no centro de São Paulo: trajetória, lutas e influências nas políticas públicas**. Dissertação (Mestrado). Orientador Francisco de Assis Comarú. Universidade Federal do ABC (UFABC), Fundação Universidade Federal do ABC. 2014.

BARBOSA, Samuel, “Constituição, democracia e indeterminação social do direito” *in* **Novos estudos CEBRAP**, nº 96, p. 33–46, 2013.

BARROS, Ana Maria F. Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. “O Estatuto da Cidade Comentado (Lei nº 10.257 de 10 de julho de 20010)” *in* **O Estatuto da Cidade Comentado**. CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (org). São Paulo: Ministério das Cidades / Aliança das Cidades, p. 91, 2010. Disponível em <[https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA\\_Images/PULICCOMPLETAPORT\\_alt.pdf](https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/PULICCOMPLETAPORT_alt.pdf)> (acesso em 18/02/2022)

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco – Rumo a uma outra modernidade**. Trad. Sebastião Nascimento. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BELLO, Enzo. “A teoria política da propriedade na Era Moderna: ascensão e crítica do individualismo possessivo” *in* **Transformações do direito de propriedade privada**. MOTTA, Maurício; TORRES, Marcos Alcino (coord). Rio de Janeiro: Elsevier, p. 129-146, 2009.

BELLO, Enzo; FALBO, Ricardo Nery (org.). **Direito à cidade e ocupações urbanas: pesquisas empíricas** [e-book]. Rio de Janeiro: Ed. CEEJ, 2020. Disponível em <[file:///C:/Users/Julia%20&%20Cesar/Downloads/DIREITO\\_A\\_CIDADE\\_E\\_OCUPACOES\\_URBANAS\\_PES.pdf](file:///C:/Users/Julia%20&%20Cesar/Downloads/DIREITO_A_CIDADE_E_OCUPACOES_URBANAS_PES.pdf)> (acesso em 17/07/2020).

BERNARDES, Marcio de Souza. “Para além do público e do privado: da hegemonia da propriedade ao ressurgimento da centralidade do comum no debate político-jurídico contemporâneo” *in* **O Comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios** [e-book]. SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fátima de (org). Caxias do Sul, RS: EducS, p. 197-230, 2019. Disponível em <<https://www.uces.br/site/midia/arquivos/ebook-o-comum.pdf>> (acesso em: 17/07/2020).

BERWIG, Juliane Altmann. “Cidade e risco” *in* **Revista de Direito Ambiental**, v.16, nº64, p.217-47, 2011.



BINENBOJM, Gustavo. “O Poder de Polícia: um estudo de caso sobre o mercado de seguros privados” in **Revista Jurídica de SEGUROS /CNseg**, nº 6. Rio de Janeiro: CNseg, p. 52-77, 2017.

\_\_\_\_\_. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BONDUKI, Nabil. “Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001)” in **A luta pela reforma urbana no Brasil**. BONDUKI, Nabil (org). São Paulo: Instituto Casa da Cidade, p. 81 – 136, 2018.

BOEIRA, Alex Perozzo “O direito fundamental à moradia em zonas seguras: a prevenção e o dever de agir do Estado frente a ocupações irregulares” in **Revista da AGU**, ano X, nº 29, p. 37-56, 2011.

BOLLIER, David. **Public Assets, Private Profits - Reclaiming the American Commons in an Age of Market Enclosure**. New America Foundation: Washington DC, 2001.

\_\_\_\_\_. The commons, Short and Sweet [mídia digital]. 15/07/2011. Disponível em < <http://www.bollier.org/commons-short-and-sweet>> (acesso em 19/01/2022).

BLOMLEY, Nicholas. “Enclosure, common right and property of the poor” in **Social Legal studies**, v. 17, nº 3, p. 311-331, 2008.

\_\_\_\_\_. **The Right to Not Be Excluded: Common Property and the Struggle to Stay Put**. SSRN [recurso eletrônico] 07/09/2015. Disponível em <<https://ssrn.com/abstract=2657269>> acesso em 19/03/2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. “O conceito de política pública em direito” in **Políticas Públicas – reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, p. 1-49, 2006.

\_\_\_\_\_. “Gestão Democrática da Cidade”. In Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz (coord.) **Estatuto da cidade - Comentários à Lei federal 10,257/2001**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 335-354, 2010.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil - V. 1: Teoria Geral do Direito Processual Civil - parte geral do Código de Processo Civil**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Indicadores brasileiros para os Objetivos de desenvolvimento sustentável**. S.d. Disponível em <<https://odsbrasil.gov.br/>> (acesso em 01/07/2020).

BRASIL – MDR (Ministério do Desenvolvimento Regional). **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais (1991-2012)**. S.d. Disponível em: <<https://s2id.mi.gov.br/paginas/atlas/>> (acesso em 01/07/2020).

BRASIL – Ministério Integração Nacional. **Política Nacional de Defesa Civil**. 2007 Disponível em <<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/pndc.pdf>> (acesso em 20/08/2021).

BRASIL - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

BRASIL – MJ (Ministério da Justiça). **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo : regulação e aplicação.** Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015. Disponível em <[http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD\\_56\\_web1.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf)> (acesso em 24/09/2020)

BRASIL – Ministério das Cidades. **Manual Técnico para Redução dos Riscos de Desastres aplicado ao Planejamento Urbano.** V.6, versão 1.1. Projeto Gides Brasil-Japão / Fortalecimento da estratégia nacional de gestão integrada de riscos de desastres. 2018 Disponível em <[https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/Volume6-ManualTecnicoPlanejamentoUrbano\\_MCidades.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/Volume6-ManualTecnicoPlanejamentoUrbano_MCidades.pdf)> (acesso em 20/08/2021 )

BRASIL – MDR (Ministério do Desenvolvimento Regional). **Histórico da Defesa Civil.** 22/02/2019. Disponível em: <<https://www.mdr.gov.br/protacao-e-defesa-civil/apresentacao/293-secretaria-nacional-de-protacao-e-defesa-civil/5950-historico-da-defesa-civil>> (acesso em 03/05/2020)

BRASIL, Luciano de Faria. “O direito urbanístico na sociedade de risco” *in* **Revista Brasileira de Direito Urbanístico.** Belo Horizonte, ano 2, nº 2, p. 39-63, 2016

BROWN, Wendy. “Law and Legal Reason (cap. 5)” *in* **Undoing the Demos: Neoliberalism’s Stealth Revolution.** NY: Zone Books, p. 151- 174, 2011.

BRUNO, Ana Paula. “Método de Análise de Risco de Incêndio em Favelas: uma abordagem” *in* **Territorium**, nº 17, Riscos, p. 119-126, 2010.

CAFRUNE, Marcelo Eibs “Inadimplemento do Direito à Moradia e Legitimidade da Ocupação: o Caso Circo-Escola em São Paulo” *in* **Direito e Praxis**, v. 5, nº 8, p. 267-283, 2014.

CAILLOSSE, Jacques. Le droit como méthode? Réflexions depuis le cas français. *in* **L’analyse des politiques publiques aux prises avec le droit.** Didier Renard, Jacques Caillosse e Denys de Béchillon (orgs.). Paris: LGDJ, p. 27-68, 2000.

CALSAMIGLIA, Alberto. **Introducción a la ciencia jurídica.** Barcelona: Editorial Ariel, 1990.

CAMPOS, Gustavo Soares Pires de. “Cap. 4 – A Experiência da Cidade de São Paulo” *in* **Função Social da Propriedade na escala da Metrôpole: construção de uma política fundiária e atuação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade na Cidade de São Paulo (2013-2016).** Dissertação (Mestrado). Orientador João Sette Whitaker Ferreira. Universidade de São Paulo (FAU/USP): São Paulo, 2019.

CANIL, Katia; SANTO AMORE, Caio; MORETTI, Ricardo de Sousa. “Riscos geológico-geotécnicos, consolidação e segurança jurídica da posse: possibilidades presentes no novo marco legal da regularização fundiária urbana de interesse social” *in* **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n.º13.465/2017.** Luis Felipe Tegon Cequeira Leite e Mariana Mencio (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, p. 519-542, 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da constituição** 7ª ed. Coimbra – Portugal: Almedina, 2003.

CANTISANO, Pedro Jimenez. “Políticas Urbanas, Conflitos Sociais e Direito de Propriedade no Brasil da Virada do Século XX” *in* **Propriedades em Transformação –**

**Abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil.** Débora Ungaretti, et al. (ed.). Série Direito, Economia e Sociedade. São Paulo: Blucher, 2018.

CAPPI, Riccardo. “A ‘teorização fundamentada nos dados’: um método possível na pesquisa empírica em Direito” in **Pesquisa empírica em direito** Máira Rocha Machado (org.). São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, p. 391-422, 2017. Disponível em:

<<https://www.ufpe.br/documents/685425/0/Pesquisa+empirica+direito+livro/22e64b87-70d2-4ba3-8664-72aa37fb1ea1>> (acesso em: 25/01/2020)

CARD, Kenton. “Contradictions of housing commons between middle-class and anarchist in Berlin (cap. 9)” in **Commoning the City - Empirical Perspectives on Urban Ecology, Economics and Ethics.** Derya Özkan e Güldem Baykal Büyüksaraç (ed.). Abingdon,: Routledge, 2020

CARDONA, Omar. D. “The need for rethinking the concepts of vulnerability and risk from a holistic perspective: A necessary review and criticism for effective risk management” in **Mapping vulnerability: Disasters, development and people.**, G Bankoff, G. Frerks e D. Hilhorst (ed.). London, Sterling & VA: Earthscan, p. 37-51, 2004.

CARDOSO, Adauto Lucio. “Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos” in **Caracterização e Tipologia de Assentamentos Precários: Estudos de Caso Brasileiros.** Maria da Piedade Morais, Cleandro Krause e Vicente Correia Lima Neto (ed.). IPEA: Brasília, p. 29-52, 2016. Disponível em <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28182](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28182)> (acesso em 19/03/2022)

CARICARI, Ana Maria; KOHARA, Luiz Tokuzi (orgs.). **Cortiços de São Paulo: soluções viáveis para habitação social no centro da cidade e legislação de proteção à moradia.** São Paulo: Mídia Alternativa/Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos; Salvador: CESE, 2006.

CARVALHO, Celso Santos; NOGUEIRA, Fernando Rocha; GERAB JUNIOR, Jaques; ZARIF NETO, José; LUDEMANN, Sergio Murari. **CAJUFA 2020: diretrizes para análise de risco geológico-geotécnico em áreas urbanas.** São Paulo: Editora Europa, 2020.

CARVALHO, Celso Santos; BEDESCHI, Luciana. “Parceria Público Popular: uma proposta social contra a especulação imobiliária” in **Carta Capital** [mídia digital]. 21/08/2019. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/parceria-publico-popular-uma-proposta-social-contr-a-especulacao-imobiliaria>> (acesso em 25/05/2020).

CARVALHO, Délton Winter de. “Sistema constitucional brasileiro de gerenciamento dos riscos ambientais” in **Revista de Direito Ambiental**, v.55, p. 52-75, 2009.

\_\_\_\_\_. “Por uma necessária introdução ao direito dos desastres ambientais” in **Revista de Direito Ambiental**, v. 67, p. 107-145, 2012.

\_\_\_\_\_. **Desastres Ambientais e sua regulação jurídica.** São Paulo: RT, 2015.

CARVALHO, Lidiane Eluizete de. “Direito, ambiente e emancipação social” in **Direito e Praxis**, v. 6, nº 10, p. 645-676, 2015.

CARVALHO, Renata Martins de. **Desastres e Responsabilidade Civil Preventiva**. Curitiba: Juruá, 2019.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. **Disciplina Urbanísticas da propriedade: o lote e seu destino**. 3ª ed. São Paulo: Pinares, 2010.

CASTRO, Ivan Tamaki Monteiro de. **O desenvolvimento do direito à moradia no direito internacional e sua previsão e efetivação no Brasil**. Dissertação (Mestrado). Orientador Dalmo de Abreu Dallari. Universidade de São Paulo (FD/USP), 2018.

CAVALCANTI, Emanuel Ramos; BRASIL, Amíria Bezerra; MORETTI, Ricardo de Sousa; MORETTI, Julia Azevedo. "Movimentos sociais na ocupação de imóveis vazios nas áreas centrais e o enfrentamento inclusivo das mudanças climáticas: os casos de São Paulo e Natal" in **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 14, nº01, p. 138 – 169, 2022.

CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS. **Moradia é Central – Lutas, Desafios e Estratégias**. [recurso eletrônico] 2012. Disponível em <<http://gaspargarcia.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Moradia%20e%20Central%20versao%20web2.pdf>> (acesso em 18/01/2022).

CHENWI, Lilian. "Advancing the Right to Adequate Housing of Desperately Poor People: City of Johannesburg v. Rand Properties" in **Bluebook 21st ed. Human Rights Brief – Center for Human Rights and Humanitarian Law**, v. 14, issue 6, p. 13-16, 2006.

CMN (Confederação Nacional de Municípios). **Estudo – proteção e defesa civil / estudos técnicos**. Brasília, Julho de 2018. Disponível em <<https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/documentos/Decretacoes-de-anormalidades-causadas-por-desastres-nos-Municipios-Brasileiros-10-10-2018-v2.pdf>> (acesso em 14/07/2022)

COHRE. **Housing and Esc Rights Law – Quarterly**, v. 5, nº 2, 2008. Disponível em [https://issuu.com/cohre/docs/cohre\\_housing\\_escrightslawquarterly\\_794b0fddfadb3](https://issuu.com/cohre/docs/cohre_housing_escrightslawquarterly_794b0fddfadb3) (acesso em 02/03/2022)

COMARU, Francisco de Assis; BARBOSA, Benedito Roberto. **Movimentos Sociais e habitação**. [recurso eletrônico] Salvador: UFBA, Escola de Administração; Superintendência de Educação à Distância, 2019. Disponível em <[http://sp.unmp.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Movimentos\\_Sociais\\_e\\_Habitacao.pdf](http://sp.unmp.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Movimentos_Sociais_e_Habitacao.pdf)> (acesso em 19/03/2022)

COMPARATO, Fábio Konder; SALOMÃO FILHO, Calixto. "A palavra e os sentidos" in **O Poder de Controle na Sociedade Anônima**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2014.

COSTA, Emília Viotti da. **Da Monarquia a República: momentos decisivos**. 2ª ed. São Paulo, Ciências Humanas Ltda., 1979.

COUTINHO, Sonia Maria Viggiani ; MALHEIROS, Ronaldo ; JACOBI, Pedro Roberto; SULAIMAN, Samia Nascimento. "4.1 Envolvimento e Parceria – Governança e participação social na gestão de riscos e desastres" in **GIRD+10: Caderno Técnico de Gestão Integrada de Riscos e Desastres**. Sâmia Nascimento Sulaiman (coord). 1ª ed. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional: Secretária nacional de Proteção e Defesa Civil, p. 122-133, 2021.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. Trad. Naira Pinheiro dos Santos "Propriedade, apropriação social e instituição do comum" in **Tempo Social**. v. 27, nº 1, p. 261-273, 2015.

DE FRANÇA, Antonio Augusto Galvão. “O Poder Judiciário e a análise de áreas de risco” *in* **Conjur** [mídia digital] 28/09/2020. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2020-set-28/antonio-franca-poder-judiciario-analise-areas-risco>> (acesso em 18/01/2022).

DHESCA – Plataforma DHESCA Brasil. **Relatório sobre a Criminalização dos Movimentos de Moradia na Cidade de São Paulo**. [recurso eletrônico] Dezembro 2019. Disponível em <[https://www.plataformadh.org.br/wp-content/uploads/2019/12/Relatorio\\_CriminalizacaoMovsMoradia\\_DhescaBrasil\\_FINAL\\_a\\_lta.pdf](https://www.plataformadh.org.br/wp-content/uploads/2019/12/Relatorio_CriminalizacaoMovsMoradia_DhescaBrasil_FINAL_a_lta.pdf)> (acesso em 17/01/2021)

DODMAN, David; ARCHER Diane; SATTERTHWAITTE, David. “Editorial: Responding to climate change in contexts of urban poverty and informality” *in* **Environment and Urbanization**, v. 31, n.1, p. 3-12, abr. 2019. Disponível em <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0956247819830004>> (acesso em 22/02/2022).

DPE-NHAURB (Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Núcleo de Habitação e Urbanismo). **Guia de Atuação Processual nos Conflitos Fundiários** São Paulo: DPE/SP, 2020. Disponível em <[https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/28/guia\\_atuacao\\_Nucleo\\_Especializa\\_do\\_de\\_Habitacao.pdf](https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/28/guia_atuacao_Nucleo_Especializa_do_de_Habitacao.pdf)> (acesso em 18/07/2020).

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica nº 03/2019 - Proposta de Parceria Público-Popular – Ocupação Nove de Julho (MTSC)** [Nota Técnica - xerox]. 2019.

DRYZEK, J.S. **The Politics of the Earth - Environmental Discourses**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

EARLE, Lucy. “From Insurgent to Transgressive Citizenship: Housing, Social Movements and the Politics of Rights in São Paulo” *in* **Journal of Latin American Studies**, v. 44, nº 1, p. 97-126, 2012.

ECOLOGIST. “The commons: where the community has authority” *in* **The Ecologist** v. 22, nº 4, p. 123-130, 1992.

EWALD, François. “Introdução” *in* **L'etat providence**. Paris: Bernard Grasset, 1986.

FABER, Daniel. “Disaster, Law and Inequality” *in* **Law and Inequality**, v. 25, nº 2, p. 297-322, 2007.

FEDERICI, Silvia. “Women, land struggles, and the reconstruction of the commons” *in* **The Journal of Labor and Society**, v. 14, p. 41-56, 2011.

FENNY, David; BERKES, Fikret; MCCAY, Bonnie J. e ACHESON, James M.. “The Tragedy of the Commons: Twenty-Two Years Later” *in* **Human Ecology**, v. 18, n 1, p. 1-19, 1990.

FERNANDES, Edésio. “Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil” *in* **Estatuto da Cidade Comentado**. Liana Portilho Mattos (org.). Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

FERRARA, Luciana Nicolau; GONSALES, Talita Anzei, COMARU, Francisco de Assis. “Espoliação urbana e insurgência: conflitos e contradições sobre produção imobiliária e moradia a partir de ocupações recentes em São Paulo” *in* **Cadernos Metrópole**. São Paulo, v. 21, nº 46, p. 807-829, 2019.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. Rio de Janeiro: Atlas, 2019.

FERREIRA, Allan Ramalho. “Os limites do reconhecimento do ocupante como sujeito da política fundiária: uma reflexão sobre os corpos que não importam” in **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana**. Felipe Chiarello e Lilian Regina Gabriel Moreira Pires (org.). São Paulo: Almedina, p. 99-114, 2019.

\_\_\_\_\_. “Tratamento jurídico de moradias em áreas de risco geológico-geotécnico e ‘circuito de precariedade’” in **Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, v. 3, nº 1, p. 73-94, 2021.

FERREIRA, Vinícius. “Fiocruz divulga estudo sobre a presença do novo coronavírus em esgotos sanitários” in **IOC/Fiocruz**. 28/04/2020. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-divulga-estudo-sobre-presenca-do-novo-coronavirus-em-esgotos-sanitarios>> (acesso em 19/03/2022)

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Disciplina urbanística da propriedade**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1980.

FIGUEIREDO, Patrícia. “Bairros com maior número de mortes por coronavírus em SP concentram favelas e conjuntos habitacionais” **G1** [mídia digital]. 04/05/2020. Disponível em <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/05/04/bairros-com-maior-numero-de-mortes-por-coronavirus-em-sp-concentram-favelas-e-conjuntos-habitacionais.ghtml>> (acesso 11/06/2020).

FOLKE, Carl; CARPENTER, Steve; ELMQVIST, Thomas; GUNDERSON, Lance; HOLLING, CS; WALKER, Brian. “Resilience and sustainable development: building adaptive capacity in a world of transformations” in **Ambio: A Journal of the Human Environment**, v. 31, nº 5, p. 437-440, 2002.

FOSTER, Sheila R.; IAIONE, Christian. “The City as a Commons” in **Yale Law & Policy Review**, v. 34, nº 2, p. 281-349, 2016.

FRANZONI, Júlia Ávila. “Política urbana na ordem econômica” in **Revista Brasileira de Direito Municipal**, v.14. nº 49. p. 13-49, 2013.

FUKS, Julián. **A ocupação**. São Paulo: Cia das Letras, 2019.

GALILEU, Redação. “Paraisópolis controla melhor a pandemia do que a cidade de São Paulo”. **Revista Galileu**. [mídia digital] 25/06/2020. Disponível em <<https://revistagalileu.globo.com/Sociedade/noticia/2020/06/paraisopolis-controla-melhor-pandemia-do-que-cidade-de-sao-paulo.html>> (acesso em 11/07/2020).

GATTI, Simone Ferreira. **Entre a permanência e o deslocamento. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz**. Tese (Doutorado). Orientador Nabil G. Bonduki. Universidade de São Paulo (FAU/USP): São Paulo, 2015.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. “O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica” in **Revista de Direito GV**, v. 14, p. 492-512, 2018.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

GROSSI, Paolo. “A propriedade e as propriedades na oficina do historiador” in **História da Propriedade e outros ensaios**. Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca (trad.). Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, p. 1-84, 2006.

HANDMER, John; LOH, Elsie; CHOONG Wei. “Using Law to Reduce Vulnerability to Natural Disasters” in Bluebook 21st ed. **Georgetown Journal on Poverty Law & Policy**, v.14 n° 1, p. 13-38, 2007.

HARDIN Garrett. “The tragedy of the commons” in **Science**, v. 162, n° 3859, p. 1243-1248, 1968.

HARDOY, Jorge E; MITLIN, Diana; SATTERHWAITE, David. **Environmental Problems in an urbanizing world: finding solutions in Africa, Asia, and Latin America**. Londres e Sterling: Earthscan, 2006.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. “Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole” in **Cadernos Metrópole, São Paulo**, v. 21, n. 45, p. 371-392, 2019.

HOUAISS. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Ed. Objetiva, 2001.

HUQ, Saleemul; KOVATS, Sari; REID, Hannah; SATTERHWAITE, David. “Editorial: Reducing risks to cities from disasters and climate change” in **Environment and Urbanization**, v. 19, n° 1, p. 3-15, 2007.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **População em áreas de risco no Brasil**. [recurso eletrônico] Rio de Janeiro: IBGE / Coordenação de Geografia, 2018. Disponível em < <https://www.ibge.gov.br/geociencias/informacoes-ambientais/estudos-ambientais/21538-populacao-em-areas-de-risco-no-brasil.html?=&t=o-que-e> > (acesso em 19/03/2022)

IEIRI, Arianne Kwon; LIMA, Rafael Negreiros Dantas de. “Execução da política pública de regularização fundiária a partir do estudo de caso dos municípios de Itapevi-SP e Salesópolis-SP” in **Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, v. 3, n° 1, p. 171-195, 2021.

INSPER - Instituto de Ensino e Pesquisa; Instituto PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil**. Brasília: CNJ, 2021.

IPCC, 2014: Summary for policymakers. **Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2014, p. 1-32 <[https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-PartA\\_FINAL.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-PartA_FINAL.pdf)> (acesso em: 26/05/2020).

JOÃO PINHEIRO, Fundação. **Déficit Habitacional no Brasil – 2015**. Belo Horizonte: FJP: 2018.

JORGE, Antonio Carlos Ortolá. “Licenças urbanísticas na Lei de Parcelamento do solo urbano” in **Estudos de Direito Urbanístico – I**. São Paulo: Letras Jurídicas, p. 95-116, 2006.

KITCHIN, Rob e DODGE, Martin. “ The (In)Security of Smart Cities: Vulnerabilities, Risks, Mitigation, and Prevention” in **Journal of Urban Technology**, v. 26, n° 2, p. 47-65, 2019.

KLEIN, Naomi. “Reclaiming the Commons” in **New Left Review**, n° 9, 2001.

KORNBERGER, Martin; BORCH, Christian. “Introduction: Urban Commons” in **Urban Commons – Rethinking the City**. Christian Borch and Martin Kornberger (ed.). Abingdon (UK): Routledge, p. 1-21, 2015.

KWAK, André; NASCIMENTO, Mariana Chiesa. “Moradia em tempos de pandemia” in **Folha de São Paulo** [mídia digital] 06/02/2021. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2021/02/moradia-em-tempos-de-pandemia.shtml> (acesso em 18/01/2022).

LAFUENTE, Antonio. “Para uma cartografia afetiva dos comuns” in **Outras Palavras** [mídia digital] 14/04/2021. Disponível em <<https://outraspalavras.net/descolonizacoes/para-uma-cartografia-afetiva-doscomuns/>> (acesso em 19/01/2022)

LUDWIG, Marcos de Campos. “Direito Público e Direito Privado: a superação de uma dicotomia (cap. 4)” in **A reconstrução do direito privado**. Judith Martins Costa (org.). São Paulo: RT, p. 87-117, 2002.

KLEIN, Richard J T; NICHOLLS, Robert J.; THOMALLA, Frank. “Resilience to natural hazards: How useful is this concept?” in **Environmental Hazards** nº 5, p. 35–45, 2003.

LAVELL, Allan. “Los conceptos, estudios y práctica en torno al tema de los riesgos y desastres en América Latina: evolución y cambio, 1980-2004: el rol de la red, sus miembros y sus instituciones de apoyo” in **La gobernabilidad en América Latina. Balance reciente y tendencias a futuro**. FLACSO - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Secretaría General (formato CD): 2005. Disponível em <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/flacso/secgen/lavell.pdf>> (acesso em 11/07/2020).

LAVELL, Allan; MASKREY Andrew. “The future of disaster risk management” in **Environmental Hazards**, v. 13, nº4, p. 267-280, 2014.

LEMOS, Vinícius. “Ministério Público analisa morte de doméstica no RJ após patroa contrair coronavírus”.. **BBC News Brasil em São Paulo** [mídia digital]. 20/03/2020. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2020/03/20/mp-analisa-morte-de-domestica-no-rj-apos-patroa-contrair-coronavirus.htm>> (acesso em 11/07/2020)

LOPES, Filipe. “A reabilitação urbana em Lisboa” in **Estratégias de Intervenção em Áreas Históricas**. Sílvio Zanchetti, Geraldo marinho e Vera Millet (org.) Recife:MDU/UFPE, 1995.

MACEDO, Eduardo Soares de; CANIL, Kátia; GRAMANI, Marcelo Fischer. “Instrumentos para a gestão de áreas de risco em assentamentos urbanos precários” in **Temas de Direito Urbanístico 6 – Áreas de Risco**. USSIER, Jorge Luiz (coord.); MALAQUIAS, Mario Augusto Vicente (org.). São Paulo: Imprensa Oficial /Ministério Público, p. 121-137, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. “O princípio da precaução e a avaliação de riscos” in **Revista dos Tribunais**, v. 96. nº 856, p.35-50, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MACHADO, Máira Rocha “O estudo de caso na pesquisa em direito” in **Pesquisa empírica em direito** Máira Rocha Machado (org.). São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, p. 357, 2017. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/documents/685425/0/Pesquisa+empirica+direito+livro/22e64b87-70d2-4ba3-8664-72aa37fb1ea1>> (acesso em: 25/01/2020)



MAGAMI Douglas Tadashi; SANTO AMORE, Caio. “Lacunas e brechas, direito à moradia e assistência técnica” in **Nexo Jornal** [mídia digital]. 18/01/2021. Disponível em <<https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2021/Lacunas-e-brechas-direito-%C3%A0-moradia-e-assist%C3%A0ncia-t%C3%A9cnica>> (acesso em 05/09/2021).

MANSBRIDGE, Jane. “The role of the state in governing the commons” in **Environmental Science and Policy**, v. 36, p. 8-10, 2014.

MANSILLA, Elizabeth. **Riesgo y Ciudad**. Tese (Doutorado). Orientador Cervantes Borja, Jorge. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). 2000. Disponível em: <<http://132.248.9.195/pd2000/287437/287437.pdf>> (acesso em 11/07/2020). Disponível em: <<https://www.desenredando.org/public/libros/2000/ryc/RiesgoYCiudad-1.0.1.pdf>> (acesso em 17/07/2020).

\_\_\_\_\_. **Riesgo Urbano y Politicas Publicas en America Latina: La Irregularidad y el Acceso al Suelo**. (subsídio para GAR) [recurso eletrônico] Outubro/2010 Disponível em [https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Mansilla\\_2010.pdf](https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Mansilla_2010.pdf) (acesso em 02/09/2020)

MARELLA, Maria Rosaria. “The commons as a legal concept” in **Law Critique**, nº 28, p. 61-86, 2017.

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

\_\_\_\_\_. “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias” in **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petropolis: Vozes, p. 121-192, 2013.

\_\_\_\_\_. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARQUES, Eduardo; REQUENA, Carolina. “O centro voltou a crescer? Trajetórias demográficas diversas e heterogeneidade na São Paulo dos anos 2000” in **Novos estud. CEBRAP**, v.95, p. 17-36, Mar 2013.

MARRARA, Thiago. “Do ‘direito desastroso’ ao direito dos desastres” in **GenJurídico** [mídia digital] 02/08/2017. Disponível em <<http://genjuridico.com.br/2017/08/22/do-direito-desastroso-ao-direito-dos-desastres/>> (acesso em 22/02/2022)

MASSONETTO, Luís Fernando “Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico” in **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, v. 4, p. 141-154, 2015.

\_\_\_\_\_. **Vários países vêm estruturando modernas agências geo. Talvez seja um caminho** [entrevista - mídia digital]. 04/07/2021. Disponível em <<https://geocracia.com/luis-massonetto-varios-paises-vem-estruturando-modernas-agencias-geo-talvez-seja-um-caminho/>> (acesso em 13/03/2022).

MATTEI, Ugo. “First Thoughts for a Phenomenology of the Commons,” in **The Wealth of the Commons**. BOLLIER, David; HELFRICH, Silke (ed.). s.d. Disponível em: <<http://wealthofthecommons.org/essay/first-thoughts-phenomenology-commons>> (acesso em 18/07/2020).

MATTEI, Ugo; QUARTA, Alessandra. “Right to the City or Urban Commoning? Thoughts on the Generative Transformation of Property Law” in **The Italian Law Journal**, v. 1, nº 2, p. 303-325, 2015.

MENCIO, Mariana. "Interfaces entre zona rural e urbana e o exercício de competência municipal no âmbito da disciplina do uso e ocupação do solo urbano", in **Boletim de Direito Municipal - BIM**, p. 434-461, 2013

MICCIARELLI, Giuseppe. "Pratiche di commoning nel governo dei beni comuni: il caso dell'ex Asilo Filangieri" in **Il Teto**, nº 306-307, p. 92, 2015.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos Fundiários Urbanos e Poder Judiciário**. Curitiba: Íthala, 2017.

MILLER, Rebecca K.; FIELD, Christopher B.; MACH, Katharine J.. "Barriers and enablers for prescribed burns for wildfire management in California" in **Nature Sustainability**, v. 3, p. 101–109, 2020.

MIRANDA, Felipe de Vilela. Como sem-teto se tornaram planejadores urbanos em SP? **Anais: XVII Enanpur**, São Paulo, 2017. Disponível em <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/1817/1796> (acesso em 18/01/2022).

MIRANDOLA, Fabrício Araujo; MACEDO, Eduardo Soares de; SOARES, Lindolfo. "Zoneamento de risco geológico na área da Favela Real Parque, São Paulo". **Anais – Congresso Brasileiro de Geologia**. Belo Horizonte: SBG, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

MORETTI, Julia Azevedo. "Áreas de risco ocupadas por assentamentos informais: conflito entre enfrentamento de riscos ambientais e afirmação do direito à moradia" in **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, v. 50, p. 37, 2013

\_\_\_\_\_. **A Terra Urbana e os Bens Comuns: Uso Social e Acesso à Terra - Usucapião Urbana Coletiva e a teoria dos bens comuns**. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (FD-PUC/SP): São Paulo, 2015.

\_\_\_\_\_. "Direito Urbanístico na Jurisprudência: Desafios de método e estudo sobre aplicação de parcelamento, edificação e utilização compulsórios pelo Tribunal de Justiça de São Paulo" in **Revista da AJURIS - Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul**, v. XLVII, p. 181-210, 2020.

\_\_\_\_\_. "Os Bens Comuns Urbanos e a Contestação de um Modelo proprietário: uma Agenda de Pesquisa" in **Propriedades em Transformação 2 : Expandindo**. Editora Blucher, p. 162-187, 2021.

MOURA, Rodolfo Baêso; GONSALES, Talita Anzel; NOGUEIRA, Fernando Rocha; COMARU, Francisco de Assis; BARBOSA, Benedito Roberto; ALHO, Isabella Berloff. "Remoções em áreas de risco: repensando práticas de mapeamento com base na justiça territorial e nos saberes da comunidade" in **Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares: observatório de remoções - relatório bianual 2019-2020**. F. A Moreira, R Rolnik e, P. F. Santoro (org.). São Paulo: Raquel Rolnik, p. 223-255, 2020.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Novas Formas de Exercício da Função Administrativa na Regulação Urbanística** Tese (Doutorado) Orientador Floriano de Azevedo Marques Neto. Universidade de São Paulo (FD/USP): São Paulo, 2017.

NELSON, Jake R.; GRUBESIC, Tony H. "Environmental justice: A panoptic overview using scientometrics" in **Sustainability**, v. 10, nº 4, artigo nº 1022, 2018.

NOGUEIRA, Fernando Rocha. **Risco, seus componentes e a responsabilidade da avaliação técnica como subsídio à tomada de decisão**. 2012. [xerox]

NOGUEIRA, Fernando Rocha; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; CANIL, Kátia. “Políticas públicas regionais para gestão de riscos: o processo de implementação no ABC/SP” *in Ambiente e Sociedade*, v. 17, nº 4, p. 177-194, 2014.

NOGUEIRA, Fernando Rocha; MOURA, Rodolfo Baêso. **Diretrizes para Análise de Risco Geológico-Geotécnico em Áreas Urbanas – Casos Práticos**. Apresentação no evento “Análise de Risco Geológico em Áreas Urbanas – Diretrizes para Atuação do Sistema de Justiça” realizado em 13/11/2020.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). **Principles on Urban Policy**. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em <<https://www.oecd.org/cfe/Brochure-OECD-Principles-Urban-Policy.pdf>> (acesso em 24/11/2020).

OGURA, Agostinho Tadashi. “Mudanças Climáticas e Gestão de Desastres Naturais” *in in Temas de Direito Urbanístico 6 – Áreas de Risco*. Jorge Luiz Ussier (coord.), Mario Augusto Vicente Malaquias (org.). São Paulo: Imprensa Oficial /Ministério Público, p. 121-137, 2011.

OLIVER-SMITH, Anthony; ALCÁNTARA-AYALA, Irasema; BURTON, Ian; LAVELL, Allan. “A construção social do risco de desastres: buscando as causas de fundo” *in Reduction of vulnerability to disasters: from knowledge to action*. MARCHEZINI, Victor; WISNER, Bem; LONDE, Luciana R.; SAITO, Silvia M. (org.). São Carlos: RiMa Editora, p. 97-114, 2017.

OLIVEIRA, Fernanda Paula e LOPES, Dulce “Catástrofes naturais e Direito Urbanístico” *in Direito(s) das catástrofes naturais*. Carla Amada Gomes (org.). Coimbra: Almedina, p. 173/207, 2012.

OLIVEIRA, Fernanda Paula e LOPES, Dulce; ALVES, Cláudia. **Regime Jurídico da Reabilitação Urbana Comentado**. Coimbra: Almedina, 2011.

OLIVER-SMITH, Anthony; ALCÁNTARA-AYALA, Irasema; BURTON, Ian; LAVELL, Allan. “A construção social do risco de desastres: buscando as causas de fundo” *in Reduction of vulnerability to disasters: from knowledge to action*. V. Marchezini, B. Wisner, L. Londe e, S. M. Saito (org.). São Carlos: RiMa Editora, p. 97-114, 2017.

ONU (Organização das Nações Unidas). **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**. 1987. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> (acesso em 16/02/2022)

\_\_\_\_\_. **2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk**. UN / ISDR, 2009. Disponível em: <[https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full\\_Report\\_2010.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_2010.pdf)> (acesso em 12/07/2020).

\_\_\_\_\_. **The human cost of weather related disasters 1995-2015**. CRED e UNISDR, 2015. Disponível em [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/COP21\\_WeatherDisastersReport\\_2015\\_FINAL.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/COP21_WeatherDisastersReport_2015_FINAL.pdf) (último acesso 09/12/19).

\_\_\_\_\_. **The World’s Cities in 2018—Data Booklet**. DESA (Department of Economic and Social Affairs - Population Division), 2018. Disponível

em:<[https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the\\_worlds\\_cities\\_in\\_2018\\_data\\_booklet.pdf](https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf)> (acesso em 18/08/2020)

\_\_\_\_\_. “Chapter 3: Risk”; “Chapter 14: Local disaster risk reduction strategies and plans in urban areas”; “Chapter 15: Disaster risk reduction strategies in fragile and complex risk contexts” in **Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction**. UN / UNDRR, 2019. Disponível em: <<https://gar.undrr.org/>> (acesso em: 15/07/2020).

ONU – HABITAT. **UN- Habitat COVID-19 Response Plan**. Abril 2020. Disponível em: <[https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/04/final\\_un-habitat\\_covid-19\\_response\\_plan.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/04/final_un-habitat_covid-19_response_plan.pdf)> (acesso em: 11/07/2020).

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. 21<sup>a</sup> ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

OSTROM, Elinor e HESS, Charlotte. “Private and Common Property Rights” in **Workshop in Political Theory and Policy Analysis**, Indiana University, 2007.

ÖZKAN, Derya; BÜYÜKSARAÇ Güldem Baykal “Introduction: towards an ethos for communing the city” in **Commoning the City - Empirical Perspectives on Urban Ecology, Economics and Ethics**. D. Özkan, e G. B. Büyüksaraç (ed.). London: Routledge, 2020.

PASTERNAK, Suzana. “Loteamentos irregulares no município de São Paulo: uma avaliação espacial urbanística” in **Planejamento e Políticas Públicas**, n.º 34, p. 131-170, 2010. Disponível em < [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/170](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/170)> (acesso em 18/01/2022).

PAYNE, Geoffrey; DURAND-LASSERVE, Alain; RAKODI, Carole. “The limits of land titling and home ownership” in **Environment & Urbanization** v. 21, n.º 2, p. 443-462, 2009.

PBMC. **Mudanças Climáticas e Cidades. Relatório Especial do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas**. Rio de Janeiro: PBMC, COPPE–UFRJ, 2016. Disponível em [http://www.pbmc.coppe.ufrj.br/documentos/Relatorio\\_UM\\_v10-2017-1.pdf](http://www.pbmc.coppe.ufrj.br/documentos/Relatorio_UM_v10-2017-1.pdf) (acesso em 26/05/2020)

PERRINGS, Charles “Resilience in the Dynamics of Economy-Environment Systems” in **Environmental and Resource Economics**, v. 11, n.º 3-4, p. 503-520, 1998.

PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, Andreas. “Law’s Spatial Turn: Geography, Justice and a Certain Fear of Space” in **Law, Culture and the Humanities** v. 7, n.º 2 p. 187–202, 2011.

PIRES, Luís Manuel Fonseca **Regime jurídico das licenças**. Editora Quartier Latin do Brasil São Paulo, 2006.

PIRES, Roberto Rocha C.. “Introdução” in **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Roberto Rocha C. Pires (org.). Rio de Janeiro : Ipea, 2019.

PULIDO, Laura. “Rethinking Environmental Racism: White Privilege and Urban Development in Southern California” in **Annals of the Association of American Geographers** , v. 90, n.º 1, p. 12-40, 2000.

- QUARTA, Alessandra, FERRANDO, Tomaso. “Italian Property Outlaws: From the Theory of the Commons to the Praxis of Occupation” in **Global Jurist**, v. 15, nº 3, p. 261-290, 2015.
- RAMMÊ, Rogério Santos. “A política da justiça climática: conjugando riscos, vulnerabilidades e injustiças decorrentes das mudanças climáticas” in **Revista de Direito Ambiental**, v.17. nº 65, p.367-89, jan./mar. 2012.
- RAWORTH, Kate. “Quem quer ser economista?” e “Cap. 3 - Estimular a natureza humana: do homem econômico racional a seres humanos sociais adaptáveis” in **Economia Donut: Uma alternativa ao crescimento a qualquer custo**. São Paulo/Rio de Janeiro: Zahar, 2019.
- REALE, Miguel. “Visão Geral do Novo Código Civil” in **Anais do EMERJ Debate o Novo Código Civil**, p. 38-44, 2002.
- REALE, Andreana; HANDMER, John. “Land tenure, disasters and vulnerability” in **Disasters**, v. 35, n. 1, p. 160-182, 2011.
- REDE NOSSA SÃO PAULO. **Mapa da Desigualdade 2021**. 2021. Disponível em <file:///C:/Users/Julia%20&%20Cesar/Documents/Julia/Biblioteca/Mapa-Da-Desigualdade-2021\_Mapas.pdf> (acesso em 16/02/2021)
- ROCHA, René Fernando Gutiérrez. “Segregación urbana em Bogotá – Crítica al ordenamento y control urbanístico em materia de construcción” in **Cuadernos de Vivienda Y Urbanismo**. v. 7, nº 13, p. 68-83, 2014.
- RODRIGUES, Evaniza; BARBOSA, Benedito Roberto. “Movimentos populares e o Estatuto da Cidade” in **O Estatuto da Cidade Comentado**. CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (org). São Paulo: Ministério das Cidades / Aliança das Cidades, p. 23, 2010. Disponível em <https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA\_Images/PULICCOMPLETAPORT\_alt.pdf> (acesso em 18/02/2022)
- ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2019.
- ROMEIRO, Paulo. **Direito urbanístico: entre o caos e a injustiça (uma reflexão sobre o direito do urbanismo)**. Tese (Doutorado). Orientador Luis Fernando Massonetto. Universidade de São Paulo (FD/USP): São Paulo, 2019.
- SALGADO, Rodrigo Oliveira. **Regulação Econômica do Espaço Urbano e Apropriação do Excedente**. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo (FD/USP): São Paulo, 2017.
- SAMPAIO, Celso Aparecido; CAMPOS, Marcelo Bonilha. “A aplicação da Reub-S em Edifícios Públicos: Edifício 9 de Julho localizado no centro de São Paulo” in **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana**. Felipe Chiarello, Lilina Regina Gabriel Moreira Pires (org.). São Paulo: Almedina, p. 169-189, 2019.
- SAMPAIO, José Adércio Leite; OLIVEIRA, Edson Rodrigues de. “A justiça espacial e ambiental e a teoria do risco: A responsabilidade do governo na prevenção contra desastres” in **Brazilian Journal of International Law**, v. 16, nº 2, p. 169-202, 2019.
- SANTO AMORE, Caio. **Entre o nó e fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma Urbana na atualidade**. Tese (Doutorado). Orientador João Sette Whitaker Ferreira. Universidade de São Paulo (FAU/USP): São Paulo, 2013

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. “Urban common space, heterotopia and the right to the city: reflections on the ideas of Henri Lefebvre and David Harvey” in **Urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 6, nº 2, p. 146-157, 2014.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves et al. “Invisibilidade, heterogeneidade e vulnerabilidade: os cortiços na área portuária do Rio de Janeiro” in **Anais: XVII Enanpur**, São Paulo, 2017. Disponível em <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/2052/2031> (acesso em 26/03/2020).

SÃO PAULO (Município). **Plano Municipal de Habitação de São Paulo – Projeto de Lei nº 619/16**. Dezembro de 2016. Disponível em <[https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221\\_PMH\\_PL\\_bxa.pdf](https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf)> (acesso em 26/05/2020)

\_\_\_\_\_. **Situação das Ocupações na Cidade de São Paulo [Relatório]**. São Paulo, 2018.

SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério (org). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

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” in **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, ano 2, nº 8, p. 55-92, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang ; MARINONI Luiz Guilherme, MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 2.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SASSEN, Saskia. “Who owns our cities – and why this urban takeover should concern us all” in **The Guardian** [mídia digital] 24/11/2015. Disponível em <<https://www.theguardian.com/cities/2015/nov/24/who-owns-our-cities-and-why-this-urban-takeover-should-concern-us-all>> (acesso em 20/01/2022).

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

SILVA, Helena Mena Barreto (coord.). **Relatório da Pesquisa Observatório do Uso do Solo e da Gestão Fundiária do Centro de São Paulo**. Lincoln Institute of Land Policy, 2006. Disponível em <[http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/observatorio\\_pcentro.pdf](http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/observatorio_pcentro.pdf)> (acesso em 17/01/2022)

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7ª ed, São Paulo: Malheiros, 2012.

\_\_\_\_\_. “Título I – O meio ambiente como objeto do direito - Capítulo I Meio ambiente; Título II Objeto da tutela ambiental - Capítulo I – Recursos e Patrimônio Ambiental e Título III Meios de Atuação - Capítulo I Gestão do patrimônio ambiental” in **Direito Ambiental Constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. “Pesquisa em processos judiciais” in **Pesquisa empírica em direito** Máira Rocha Machado (org.). São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, p. 275-320, 2017. Disponível em:

<<https://www.ufpe.br/documents/685425/0/Pesquisa+empirica+direito+livro/22e64b87-70d2-4ba3-8664-72aa37fb1ea1>> (acesso em: 25/01/2020)

**SPINK, Mary Jane Paris.** “Viver em áreas de risco: tensões entre gestão de desastres ambientais e os sentidos de risco no cotidiano” in **Ciência & Saúde Coletiva**, v.19, nº 9, p.3743-3754, set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Viver em áreas de risco : reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais.** São Paulo : EDUC : Terceiro Nome, 2018 [e-book].

SPINK, Peter Kevin. “O pesquisador conversador no cotidiano” in **Psicologia e Sociedade**, nº 20, Ed. Especial, p. 70-77, 2008.

SULAIMAN, Sâmia Nascimento. *et al.* “1.1 Da Teoria à Prática – Como evoluíram as visões e as aplicações sobre a Gestão de Riscos e Desastres” in **GIRD+10: Caderno Técnico de Gestão Integrada de Riscos e Desastres.** Sâmia Nascimento Sulaiman (coord). 1ª ed. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional: Secretária nacional de Proteção e Defesa Civil, p. 10-27, 2021.

TAMARA, Alberto Morales “La intervención del Estado en el uso del suelo y su impacto en las infracciones y sanciones urbanísticas” in **Revista digital de Derecho Administrativo**, Universidad Externado – Colombia, n.º 2, p. 105-136, 2009.

TAVOLARI, Bianca. “Direito à Cidade: uma trajetória conceitual” in **Novos Estudos.** Cebrap, São Paulo nº 104, p. 93-109, 2016.

TAVOLARI, Bianca; ALVES, Saylon; NISIDA, Vitor. **Nota técnica : Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 828** Núcleo de Questões Urbanas – Insper, 2021. Disponível em [https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/12/Nota\\_Tecnica\\_Acao\\_de\\_Descumprimento\\_de\\_Preceito\\_Fundamental\\_n\\_828.pdf](https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/12/Nota_Tecnica_Acao_de_Descumprimento_de_Preceito_Fundamental_n_828.pdf) (acesso em 14/12/21)

TERRA DE DIREITOS. **Por que é falso afirmar que as queimadas da Amazônia são praticadas por indígenas e populações locais?** [mídia digital] 24/09/2019. Disponível em <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/por-que-e-falso-afirmar-que-as-queimadas-da-amazonia-sao-praticadas-por-indigenas-e-populacoes-locais/23160>> (acesso em 22/02/2022).

THOMÉ, Cynthia “(Des)ocupação de imóveis em centros urbanos e seu impacto no acesso à moradia digna” in **Cadernos Jurídicos – Direito Urbanístico Escola Paulista da Magistratura**, nº 46, p. 57-76, 2017.

TOLEDO, Benedito Lima. **São Paulo: três cidades em um século.** 2º ed. aumentada. São Paulo, Livraria duas cidades, 1983.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. “Ocupações por moradia e a produção do comum urbano na periferia: explorações a partir de Belo Horizonte” in **O Comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios** [e-book]. SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fátima de (org). Caxias do Sul, RS: Educus, 2019. Disponível em: <<https://www.uces.br/site/midia/arquivos/ebook-o-comum.pdf>> (acesso em: 17/07/2020)

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

TRAVASSOS, Luciana; Pedro Henrique Campello TORRES , Gabriela DI GIULIO, Pedro Roberto JACOBI , Edmilson Dias De FREITAS , Isabela Christina SIQUEIRA; Tércio AMBRIZZI “Why do extreme events still kill in the São Paulo Macro Metropolis

Region? Chronicle of a death foretold in the global south” in **International Journal of Urban Sustainable Development** vol. 13, nº 1, p. 1-16, 2020.

TRINDADE, Thiago Aparecido. “Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade” in **Lua Nova**, São Paulo, 87, p. 139-165, 2012.

\_\_\_\_\_. “O que significam as ocupações de imóveis em áreas centrais?” in **Caderno CRH**, v. 30, nº. 79, p. 157-173, 2017.

UGEDA, Luiz. “A geografia, antes de mais nada, serve para mediar a paz pela infraestrutura de dados espaciais da geopolítica ao geodireito” in **Tempo-Técnica – Território** [revista eletrônica], v. 10, nº 1, p. 01-51, 2019.

VALÊNCIO, Norma. “Desastre como reflexo da crueldade institucionalizada: o caso brasileiro” in **Temas de Direito Urbanístico 6 – Áreas de Risco**. Jorge Luiz Ussier (coord.), Mario Augusto Vicente Malaquias (org.). São Paulo: Imprensa Oficial /Ministério Público, p. 121-137, 2011.

VEDOVATO, Luís Renato; NUNES, Larissa. “Movimentos Populares e a questão da terra: a construção de um direito insurgente” in **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, nº 4, p. 2713-2735, 2018.

VERONESE, Alexandre. “Pesquisa em Direito” [verbete] in **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/141/edicao-1/pesquisa-em-direito>> (acesso em 19/01/2022)

WILCHES-CHAUX, Gustavo. “La vulnerabilidade global” in **Los desastres no son naturales**. MASKREY, Andrew (comp.). Panamá: La Red, p. 11-41, 1993. Disponível em: <<https://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/html/cap2.htm>> (acesso em 11/07/2020)

WILLIAMS, D. S.; COSTA, M. M.; SUTHERLAND, C.; CELLIERS, L.; SCHEFFRAN, J.. “Vulnerability of informal settlements in the context of rapid urbanization and climate change” in **Environment and Urbanization**, v. 31, nº 1, p. 157-176, 2019 Disponível em <<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0956247818819694>> (acesso em 25/05/2020).

WISNER, Ben; BLAIKE, Piers; CANNON, Terry; DAVIS, Ian. “Part I – Framework and Theory” in **At Risk: natural hazards, people’s vulnerability and disaster**. 2a ed. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2003.

WISNER, Ben; GAILLARD, J. C; KELMAN, Ilan. “3. Framing Disaster: Theories and stories seeking to understand hazards, vulnerability and risk” in **Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction**. Routledge, p. 18-34, 2012.

YIN, Robert K. **Case study research: design and methods**. 5a ed. Sage Publication, 2015.



## LEGISLAÇÃO

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848/40 - Código Penal (1940). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 04/03/2022).

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365/41 - Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública (1941). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 04/03/2022).

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657/42 - Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro (1942). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 04/03/2022).

BRASIL. Lei nº 4.132/62 - Define os casos de desapropriação por interesse social [...] (1962). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 04/03/2022).

BRASIL. Lei nº 4.591/64 - Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias (1964). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 04/03/2022).

BRASIL. Decreto-Lei nº 271/67 - Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso [...] (1967). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 04/03/2022).

BRASIL. Lei nº 6.766/79 - Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências (1979). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 11/07/2020).

BRASIL. Lei nº 7.347/85 - Disciplina a ação civil pública [...] (1985). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 04/03/2022).

BRASIL. Constituição (1988). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República**. Disponível em **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 11/07/2020).

BRASIL. Decreto nº 97.274/88 - Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional da Defesa Civil (1988). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 11/07/2020).

BRASIL. Lei nº 8.245/91 - Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos [...] (1991). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 04/03/2022).

BRASIL. Decreto nº 1.080/94 - Regulamenta o Fundo Especial para Calamidades Públicas (Funcap) e dá outras providências (1994). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 04/03/2022).

BRASIL. Lei nº 9.394/96 - Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. (1996). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 11/07/2020).

BRASIL. Lei nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade (2001). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República**. Disponível em:<<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 11/07/2020)

BRASIL. Medida-Provisória nº 2.220/01 - Dispõe sobre a concessão de uso especial [...] (2001). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em:<<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 04/03/2022).

BRASIL. Lei nº 10.406 - Institui o Código Civil [...] (2002). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em:<<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 04/03/2022).

BRASIL. Lei nº 11.888/08- Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita [...] (2008). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em:<<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 04/03/2022).

BRASIL. Lei nº 11.977/09 - Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...] (2009). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em:<<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 04/03/2022).

BRASIL. Lei nº 12.340/10 - Dispõe sobre as transferências de recursos da União [...] para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres [...] (2010). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em:<<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 11/07/2020).

BRASIL. Decreto nº 7.257/10 – Regulamenta [...] o Sistema Nacional de Defesa Civil [...], reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública [...] (2010). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em:<<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 11/07/2020).

BRASIL. Lei nº 12.608/12 - Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (...) (2012). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em:<<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 11/07/2020).

BRASIL. Lei nº 12.983/14 - Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre as transferências de recursos da União[...]para a execução de ações de prevenção em áreas de risco e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres[...] (2014). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 11/07/2020).

BRASIL. Lei nº 13.140/15 - Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública [...] (2015). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em:<<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 04/03/2022).

BRASIL. Lei nº 13.105/15 - Código de Processo Civil (2015). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em:<<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 04/03/2022).

BRASIL. Lei nº 13.465/17 - Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...] (2017). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em:<<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 04/03/2022).

BRASIL. Lei nº 13.655/18 - Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público (2018). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 04/03/2022).

BRASIL. Lei nº 13.777/18 - Altera as Leis [...] para dispor sobre o regime jurídico da multipropriedade e seu registro (2018). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 04/03/2022).

BRASIL. Lei nº 13.874/19 - Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica [...] (2019). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 04/03/2022).

BRASIL. Decreto nº 10.178/19 - Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.874 [Lei da Liberdade Econômica] [...] (2019). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 04/03/2022).

BRASIL. Lei nº 13.415/17 - Altera as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional [...]. (2017). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 11/07/2020).

BRASIL. Decreto nº 9.759/19 – Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. (2019). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 11/07/2020).

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6/20 – Reconhece [...] a ocorrência do estado de calamidade pública [...]. (2020) **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República – Legislação COVID-19.** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 11/07/2020).

BRASIL. Decreto nº 10.346/2020 - Declara a revogação, [...] de decretos normativos (2020). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 04/03/2022).

BRASIL. Decreto nº 10.593/2020- Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil [...] (2020). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 04/03/2022).

BRASIL. Instrução Normativa IN nº 36/2020 – Ministério do Desenvolvimento Regional - Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública [...] (2020). **Diário Oficial da União.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-36-de-4-de-dezembro-de-2020-292423788> (acesso em: 19/03/2022)

BRASIL. Portaria nº 3.033/2020 – Ministério do Desenvolvimento Regional - Define procedimentos [...] para transferência de recursos [...] para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de recuperação em áreas atingidas por desastres. (2020). **Diário Oficial da União.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.033-de-4-de-dezembro-de-2020-292419840> (acesso em: 19/03/2022)

BRASIL. Decreto nº 10.692/21- Institui o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis [...] (2021). **Portal da Legislação - Planalto Presidência da República** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>> (acesso em: 04/03/2022).

BRASIL. Resolução Conselho das Cidades, nº 34 de 01 de julho, DOU 14/07/2005, Seção 1, p. 89.

BRASIL. Resoluções Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – (Resolução CGSIM nº 51/19, Resolução CGSIM nº 57/20, Resolução CGSIM 58/20 e Resolução CGSIM nº 64/20) – Disponível em <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/drei/legislacao/resolucoes-cgsim-em-vigor>> (acesso em 19/03/2022).

ONU. **Declaração do Rio de Janeiro – ECO 92** (1992). Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ea/v6n15/v6n15a13.pdf>> (acesso em: 10/06/2020)

ONU – UNDRR (Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastre). **Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030**<sup>402</sup> (2015). Disponível em: <[https://www.unisdr.org/files/43291\\_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf)> (acesso em: 14/07/2020)

ONU (Organização das Nações Unidas). **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável** (2015). Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>> (acesso em: 14/07/2020)

ONU – HABITAT (Escritório das Nações Unidas para Assentamentos Humanos). **Nova Agenda Urbana** (2016). Disponível em <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>> (acesso em 14/07/2020)

SÃO PAULO (Estado). Constituição Estadual (1989). **Portal de Legislação Estadual. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/alesp/pesquisa-legislacao/>> (acesso em: 11/07/2020)

SÃO PAULO (Estado). Decreto Estadual nº 40151/95 - Reorganiza o Sistema Estadual de Defesa Civil. (1995). **Portal de Legislação Estadual. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/alesp/pesquisa-legislacao/>> (acesso em: 11/07/2020)

SÃO PAULO (Estado). Decreto Estadual nº 63.911/ 18 - Institui o Regulamento de Segurança Contra Incêndios das edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo e dá providências correlatas. (2018). **Portal de Legislação Estadual. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/alesp/pesquisa-legislacao/>> (acesso em: 11/07/2020).

SÃO PAULO (Município). Lei Orgânica do Município de São Paulo (1990). **Portal de Legislação Municipal. Casa Civil do Gabinete do Prefeito**. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>> (acesso em: 11/07/2020)

SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 10.928/91 – [...] dispõe sobre as condições de habitação dos cortiços (1991). **Portal de Legislação Municipal. Casa Civil do Gabinete**

---

<sup>402</sup> O texto em português, cuja versão foi elaborada pelo escritório da ONU no Brasil, também é disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional em <[https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/Sendai\\_Framework\\_for\\_Disaster\\_Risk\\_Reduction\\_2015-2030-Portugus.pdf](https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030-Portugus.pdf)>

**do Prefeito.** Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>> (acesso em: 11/07/2020)

SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 16.050/14 - Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo [...]. (2014). **Portal de Legislação Municipal. Casa Civil do Gabinete do Prefeito.** Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>> (acesso em: 11/07/2020)

SÃO PAULO (Município). Decreto Municipal nº 55.638/14- Confere nova regulamentação à aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana [...]. (2014). **Portal de Legislação Municipal. Casa Civil do Gabinete do Prefeito.** Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>> (acesso em: 11/07/2020)

SÃO PAULO (Município). Portaria SEHAB nº 131/15 - Estabelece alternativas de atendimento habitacional provisório (2015) **Portal de Legislação Municipal. Casa Civil do Gabinete do Prefeito.** Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>> (acesso em 11/07/2020)

SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 16.402/16 – Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo [...]. (2016). **Portal de Legislação Municipal. Casa Civil do Gabinete do Prefeito.** Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>> (acesso em: 11/07/2020)

SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 16.642/17 – Aprova o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo [...]. (2017). **Portal de Legislação Municipal.** <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>> (acesso em: 11/07/2020)

SÃO PAULO (Município). Decreto Municipal nº 57.776/17 – Regulamenta [...] Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo [...]. (2017). **Portal de Legislação Municipal.** <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>> (acesso em: 11/07/2020).

SÃO PAULO (Município). Portaria Prefeito nº 353/18 - Institui no âmbito da Secretaria do Governo Municipal Grupo Executivo (2018) **Portal de Legislação Municipal. Casa Civil do Gabinete do Prefeito.** Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>> (acesso em: 11/07/2020)

SÃO PAULO (Município). Portaria Prefeito nº 648/18 - Constitui Grupo Técnico Intersecretarial com a atribuição de avaliar os relatórios de visitas técnicas [...]. (2018). **Portal de Legislação Municipal. Casa Civil do Gabinete do Prefeito.** Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>> (acesso em: 11/07/2020)

SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 17.202/19 – Dispõe sobre a regularização de edificações, condicionada, quando necessário, à realização de obras [...]. (2019). **Portal de Legislação Municipal. Casa Civil do Gabinete do Prefeito.** Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>> (acesso em: 11/07/2020)

SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 17.577/21– Dispõe sobre o programa Requalifica Centro [...]. (2021). **Portal de Legislação Municipal. Casa Civil do Gabinete do Prefeito.** Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>> (acesso em: 11/07/2020)

SÃO PAULO (Município). Portaria Prefeito nº 353/18 -Institui no âmbito da Secretaria do Governo Municipal Grupo Executivo (2018) **Portal de Legislação Municipal. Casa Civil do Gabinete do Prefeito.** Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>> (acesso em 11/07/2020)

SÃO PAULO (Município). Portaria Prefeito nº 648/18 - Constitui Grupo Técnico Intersecretarial com a atribuição de avaliar os relatórios de visitas técnicas [...]. (2018). **Portal de Legislação Municipal. Casa Civil do Gabinete do Prefeito**. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>> (acesso em 11/07/2020)

---

<sup>i</sup> No original “we need to be aware not only of the expected physical damage and the victims or the economic losses, but also social, organizational and institutional factors that relate to community development”

<sup>ii</sup> No original “el riesgo es una condición conflictiva, producto de la contradicción o incompatibilidad entre los intereses y proyectos de unos y las necesidades de seguridad de otros, y su resolución requiere de procesos de negociación y racionalización entre estos intereses encontrados”

<sup>iii</sup> No original “disproportionate impact may best be regarded as a wakeup call about less dramatic but more deeply entrenched social needs”

<sup>iv</sup> No original “Vulnerability may be defined as an internal risk factor of the subject or system that is exposed to a hazard and corresponds to its intrinsic predisposition to be affected, or to be susceptible to damage”

<sup>v</sup> No original “un hecho consumado, una realidad medible, sensible, palpable y sufrida, con ciertas connotaciones de inevitabilidad en el pasado, pero hoy en día matizadas por el reconocimiento de la determinante participación humana en su concreción”

<sup>vi</sup> No original “eventos dañinos que ocurren con regularidad, persistencia y repetición en todos los países año tras año y que por sus dimensiones habían sido marginados”

<sup>vii</sup> No original “la concentración metropolitana sea, tal vez, la expresión más crítica de los profundos desequilibrios que son propios de los asentamientos humanos de casi todos los países subdesarrollados y que, por otra parte, son consecuencia prácticamente inevitable de los estilos de crecimiento de concentración-dependencia que predomina en estos países”

<sup>viii</sup> No original “en las áreas urbanas el riesgo de los pobres ya no se resuelve únicamente con empleos estables, aumento del ingreso familiar y acceso a servicios básicos. Aducea un problema mucho más complejo que tiene que ver con la política pública que facilita o dificulta el acceso al suelo o que determina el lugar y las condiciones en las que los sectores pobres de la población urbana se asientan para establecer su lugar de habitación”

<sup>ix</sup> No original “[l]a relación ciudad-riesgo, crecientemente está conectada con los roles que juegan estos lugares dentro de la economía global y la capacidad que tendrían los desastres para interrumpir su funcionamiento”

<sup>x</sup> No original “Over 95% off fire deaths and burn injuries are in low-income and informal settlements, with poor-quality housing, limited supporting infrastructure and services, and high vulnerability to fires and other hazards. However, little is known about the incident, impact and causes of urban fires in these settings”

<sup>xi</sup> No original “Entre la población urbana -y particularmente de grandes ciudades- se ha abandonado la idea de lo local, y el sentido de comunidad -que aún prevalece en el ámbito rural- se transforma en una lucha individual y una competencia descarnada por la supervivencia marcada por la necesidad, la escasez y la exclusión, haciendo mucho más difícil la organización social para resolver problemas comunes”

<sup>xii</sup> No original “The role of planning is indispensable for mainstreaming DRR into urban development plans (...) it was the local governments that had the more comprehensive urban development capabilities that were most able to foster cross-sectoral integration and to mainstream DRR practices in urban development”

<sup>xiii</sup> No original “[h]azards often occur and risk often manifests locally; thus many of the most effective tools to reduce exposure and vulnerability are executed at the local level; these include land-use regulations and enforcement of building codes”

<sup>xiv</sup> No original “mainstream concerns of government, including economic growth, employment and food prices, or in the case of local governments, water and power supplies, transport and waste management” (

<sup>xv</sup> No original “urban risk governance is a more complex than merely having the necessary legislation and institutions in place, it requires broad participation for effective implementation”

<sup>xvi</sup> No original “el control sancionatorio no puede aparecer subitamente”

<sup>xvii</sup> No original “unos saberes menores o sometidos, que se mueven em el lenguaje de la lucha por los derechos y la satisfacción de las necesidades fundamentales”

<sup>xviii</sup> No original “both environmental benign and socially just”

<sup>xix</sup> No original “Sustainability is clearly a contested concept, but our interpretation of it places great emphasis upon precaution: on the need to ensure a better quality of life for all, now, and into the future, in a just and equitable manner, while living within the limits of supporting ecosystems”

<sup>xx</sup> No original “[s]ustainability is at its very heart a political rather than a technical construct.”

<sup>xxi</sup> No original “la potestad sancionadora corresponde a la necesidad que tiene el Estado de asegurar el cumplimiento de las regulaciones sobre determinadas materias, para el caso el uso del suelo en beneficio del interés común, también lo es que esa potestad es consecuencia del ejercicio de otra: la potestad de

---

intervención del Estado en determinadas actividades, dentro de las cuales está la urbanística, que hoy en día queda comprendida dentro la ordenación del territorio”

<sup>xxii</sup> No original “[a]lthough often overlooked, land tenure is an important variable impacting on vulnerability to disaster”

<sup>xxiii</sup> No original “[e]mphasis is rarely placed on the positive social and economic attributes that can result from effectively managing ‘disaster’ risk”

<sup>xxiv</sup> No original “[h]azards often occur and risk often manifests locally”

<sup>xxv</sup> No original “Edificar es el modo de aprovechar esse recurso y al edificar creamos objetos muy distintos al suelo (...) sin los cuales no podemos apropiarnos del espacio. Esos objetos requieren al suelo como sustento pero no brotan de él, sino de uma actividad industrial cuya dinàmica no viene del suelo, aunque se valoriza em su localización. Y es a través de ellos como se produce el reciclaje que puede dar lugar (o no) a un nuevo tipo de ciudad”

<sup>xxvi</sup> No original “driven by the need to extract an ever higher rent from a given area”

<sup>xxvii</sup> No original “The commons depends upon, and is produced in relation to, a constitutive outside”

<sup>xxviii</sup> No original “Collectively held resources necessary to sustain urban life”

<sup>xxix</sup> No original “the city is a commons by virtue of its openness and potential for rivalry. It is this very openness that lends the city commons a paradoxical quality that often puts it in tension with itself. On the one hand, it is the openness of cities that allows them to make and remake themselves, and to compete for the people and goods that help to grow and sustain them. On other hand, the city has finite resources that, by virtue of being open, are subject to congestion and exhaustion, rendering those cities vulnerable to rivalry. This rivalry often puts in conflict different kinds of commons, or commons claims, leading not only to the sacrifice of one urban good (e.g. a park or garden) for another (e.g. housing) but the sacrifice of the needs of the socially and economically powerless for the desires of the more powerful”

<sup>xxx</sup> No original “From a legal perspective, the construction of the commons through the theory/praxis dialogue has been characterized by a two-phase process. The merit of the original impulse certainly lies with the Rodoth Commission and with its proposal to introduce the notion of “beni comuni” within the proprietary regime provided by the 1942 Italian Civil Code. The second phase, which could be defined as a pro-active and performative moment, was inaugurated on June 14th 2011, i.e. the day after the referendum which abrogated article 23-bis of the so called Ronchi Decree, whose objective was the full privatization of water supply. As we describe below, the Referendum represented the theoretical and political space where the theorists of the commons and the territorial movements encountered, and eventually became aware that they shared a strong dissent toward political reformism and the neoliberal idea of the State as a mere regulator, but also that they were both committed to proposing and testing alternative ways of managing the commons, with the final objective to critically redefine the paradigm of property as public or private”

<sup>xxxi</sup> No original “técnica asignativa de derechos subjetivos – las cosas en relación a los derechos que pueden ejercerse sobre ellas – sobre distintos objetos susceptibles de valor económico – las cosas consideradas en sí mismas –”.

<sup>xxxii</sup> No original “the community is identified by the resource managed in common, while the resource is in turn identified through the community that manages it”

<sup>xxxiii</sup> No original “collective action of creating, restoring, maintaining and governing in common”

<sup>xxxiv</sup> No original “urban commoning, as they are collective actions to produce and sustain common resources that individuals cannot benefit from financially, only in use and access”

<sup>xxxv</sup> No original “The early wave of protests over Woodward’s were successful, insofar as the left-of-centre provincial government felt compelled to intervene, providing funding for some non-market units on the site and establishing a partnership between state, developer and local community representatives. This, however, fell apart in 1997, when the developer withdrew, returning to the market only option. City Council, then dominated by a pro-business party, granted planning permission”

<sup>xxxvi</sup> No original “appropriation, provision, monitoring, enforcement, conflict resolution, and governance activities are organized in multiple layers of nested enterprises”

<sup>xxxvii</sup> No original “[i]f properly theorized and politically perceived, the Commons can serve the crucial function of reintroducing social justice into the core of the legal and economic discourse by empowering the people to direct action”

<sup>xxxviii</sup> No original “city regulations of the commons must contain basic guidelines to facilitate community self-organization and the political action of the administrations that enact them should be monitored for the honesty that the devolution of power that such regulations allow”

<sup>xxxix</sup> No original “According to the right to the city they claim [demonstrators] the inhabitants have to produce urban spaces starting from their own needs: empty spaces become an opportunity, the urban care is a collective task. This approach shares the logic of the commons, which reclaims new paradigm base on inclusion, participation and social and ecological use of resources”



---

<sup>xl</sup> No original “recognition and protection of the commons challenge the legal regime of property in force and question the potential limits that the law may impose upon property rights”

<sup>xli</sup> No original “a non-naturalistic notion of common goods emerges from the social movements’ practices, which have shown that the biens comuns arise out of social struggles and are created through the practice of communing”

<sup>xlii</sup> No original “[r]ather than consolidating the claim and the struggle as external to the system, the idea of the commons aims at creating a breach within the system and at opening an innovative and unlimited space of legal, political, and social debate”

<sup>xliii</sup> No original “Building occupations are thus something more than civil disobedience: they are a way of operationalising the articles of the Constitution that defend the right to housing, since occupations provide accommodation (albeit temporarily) for movement members. They are also a way of bestowing social function on illegally abandoned property and, critically, of forcing the state to engage with the movement. Through the grounding of occupations in a politics of rights, they become acts of citizenship, albeit transgressive ones”

<sup>xliv</sup> No original “[l]and improvement can reduce poverty and thus vulnerability to disaster. Secure tenure can also encourage – or through access to credit, enable – investments in disaster mitigation”

<sup>xlv</sup> No original “installation of chemical toilets, the cleaning and sanitation of the buildings, the delivery of refuse bags, the closing of a certain lift shaft and the installation of fire extinguisher”.

<sup>xlvi</sup> No original “the City must take into account the possibility of the homelessness of any resident consequent upon a section 12(4)(b) eviction in the process of making the decision as to whether or not to proceed with the eviction”

<sup>xlvii</sup> No original “In response to health and safety concerns, the City of Johannesburg has increasingly evicted slum residents, despite evidence that evicting the desperately poor from “bad buildings,” without alternative accommodation, does nothing to reduce the number of slum dwellings. Rather, the evictees usually move into other slums or unoccupied “bad buildings” in the area”

<sup>xlviii</sup> No original “patterns of domination, institutional settings and narratives of enclosure [that] have taken on more subtle forms, but continue to enclose the commons”

## ANEXO A

### RELAÇÃO DAS OCUPAÇÕES

	<b>OCUPAÇÃO (Endereço)</b>	<b>PROCESSO JUDICIAL</b>
1	Rua Alexandrino da Silveira Bueno, 153	0036074-40.2013.8.26.0053 (ACP)
2	Rua da Independência, 382	0030911-79.2013.8.26.0053 (ACP) 0016716-11.2021.8.26.0053 (Cump sentença - ACP)
3	Rua Treze de Maio, 1045	1022863-07.2019.8.26.0053 (ACP) 1024475-38.2016.8.26.0100 (Reint)
4	Avenida Celso Garcia, 804 (Colégio Meta)	1007948-74.2017.8.26.0100 (Reint) 1020486-63.2019.8.26.0053 (ACP)
5	Rua Dias Lemes, 320	1021790-97.2019.8.26.0053 (ACP) 1058211-13.2017.8.26.0100 (Reint)
6	Rua Correia de Andrade 89/91 - Brás	1003158-52.2014.8.26.0100 (Reint) 1020440-74.2019.8.26.0053 (ACP)
7	Rua Martiniano de Carvalho, 358	1020458-95.2019.8.26.0053 (ACP)
8	Rua Tuiuti, 1269 (Edifício Marcel)	1009341-87.2015.8.26.0008 (Reint) 0002564-93.2021.8.26.0008 (Cump sent - poss)
9	Rua Faustolo, 77	1055796-04.2017.8.26.0053 (Reint)
10	Rua Canindé, 559	1129777-90.2015.8.26.0100 (Reint)
11	Avenida Vila Ema, 483	1032938-76.2017.8.26.0053 (Ob Fazer) 1010805-12.2016.8.26.0009 (Reint)
12	Rua Álvaro de Carvalho, 427 (Ocupação Nove de Julho)	5031227-04.2018.4.03.6100 (Reint)
13	Rua José Bonifácio, 237	0021075-89.2012.4.03.6100 (Reint) 1020457-13.2019.8.26.0053 (ACP) 0000437-52.2018.8.26.0053 (Reint)
14	Rua Capitão Salomão, 49/55 (Edifício J. M. Magalhães)	1020882-40.2019.8.26.0053 (ACP) 1037806-05.2014.8.26.0053 (Ob fazer) 0003179-60.2012.8.26.0053 (Desap) 1028317-21.2019.8.26.0100 (Reint)
15	Avenida Prestes Maia, 911	0035900-31.2013.8.26.0053 (ACP) 0191546-92.2010.8.26.0100 (Reint) 1018412-12.2014.8.26.0053 (Desap)
16	Rua Conselheiro Nébias, 314. (Antigo Pão de Açúcar)	0029079-11.2013.8.26.0053 (Desap) 1027314-75.2019.8.26.0053 (ACP)
17	Rua José Bonifácio, 137 (Prédio Albino Gonçalves)	1022505-42.2019.8.26.0053 (ACP) 0205886-70.2012.8.26.0053 (Reint) 1064828-96.2018.8.26.0053 (Desap) 0029508-50.2021.8.26.0100 (Cump sent - poss)

18	Rua Victor Airoso, 31 (Ocupação Armênia)	1030548-65.2019.8.26.0053 (ACP) 0921127-34.1998.8.26.0100 (Exec tit extra judic)
19	Rua Quintino Bocaiuva, 242/274 (Casarão)	1020453-73.2019.8.26.0053 (ACP) 0061803.58.2012.8.26.0100 (Reint)
20	Rua Mauá, 340 (Santos Dumont)	0038511-10.2013.8.26.0100 (Cump sent - poss) 1011335-49.2014.8.26.0053 (Desap) 1020798-39.2019.8.26.0053 (ACP)
21	Rua Caetano Pinto, 40	0165333-49.2010.8.26.0100 (Reint) 1032111-94.2019.8.26.0053 (ACP)
22	Rua Peixoto Gomide, 1830	1063340-33.2016.8.26.0100 (Reint) 1048811-38.2018.8.26.0100 (Reint) 1014614-96.2021.8.26.0053 (ACP)
23	Rua 7 de Abril, 176 (Residencial Santa Leonor)	1020470-12.2019.8.26.0053 (ACP) 1009025-60.2013.8.26.0100 (Reint)
24	Rua Butantã, 233	1020468-42.2019.8.26.0053 (ACP) 0005898-68.2017.8.26.0011 (Cump sent - poss) 1002657-06.2016.8.26.0011 (Reint)
25	Rua Benjamim Constant, 170	1006484-30.2015.8.26.0053 (Reint)
26	Alameda Nothman, 915/919	1001077-91.2018.8.26.0100 (Reint)
27	Rua Doutor Cesário Mota Júnior, 614	1008761-04.2017.8.26.0100 (Reint)
28	Rua Conselheiro Furtado, 648 (Dr. Sidney Blois)	0
29	Rua Carlos de Souza Nazaré, 630/631	1020409-54.2019.8.26.0053 (ACP) 1026859-66.2019.8.26.0100 (Reint)
30	Rua Mituto Mizumoto, 285	1020408-69.2019.8.26.0053 (ACP)
31	Rua Doutor Penaforte Mendes, 30, Bela vista	0003187.37.2012.8.26.0053 (Desap) 1023272-80.2019.8.26.0053 (ACP)
32	Avenida Rio Branco, 47	0046697-37.2011.8.26.0053 (Reint)
33	Avenida Rio Branco, 53	0046697-37.2011.8.26.0053 (Reint)
34	Rua Martins Fontes, 180	0009111-92.2013.8.26.0053 (ACP) 5031044-33.2018.4.03.6100 (Reint) 0020747-33.2010.403.6100 (Reint)
35	Rua Santo Antonio, 941 (Ed. Pllegrino Dellivener)	1123948.65.2014.8.26.0100 (Reint) 1020780-18.2019.8.26.0053 (ACP)
36	Avenida São João, 1496	0045814-27.2010.8.26.0053 (Desap) 1032426-83.2016.8.26.0100 (Cump sent - locação) 1028316-80.2019.8.26.0053 (ACP)
37	Avenida São João, 104	1021195-59.2016.8.26.0100 (Reint) 1022580-81.2019.8.26.0053 (ACP)
38	Avenida São João, 112/124	1116785-63.2016.8.26.0100 (Reint) 1020478-86.2019.8.26.0053 (ACP)
39	Rua São Francisco 81 (77)	0026571-92.2013.8.26.0053 (Desap)
40	Rua Barão de Jaguará, 20 (Fábrica 5)	1109722-50.2017.8.26.0100 (Reint) 1020414-76.2019.8.26.0053 (ACP)

41	Rua Conselheiro Carrão, 202 - Bixiga	0004025-77.2012.8.26.0053 (Desap)
42	Rua Luiz Gama, 500 (Asilo Raiar do Sol)	5021181-87.2017.4.03.6100 (Reint) 1055168-49.2016.8.26.0053 (ACP)
43	Av. São João, 588 (Hotel Columbia Palace)	0189886-63.2010.8.26.0100 (Reint) 0008200-41.2017.8.26.0053 (Cump sent - ACP) 0011227-08.2012.8.26.0053 (ACP) 1006066-87.2018.8.26.0053 (Desap)
44	Avenida Celso Garcia, 2092 (Prédio Santo André)	1028686-25.2013.8.26.0100 (Reint) 1032395-05.2019.8.26.0053 (ACP)
45	Av. São João, 288 (Hotel Central)	0071389-22.2012.8.26.0100 (Reint) 1032618-55.2019.8.26.0053 (ACP) 1013604-41.2019.8.26.0100 (embargos 3o)
46	Rua Marconi, 138 (Ed. São Manoel)	0065453-16.2012.8.26.0100 (Reint) 1030591-75.2014.8.26.0053 (Desap)
47	Rua Harry Dannenberg, 698	1011525-70.2018.8.26.0053 (ob fazer) Outro (Embargos de 3o)
48	Rua do Ouvidor, 63 (Centro Cultura Ouvidor)	1020523-90.2019.8.26.0053 (ACP) 1025334-69.2014.8.26.0053 (Reint)
49	Rua Caetano Pinto, 156	1044715-87.2019.8.26.0053 (ACP) 1018014-16.2017.8.26.0100 (Reint)
50	Rua do Carmo 103	1072783-37.2018.8.26.0100 (Reint) 1055291-76.2018.8.26.0053 (Demolitória) 1067374-22.2021.8.26.0053 (ACP)
51	Av. Ipiranga 879 (Ocupação Ipiranga / Ed. Basílio Jafet)	0205591-33.2012.8.26.0100 (Reint) 0057456-26.2012.8.26.0053 (ACP)

## ANEXO B

### CARACTERIZAÇÃO DO PROCESSO

DATA ANÁLISE: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_ (reanálise em: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_)

Imóvel (end):		Autos:
Processo n°:		Ação:
Vara:	Foro:	Distribuição:
Autor:		
Réu P		
Interessado/Terceiro:		
Julgamento:	Recurso	

#### I. QUESTÕES GERAIS QUE EVENTUALMENTE SE DESTACAM

- **Dados do processo**

Valor da ação:

- **Partes do processo**

#### II. MOVIMENTAÇÃO DO PROCESSO

- **Fase atual:**
- **Andamentos:** (tipo / descrição / data)

#### III. QUESTÕES CENTRAIS

- Anterior ou posterior às visitas técnicas (junho 2018)?
  - Houve mudança no encaminhamento da lide após visitas?
- Há participação dos moradores? E dos proprietários? Em que condição e quando entraram?
- É possível identificar a propriedade formal? É possível localizar o imóvel e seu contexto?
- Risco é causa de pedir?
- Pedido envolve remoção ou qualificação da segurança?
- Pedido envolve atendimento das famílias?
- Decisão leva à remoção?
- As decisões indicam a ocorrência de (i) acidente anterior (ii) remoções anteriores (iii) providências para evitar risco/novas ocupações
- Referências legislativas mencionadas

- Foi realizada audiência de conciliação?

#### **SOBRE RISCO**

- Há no processo menção ao acidente de maio 2018 (WPA) e visitas técnicas que se seguiram (Portarias Municipais nº353/18, nº 648/18, relatórios, etc.)? Em que contexto?
- O conceito de risco é mobilizado nas decisões? Quando - antes ou após junho 2018? Se sim, sob que fundamento jurídico?
- Há perícia? Há contraditório sobre risco?

#### **IV. OUTROS PROCESSOS/RECURSOS ATRELADOS**

## ANEXO C

### QUESTÕES CENTRAIS DE ANÁLISE

#### **Sobre processos judiciais**

(vide ficha de análise do processo)

#### **Sobre propriedade formal**

- Identificar o número da matrícula e respectivo Cartório de Imóveis.
- Identificar o proprietário atual (nome).
- Houve mudança de propriedade no período desde janeiro de 2010?
- Há um padrão de propriedade (pública/privada) a depender do conjunto de prédios (subgrupos)? Matrículas (propriedade formal) são condizentes com a natureza da propriedade declarada pela prefeitura (IPTU)?
- No caso de conflitos possessórios, a propriedade formal e a posse reivindicada concentram-se na mesma pessoa?

#### **Sobre formas organizativas**

- Identificar a existência (ou não) de movimento.
- Identificar a existência (ou não) de liderança.
- Há maior participação dos moradores nos processos judiciais nos casos em que a ocupação está associada a movimento social?
- Existência de movimento organizado favorece a discussão negociada nos processos para intervenções voltadas a qualificar a segurança ou minimamente atender os moradores?
- Houve mudanças nos dados objetivos sobre existência de movimentos e/ou lideranças nos diferentes monitoramentos apresentados pela municipalidade que poderiam indicar algum tipo de aumento de organização após as vistorias?
- A organização (movimento ou liderança), tem diferença a depender do agrupamento dos prédios por subgrupo?

#### **Sobre zoneamento / uso**

- Identificar o zoneamento incidente.
- Há diferenças entre o zoneamento predominante a depender do agrupamento dos prédios nos 4 subgrupos?
- Identificar o uso originalmente previsto para o edifício.
- Seria necessário realizar mudança de uso para habitação? Há predominância de algum tipo de uso nas diferentes categorias de edifícios (subgrupos)?
- Identificar se o imóvel foi notificado para PEUC.
- Alguma questão que chama a atenção na condição de uso/manutenção do prédio?

## ANEXO D

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Faculdade de Direito - Universidade de São Paulo (USP)

Doutoranda: Julia Azevedo Moretti

Orientador: Professor Doutor Luis Fernando Massonetto

Este é um convite para participar da pesquisa "Gestão de Risco e Propriedade: um estudo de caso sobre qualificação da segurança em ocupações do centro de São Paulo", vinculada ao programa de doutorado da área de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

O trabalho busca compreender como as relações proprietárias influem na solução jurídica ao conflito entre risco e moradia (conflitos coletivos), ou seja, como a estabilização das relações subjetivas de apropriação pode contribuir para conduzir a resposta jurídica em direção à qualificação da segurança.

Trata-se de uma pesquisa empírica com a utilização do método do estudo de caso. O caso selecionado para a investigação é o conjunto de 51 prédios ocupados na região central e vistoriados a partir de formação de um grupo executivo, como resposta ao desastre com o Ed. Wilton Paes Almeida em maio de 2018. Para tanto, serão analisadas a (i) propriedade (formal); (ii) formas organizativas de apropriação e gestão do imóvel (organização social e práticas de *commoning*); (iii) respostas jurídicas ao risco.

A participação nesta pesquisa é voluntária e a qualquer momento até o depósito da tese é possível que o entrevistado comunique sua desistência e retire seu consentimento. A recusa ou desistência não traz nenhum prejuízo ao entrevistado. As informações obtidas através dessa pesquisa poderão ser confidenciais e sigilo da participação será assegurado, se assim for requerido. Nesta modalidade, a **disponibilização dos dados preservará o anonimato dos entrevistados**. O registro das respostas será lançado no roteiro de entrevistas semiestruturado, posteriormente submetido ao entrevistado para validação.

O entrevistado receberá uma cópia deste termo, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento, por meio dos seguintes contatos: (11) 962571222 e [moretti.julia@gmail.com](mailto:moretti.julia@gmail.com).

São Paulo, 23 de fevereiro de 2021.

Atenciosamente,

Julia Azevedo Moretti

De acordo, \_\_\_\_\_



## ANEXO E

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome: \_\_\_\_\_

Instituição/Cargo: \_\_\_\_\_ Compõe GTI<sup>1</sup> ou participou do GE<sup>2</sup>: \_\_\_\_\_

Data da entrevista: \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

#### **SOBRE O GRUPO EXECUTIVO E GRUPO DE TRABALHO: COMPOSIÇÃO E PREOCUPAÇÕES**

1. Conte um pouco sobre seu envolvimento nos trabalhos que se sucederam ao incêndio e desabamento do Edifício WPA. Na composição do GE (Portaria 353/18), logo após o acidente com o Edifício WPA, quais foram os integrantes formais (governamentais, do movimento e da sociedade civil) e outros interlocutores, quem participou ativamente dos trabalhos e quais suas principais preocupações? Entre os diversos grupos, havia divergência nas preocupações, prioridades, motivações, estratégias? E convergência? Como suprir a ausência dos movimentos e sociedade civil na composição formal do GTI (Portaria 648/18)?

#### **SOBRE A IDENTIFICAÇÃO DOS PRÉDIOS VISTORIADOS E DOS RISCOS**

2. Como chegaram à relação dos prédios ocupados?
  - a. Houve sugestão de:
    - Movimentos moradia?  
 Não;  Sim;  N/A;  Sem informação
    - Universidades/Grupos de pesquisa?  
 Não;  Sim;  N/A;  Sem informação
    - Órgãos do sistema de justiça (DPE, MP, Judiciário, outro)?  
 Não;  Sim;  N/A;  Sem informação
    - Órgão ou assessor legislativo?  
 Não;  Sim;  N/A;  Sem informação
    - Órgão da administração?  
 Não;  Sim;  N/A;  Sem informação
    - Mídia?

---

<sup>1</sup> GTI (Portaria 648/18), cuja atribuição é avaliar os relatórios de vistoria elaborados pelo Grupo Executivo e propor soluções técnicas e jurídicas necessárias para mitigação dos riscos.

<sup>2</sup> GE (Portaria 353/18), cujo objetivo era realizar visitas técnicas nas ocupações e emitir relatório de requalificação da segurança.

Não;  Sim;  N/A;  Sem informação

b. Como lidar com o aspecto dinâmico das ocupações (desocupações e novas ocupações são ). Algumas ocupações podem ter ficado de fora? Haveria interesse / possibilidade de incluí-las, posteriormente, no grupo de trabalho (GTI ou GT Permanente)?

3. Como foram definidas as informações relevantes (indicadores) para aferir o risco e definir as linhas de ação nas visitas técnicas (observações sociais, características estruturais, característica das instalações, condições de uso, proteção contra incêndio, histórico)? Quem participou da decisão? Houve alguma articulação com os NUDEC (Núcleo Comunitário de Defesa Civil)? Havia preocupação em entender a percepção dos moradores sobre o risco e como conviviam com as condições precárias, eventualmente fazendo melhorias?

Não;  Sim;  N/A;  Sem informação

#### **SOBRE MEDIDAS APÓS A VISTORIA/RELATÓRIO**

4. Em relação às estratégias macro para requalificação apontadas (lista abaixo) no relatório, saberia dizer se houve adoção de alguma medida prevista no relatório? Se sim, quem assumiu a responsabilidade pela sua realização? Pode dar exemplos?

- Moradia na região central

Não;  Sim;  N/A;  Sem informação

- Aspectos jurídico fundiários (regularização)

Não;  Sim;  N/A;  Sem informação

- Aspectos sociais (inclusão famílias)

Não;  Sim;  N/A;  Sem informação

- Aspectos físicos (obras especialmente para incêndio – articulação Previn)

Não;  Sim;  N/A;  Sem informação

- Atendimento pelo núcleo mediação conflito (apoio e negociação com proprietário e negociação com concessionárias)

Não;  Sim;  N/A;  Sem informação

- Assessoria técnica e formação/capacitação de comissões de manutenção e qualificação de segurança.

Não;  Sim;  N/A;  Sem informação

5. Em relação às medidas mitigadoras específicas para cada ocupação (micro), sugeridas nos relatórios de visita técnica, sabe dizer se houve adoção de alguma

ação de qualificação da segurança? Se sim, que tipo de medida? Quem assumiu a responsabilidade pela sua realização? Pode dar exemplos?

Não;  Sim;  N/A;  Sem informação

6. Quem deve ser responsabilizado pela adoção das medidas urgentes de qualificação da segurança das edificações (medidas micro)? Por quê? Quais desafios para buscar essa responsabilização?

Proprietário;  Prefeitura;  Ocupantes;  Outros

### **SOBRE PROPRIEDADE E RISCO**

7. O fato de a propriedade ser pública, facilita a adoção de medidas de qualificação da segurança (medidas micro)? Por quê?

Não;  Sim;  N/A;  Sem informação

8. O fato de haver organização dos moradores, facilita a adoção de medidas de qualificação da segurança (medidas micro)? Por quê?

Não;  Sim;  N/A;  Sem informação

9. Os conflitos em torno da posse e da propriedade interferem na adoção de medidas de qualificação da segurança (medidas micro)? Por quê?

Não;  Sim;  N/A;  Sem informação

### **FINAL**

10. Há algum aspecto que você considera relevante no processo de vistoria, desde a escolha dos prédios até o acompanhamento posterior dos casos, e que não foi abordado nas questões acima? Alguma outra sugestão?