

**JOÉSIA SAIBROSA DA SILVA**

**ACESSO À MORADIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA:  
um estudo dos instrumentos administrativos e o papel do Município.**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ  
TERESINA - PI  
2019**

**JOÉSIA SAIBROSA DA SILVA**

**ACESSO À MORADIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA:  
um estudo dos instrumentos administrativos e o papel do Município.**

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Piauí, como exigência final para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública, sob a orientação do Prof. Nelson Nery Costa.

**TERESINA - PI  
2019**

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco  
Serviço de Processamento Técnico

S586a Silva, Joésia Saibrosa da.  
Acesso à moradia e regularização fundiária urbana : um estudo dos instrumentos administrativos e o papel do Município / Joésia Saibrosa da Silva. – 2019.  
102 f.

Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2019.  
“Orientador: Prof. Nelson Nery Costa”.

1. Direito à Moradia. 2. Estado. 3. Reforma Gerencial.  
4. Lei Federal nº 13.465/2017. I. Título.

CDD 351

JOESIA SAIBROSA DA SILVA

**ACESSO À MORADIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: um estudo dos instrumentos administrativos e o papel do Município.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Organizações e Desenvolvimento Regional.

Orientador(a): Prof. Dr. Nelson Nery Costa.


Aprovado em 04 de julho de 2019.

**BANCA EXAMINADORA**



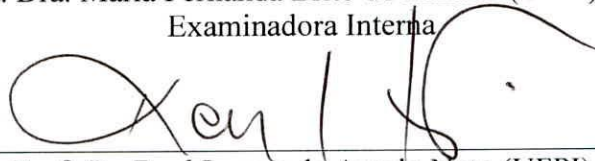
---

Prof. Dr. Nelson Nery Costa (UFPI)  
Orientador



---

Prof. Dra. Maria Fernanda Brito do Amaral (UFPI)  
Examinadora Interna



---

Prof. Dr. Raul Lopes de Araujo Neto (UFPI)  
Examinador Externo ao Programa



"Os pequenos atos que se executam são melhores que todos aqueles grandes que se planejam."

George C. Marshal

Ao meu pai, Zuquinha (*in memoriam*), que sem medir esforços, concedeu-me a melhor escola – a vida, ensinando-me que para sentir o sabor das conquistas é necessário, além da persistência, o gosto pelo estudo e trabalho. Ao meu melhor professor, que foi o maior incentivador, meu muito obrigada!

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Professor Titular Nelson Nery Costa pela orientação, confiança e ajuda no fechamento deste trabalho. O seu apoio e conselhos foram fundamentais a concretização desse sonho.

À minha mãe (Irene Duarte) e irmãs (Josiene, Joene e Josany Saibrosa) pelo apoio, incentivo e suporte de uma vida inteira.

Aos meus cunhados (João Marcello Claudino e Rodolfo Lopes) e sobrinhos (João Milton, João Davi, Gabriela e Mariana), que vieram completar a união e amor de nossa família.

Aos professores da Universidade Federal do Piauí, que auxiliaram indiretamente nessa realização pessoal através de seus ensinamentos. Em especial, as professoras Fabiana Rodrigues de Almeida Castro e Maria Fernanda Brito do Amaral, que além de professoras tornaram-se amigas nessa jornada.

A Adriana Lopes da Silva, secretária da coordenação do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí, pela disponibilidade e auxílio constante.

Ao meu colega de sala de aula, que se tornou um grande amigo e incentivador, Eduardo Ferreira. Sou grata por ser suporte nas minhas inseguranças e dúvidas.

À Deus, porque sem ele nada seria possível.

## RESUMO

O Estado evoluiu. As mudanças sociais o conduziram a reformas que o levaram do excesso de burocracia ao modelo de gestão gerencial, o qual caracteriza-se por tentar atribuir maior agilidade e eficácia na atuação da administração, almejando a obtenção de resultados com a redução do tamanho do Estado através do estímulo a participação na gestão pública e modernização da máquina estatal. Contudo, não desonerou-se do dever prestacional de garantir os direitos sociais fundamentais, o que o faz através do planejamento e execução de políticas públicas. Dentre os direitos fundamentais, a Constituição Federal de 1988 previu o acesso à moradia, incluído através da Emenda Constitucional nº 26 de 2000. A busca em efetivar o direito à habitação implicou em diversas políticas habitacionais, persistindo na atualidade a política de regularização de assentamentos informais, regida pela Lei Federal nº 13.465/2017. Sob essa perspectiva, esta pesquisa visa elucidar se a reforma gerencial do aparelho do Estado alcançou as políticas habitacionais urbana. Para tanto, utilizou-se abordagem metodológica de pesquisa exploratória sob a técnica qualitativa, cuja coleta de dados realizou-se por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A execução decorreu da análise dos instrumentos administrativos de regularização fundiária urbana inseridos na Lei Federal nº 13.465/2017, limitando-se a compreender se as novidades estabelecidas proporcionaram a modernização, mudanças estruturais e organizacionais com a integração e mobilização de servidores, gestão participativa e redução do papel do Estado na sua efetivação. O resultado demonstra que apesar da Regularização Fundiária Urbana - Reurb apresentar de técnicas inovadoras que findam a desburocratização e desjudicialização do procedimento, o Município atua, integralmente, no planejamento, execução e custeio. Destarte, não é possível afirmar que houve redução da participação do Estado na efetivação do direito à habitação na execução das políticas habitacionais. Concluindo-se, portanto, que o modelo gerencial não alcançou as políticas habitacionais urbanas.

**Palavras-chaves** Estado. Direito à Moradia. Reforma Gerencial. Lei Federal nº 13.465/2017.

## ABSTRACT

The State has evolved. The social changes led it to reforms from the excess of bureaucracy to the managerial organization model, which is characterized by the attempt to attribute greater agility and efficiency in the administration performance, aiming at obtaining results by reducing the State extent through the participation incentive in public management and modernization of the State machinery. However, it did not let go of the duty of guaranteeing fundamental social rights, which it does through the planning and execution of public policies. Among the fundamental rights, the Federal Constitution of 1988 provided for access to housing, included through the Constitutional Amendment n°. 26 of 2000. The search to implement the right to housing implied in several housing policies, currently, holding on the regularization of informal settlements policy, governed by the Federal Law n°. 13,465 / 2017. In view of such perspective, this research aims at elucidating if the managerial reform of the State apparatus achieved the urban housing policies. For that, a methodological approach of exploratory research was used under the qualitative technique, whose collection of data was done through bibliographical and documentary research. The execution was based on the analysis of the administrative instruments for urban land regularization, inserted in the Federal Law n°. 13.465 / 2017, and it was limited to understanding whether the novelties established provided the modernization, structural and organizational changes after the integration and mobilization of servers, participatory management and reduction of the role of the State in its implementation. The result shows that despite the Urban Landholding Regularization - Reurb - presents innovative techniques that terminate the procedure debureaucratization and depenalization, the Municipality acts, integrally, in the planning, execution and costing. Thus, it is not possible to affirm there was a reduction in the participation of the State in the implementation of the right to housing in the implementation of housing policies. It is concluded, therefore, that the managerial model did not reach urban housing policies.

**Keywords** State. Right to Housing. Management Reform. Federal Law n° 13.465 / 2017.



## LISTA DE ABREVIATURAS

- BNH** — Banco Nacional de Habitação
- CC** — Código Civil
- CEB** — Comunidades Eclesiais de Base
- CF** — Constituição Federal
- COHAB** — Companhia de Habitação
- CNDU** — Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
- CRF** — Certidão de Regularização Fundiária
- DASP** — Departamento de Administração do Serviço Público
- DUDH** — Declaração Universal dos Direitos Humanos
- EC** — Emenda Constitucional
- FHC** — Fernando Henrique Cardoso
- MP** — Medida Provisória
- OEA** — Organização dos Estados Americanos
- ONU** — Organização das Nações Unidas
- PAC** — Programa de Aceleração de Crescimento
- PIDESC** — Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
- PMCMV** — Programa Minha Casa Minha Vida
- REURB** — Regularização Fundiária Urbana
- SCI** — Sociedade de Crédito Imobiliário
- SERFHAU** — Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
- SFH** — Sistema Financeiro de Habitação
- SNHIS** — Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
- ZEIS** — Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2. ESTADO E DIREITOS SOCIAIS .....</b>	<b>15</b>
2.1. Acesso à moradia: um direito social inerente à dignidade humana .....	21
2.2. Acesso à moradia: instrumento de desenvolvimento.....	27
<b>3. A REALIDADE BRASILEIRA.....</b>	<b>35</b>
3.1. Constituição Federal de 1824 .....	39
3.2. Constituição Federal de 1891 .....	40
3.3. Constituição Federal de 1934 .....	40
3.4. Constituição Federal de 1946 .....	41
3.5. Constituição Federal de 1988 .....	43
<b>4. MODELO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....</b>	<b>50</b>
4.1 Modelo Patrimonial .....	50
4.2 Modelo Burocrático.....	51
4.3 Modelo Gerencial .....	53
4.4 Repercussão das Transformações Estatais no que tange as Políticas Habitacionais no Brasil.....	55
4.4.1 Política de Remoção de Favelas.....	56
4.4.2 Política de Urbanização de Assentamentos.....	60
4.4.3 Política de Regularização Fundiária de Assentamentos Informais.....	64
<b>5. A LEI FEDERAL Nº 13.465/2017 E A DESJUDICIALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS .....</b>	<b>67</b>

5.1. Instrumentos administrativos de regularização fundiária de áreas públicas.....	73
5.1.1. Demarcação Urbanística.....	73
5.1.2. Legitimação de Posse.....	77
5.1.3. Legitimação Fundiária.....	82
5.2. Procedimento administrativo e o papel do Município.....	84
<b>6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>91</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>97</b>



## 1. INTRODUÇÃO

A Idade Moderna marcou o início da ideia de civilidade e direitos inerentes a construção do homem cidadão. O senso de ordenamento político, representado pelo Estado, introduziu o pensamento de coexistência de interesses coletivos, considerando o ser humano organizado em sociedade, e interesses individuais, ao reconhecer o indivíduo, por si só, como sujeito de direitos e deveres (BOBBIO, 2012; BONAVIDES, 2008).

A noção de Estado, sob uma visão reducionista jurídica, torna-o executor do poder soberano através da criação e aplicação do direito (BOBBIO, 2012). O Estado adquire a legitimidade do exercício do poder em conformidade com os valores do grupo social, que apresentando a metamorfose em seu âmago, implica na evolução do direito.

O desenvolvimento da compreensão de normas de proteção a liberdades e propriedade do indivíduo sucede a origem do conceito de cidadania, que constitui o discernimento da coletividade quanto a existência de direitos dos cidadãos frente ao Estado (COSTA, 2018).

O embate entre Estados, contudo, fez com que surgissem problemas globais, que permitiu o reconhecimento da necessidade de proteção além das fronteiras dos Estados, tornando o sujeito detentor de direitos, também, em âmbito internacional (BARROS, 2014).

Nascem, então, os direitos humanos universais que oportunizaram uma alteração na percepção de soberania nacional. O caráter absoluto que prevaleceu até a eclosão das Guerras Mundiais, adquiriu um contorno marcado pela relatividade. A convergência dos Estados em proteger os novos direitos internacionais, fez originar a noção de soberania compartilhada (BARROS, 2014; MORIKAWA, 2012).

A cooperação internacional exigiu o surgimento de organizações com o intuito de realizar a administração da segurança universal, através da declaração de direitos e determinação do modo de executá-los, originando-se a Organização das Nações Unidas – ONU (TUDE, 2014).

A ONU, representante da maior parte dos países do mundo, editou a Declaração Universal sobre Direitos Humanos (DUDH) no qual houve a ratificação dos direitos humanos universais, dentre os quais considerou-se o direito à moradia como direito inerente a dignidade humana. Em decorrência, o acesso à moradia inseriu-se no sistema internacional de proteção, passando a ser percebido não mais como um mero exercício de habitação, mas,

também, como um fator de melhoria da qualidade de vida e promotor do desenvolvimento (BARROS, 2014).

Nesse contexto, o República Federativa do Brasil, integrante da ONU, assumiu vários compromissos internacionais para garantir o direito à moradia. O intento decorre do fato do crescimento das cidades e da economia urbana do país, iniciada com a revolução industrial no século XX, ter criado um problema de segregação social. O acelerado processo de urbanização das cidades, sem planejamento e políticas habitacionais adequadas, resultou em uma concentração populacional dos grupos menos favorecidos, aquém da economia urbana formal, em áreas periféricas, ilegais, precárias e pobres (SILVA et al., 2016; BARROS, 2014).

A informalidade da cidade e o acesso das populações de baixa renda à moradia correspondem aos desafios da gestão pública brasileira, que diante da ausência de medidas preventivas, resta ao poder público a realização de intervenção ampla e imediata, uma vez que a Constituição Federal de 1988, através da Emenda Constitucional (EC) nº 26/2000, consagrou a moradia como direito fundamental.

Nesse sentido, compete ao Estado, por meio da efetivação de políticas públicas de competência comum aos entes federativos, a persecução desse direito de segunda geração, devendo assegurar, por meio de ações positivas, o combate as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos menos favorecidos.

Ocorre que as transformações sociais sucedidas nas últimas décadas, marcada pela sobrecarga das prestações sociais, complexidades das instituições políticas, crises administrativas e insuficiência de apoio pelos cidadãos, implicaram na necessária mudança do Estado. Buscou-se reduzir o papel do Estado na economia e os seus gastos na área social – marcado pelo excesso de burocracia – através da adoção de uma postura menos interventiva, porém de maior qualidade, o qual foi denominado modelo gerencial.

O modelo gerencial caracteriza-se por tentar atribuir maior agilidade e eficácia na atuação da administração, almejando a obtenção de resultados através do estímulo da participação na gestão pública, acompanhado da redução do tamanho do Estado e modernização da máquina estatal (ABRUCIO, 1997).

Diante dessa nova acepção, cuja esfera pública foi consideravelmente reduzida, sobreveio o seguinte questionamento: a reforma gerencial do aparelho do Estado alcançou as políticas habitacionais urbanas?



Considerando que as políticas públicas são metas que norteiam a atuação do Estado, é impossível de compreendê-las sem tratar de direito, uma vez que são as normas jurídicas que definem e autorizam sua atividade. Destarte, é essencial para solução do problema, a análise da Lei Federal nº 13.465/2017, que redesenhou a política pública de Regularização Fundiária, definindo-a como “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (BRASIL, 2017), implementou uma proposta de desburocratização e com ela a previsão de instrumentos administrativos para sua efetivação.

A pesquisa percorre como objetivo geral a análise dos instrumentos administrativos de regularização fundiária urbana inseridos pela Lei Federal nº 13.465/2017, apresentando suas características e possibilidade de efetivação. E, como específico, o esclarecimento da relação entre acesso a moradia e desenvolvimento; compreensão da evolução das constituições e leis infraconstitucionais que regulam o direito à moradia; a discussão sobre o papel gerencial do Estado no acesso a moradia. Por fim, a identificação das inovações trazidas pela Lei de Regularização Fundiária quanto aos instrumentos de regularização fundiária urbana e o papel do Município na sua realização.

A evolução da pesquisa foi dividida em seis capítulos. O primeiro capítulo refere-se à introdução, que esclarece e norteia o trabalho. O segundo capítulo aborda a origem do direito à moradia como elemento de desenvolvimento à luz da origem e transformações do Estado. O capítulo três analisa o direito à moradia dentro da organização jurídica do Estado Federativo do Brasil, no qual inicia com a contextualização da realidade brasileira, contemplando a evolução legislativa pertinente. O quarto capítulo discorre sobre os paradigmas da Administração Pública, relatando os problemas enfrentados pelo país e as ações desempenhadas pelo Estado. O capítulo quinto analisa a Lei Federal nº 13.465/2017 e seus instrumentos de desburocratização de acesso à moradia. O sexto e último, apresenta as considerações finais.

Para isso foi realizado estudo qualitativo adotando o método bibliográfico e documental, apresentando no referencial teórico como autores destaques: BOBBIO (2012) e sua abordagem da origem e desenvolvimento do Estado; BRESSER PEREIRA (1996) com a visão das transformações dos modelos de gestão ocorridos no Brasil; ABRUCIO (1997) e as transformações dos modelos de gestão em âmbito mundial; BARROS (2014) e LOPES (2014), que debruçaram-se sobre a origem do direito à moradia e as influência dos modelos de

gestão nas políticas habitacionais; RICALDE (2018) e MOURA (2017) na explanação da Lei Federal nº 13.465/2017.

O estudo trata de um tema atual, que demonstra extrema relevância social, tendo em vista que a Lei Federal nº 13.465/2017 é recente e encontra-se em momento de discussão. Pode o presente estudo se tornar informativo aos cidadãos da concepção de direito à moradia como direito fundamental, bem como dos instrumentos de regularização fundiária urbana.

Ademais, exprime, também, valor científico, uma vez que o tema é pouquíssimo abordado em trabalhos sobre gestão pública, “cabendo aos profissionais da Arquitetura e Urbanismo maior parte da literatura escrita a respeito” (BARROS, 2014, p.18). Além de estar inserido em um contexto atual, de surgimento de novos instrumentos de regularização fundiária e de implementação de diretrizes legais para os projetos promovido pelo poder público. Portanto, carentes de maiores explanações, pode auxiliar na construção teórica apta a trazer resultados positivos na efetivação desses mecanismos, justificando-se, pelo exposto, a pesquisa.

## 2. ESTADO E DIREITO SOCIAIS

O homem, como afirmava Tomás de Aquino (ARENDR, 2010), é um ser político, portanto social. Tal característica, no pensamento grego, permitiu que se organizasse para superar as limitações impostas pela vida biológica, surgindo as cidades-Estados e com elas o pensamento que o homem, além da vida privada, passava a ter uma vida política, desabrochando a diferenciação do que lhe é próprio e o que é comum.

A reunião de ajustes de interesses se intitulou de sociedade civil e com ela emergiu a dicotomia público-privada no qual identifica-se a existência de grupos distintos, perdurando de um lado a relevância do grupo social e do outro, o indivíduo considerado em sua singularidade.

No século XVI, com a obra **O Príncipe** de Maquiavel, a concepção da existência de interesse do grupo social ficou consagrado sob o vocábulo Estado e substituiu os termos tradicionais de organização da sociedade, antes baseados em laços de parentesco, passando a designar “organização de um grupo de indivíduos sobre o território em virtude de um poder de comando” (BOBBIO, 2012, p. 66).

A nova aceção de ordenamento político, que representa o início da idade moderna, expressa, também, a passagem de um período marcado pela barbárie e selvageria a outro cuja ideia de civilidade e direitos tornam-se inerentes a construção do homem cidadão. Por sua vez, traduz o sentido de sociedade civil, cujo indivíduo passa a ser considerado por si só como sujeito de direitos e deveres (BOBBIO, 2012; BONAVIDES, 2008).

Por Estado, entende-se “o portador da *summa potestas*” (BOBBIO, 2012, p. 77), concebido como responsável pela manutenção do interesse coletivo. Enquanto por sociedade civil, entende-se “conjunto de relações não reguladas pelo Estado, e portanto como tudo aquilo que sobra uma vez bem delimitado a âmbito no qual se exerce o poder estatal” (BOBBIO, 2012, p. 34).

Na ideia do contratualismo social, que foi introduzido por Hobbes e seguido por Locke e Rousseau, o Estado consiste em uma nova fundamentação do poder, abandonando a tradicional visão naturalista, que o atribuía as divindades, e iniciando uma concepção racional, através da qual o poder é concebido ao homem, que para sobreviver as ameaças que o sucumbe, cria uma nova forma de organização (BONAVIDES, 2008).



Com esse entendimento, o Estado adquire a legitimidade do poder e a outorga de garantir a propriedade e liberdades individuais para todos, o que resta esclarecido na visão liberalista de Locke (apud LYRA, 2006, p. 61) que afirma que “quando qualquer número de homens consentiu desse modo em construir uma comunidade ou governo, ficam de fato, a ela incorporados, e formam um *corpo político* no qual a maioria tem o direito de agir e resolver para todos”.

Para Kelsen, em uma visão reducionista do Estado ao ordenamento jurídico, o exercício do poder soberano reside no poderio de criar e aplicar o direito (BOBBIO, 2012). Traduz-se na legitimidade quanto ao título e na legitimidade quanto ao exercício, o que significa que adquire o poder em decorrência das normas consideradas válidas pelo grupo social, e o exerce conforme estes valores.

A atuação do Estado, em um primeiro momento, contudo, não alcançou a universalidade dos indivíduos, o que restou evidente no Estado absolutista. A atividade desempenhada ficava restrita às camadas soberanas da sociedade, que correspondiam à antiga nobreza feudal e à classe emergente dos burgueses, prevalecendo uma percepção do privado sob o aspecto absoluto, incorporando a vida social, pública, apenas como uma forma de manter o que era de interesse próprio (BONAVIDES, 2008).

No final do século XVIII, então, inicia-se os primeiros passos à mudança, quando surgem teorias e movimentos ideológicos voltados a estabelecer limitações ao poder político e a determinar direitos e garantias fundamentais aos indivíduos do corpo social. Por conseguinte, encerrou o fim dos privilégios herdados do período feudal que atravancava os planos burgueses, propiciando o surgimento do constitucionalismo moderno e com ele a transição da monarquia absolutista para o Estado liberal (BERNARDES; FERREIRA, 2015), que implica em um compêndio de vicissitudes, como esclarece Bonavides (2008, p. 40):

A queda da Bastilha simbolizava, por conseguinte, o fim imediato de uma era, o colapso da velha ordem moral e social erguida sobre a injustiça, a desigualdade e o privilégio, debaixo da égide do Absolutismo; simbolizava também o começo da redenção das classes sociais em termos de emancipação política e civil, bem como o momento em que a Burguesia, sentindo-se oprimida, desfaz os laços de submissão passiva ao monarca absoluto e se inclina ao elemento popular numa aliança selada com as armas e o pensamento da revolução; simboliza por derradeiro, a ocasião única em que nasce o poder do povo e da Nação em sua legitimidade incontestável.

Essa transição constitui-se em uma nova forma de ordenação e sistematização do Estado e do poder político (BERNARDES; FERREIRA, 2015), o qual se baseia na premissa que “o poder já não é das pessoas, mas de leis. São as leis, e não as personalidades, que governam o ordenamento social e político. A legalidade é a máxima de valor supremo e se traduz com toda energia no texto dos Códigos e das Constituições” (BONAVIDES, 2008, p. 41).

Surgem as primeiras Constituições formais, dentre as quais se destacam a norte-americana (1787) e a francesa (1789), que serviram de base para as demais nações. Apresentaram como principais legados a construção de conceitos e princípios norteadores dos direitos individuais, divisão dos poderes, soberania nacional e isonomia, corporificando o entendimento que as estruturas sociais modificaram e ocupavam posições jurídicas diferentes (BERNARDES; FERREIRA, 2015). Todavia, destacam-se, principalmente, pela defesa do liberalismo e o reducionismo do Estado (MORAES, 2014).

O liberalismo, que a nova ordem estabelecida apresenta, tem como aspecto central a liberalização econômica pautada em um mercado natural no qual o particular deveria agir livremente (autorregulação) com a mínima ou nenhuma intervenção do Estado, o que representa ampla abstenção do Direito (MORAES, 2014).

Em consequência disso, assistiu-se ao desenvolvimento do capitalismo com a progressiva internacionalização da economia/comércio e, em decorrência, a cessação de uma sociedade estamental e a gênese da sociedade de classes. A concentração dos meios de produção e da riqueza em geral nas mãos dos burgueses imprimiu oposição a grande massa populacional, o proletariado, produto do êxodo rural e da decomposição do artesanato, que constituindo a força humana da economia, sobreviviam sob condições degradantes (VISENTINI PEREIRA, 2012).

À classe operária concernia condições mínimas de qualidade de vida, que muitas vezes sequer alcançavam o básico para a sobrevivência, predominando o excesso de trabalho, a baixa de salários, a exposição a ambiente insalubre e perigoso, além da ausência de saneamento básico e higiene (VISENTINI; PEREIRA, 2012).

A intento de solucionar a situação indigna que perdurava, o proletariado passou a reivindicar por direitos, surgindo os movimentos sociais e, com eles, os ideais socialistas difundidos por teóricos como Karl Marx e Friedrich Engels (MORAES, 2014; BONAVIDES, 2008).



Os movimentos sociais levantaram a bandeira da igualdade, não considerada em seu aspecto formal, através das leis, mas em idealização material, a qual só poderia ser alcançada mediante a previsão e efetivação de direitos sociais, econômicos e culturais (SANTOS, 2010; MORAES, 2014). A busca pela igualdade material ganhou força no Pós Primeira Guerra Mundial, quando essas distorções se tornaram ainda maiores em decorrência da destruição de inúmeros bens e meios de produção, aliado a realocação de parte desses a produção bélica (MORAES, 2014).

Coube ao Estado assumir a busca por estabilização ao desequilíbrio que triunfava e avocou o dever de intervir, inclusive sobre as relações privadas, no entanto, não foram suficientes tais medidas, levando-o a comprometer-se, também, a ofertar serviços específicos como saúde e educação, emergindo o Estado Social de Direito e com ele os direitos sociais, estabelecendo o constitucionalismo social (SANTOS, 2010).

O constitucionalismo social tem como marco inaugural a Constituição de Weimar (1919), na qual além da ratificação dos direitos individuais já alcançados (direitos de primeira geração), apresentou, conjuntamente, um rol de direitos sociais (direitos de segunda geração) consagrando-os como direitos fundamentais. E, tem como estopim do seu desenvolvimento, o Pós Segunda Guerra Mundial, quando a situação de instabilidade social, econômica e política repercutiu por toda Europa devastada e exigiu-se um regime mais democrático e mais humanitário, passando a denominar-se de neoconstitucionalismo (SANTOS, 2010; BARROS, 2014).

O período dos Pós Segunda Guerra Mundial determinou, então, a eclosão de amplo consenso social de que concernia ao Estado retomar e garantir a prosperidade econômica e bem-estar social. A consequência foi a ampliação do tamanho do Estado, que passou a ter três dimensões: econômica, administrativa e social (ABRUCIO, 1997).

Na econômica, o Estado metamorfoseou da abstenção à efetiva intervenção, atuando para assegurar o pleno emprego e o desenvolvimento nacional. Na dimensão administrativa, implantou um modelo de funcionamento interno, que se tornou conhecido por modelo burocrático weberiano, o qual visava manter no aparato governamental a impessoalidade, neutralidade e racionalidade. E, no aspecto social, desenvolveu políticas públicas de modo a amparar as carências essenciais da população (ABRUCIO, 1997).

O resultado foi a prosperidade e altos índices de crescimento por grande parte do planeta por mais de 30 anos, englobando países capitalistas, blocos socialistas e parte do



terceiro mundo, o que fez esse período ficar conhecido como “era dourada” (ABRUCIO, 1997, p. 6) ou “Estado de Bem-Estar Social”(BUENOS AYRES, 2004, p. 450; COSTA, 2018, p. 34).

O Estado de Bem-Estar Social, contudo, sofreu o abalo de seus fundamentos com o avanço da globalização, principalmente após a crise do petróleo. Essa, ocorrida em dois momentos - a primeira no ano de 1973 e a segunda em 1979, ensejou uma recessão a nível mundial, cujo principal afetado foi o Estado, que passou a suportar crise de âmbito fiscal e governamental (ABRUCIO, 1997).

A crise fiscal consistiu na incapacidade do Estado de arcar com as políticas públicas assumidas, gerando déficits em seu orçamento e, conseqüente desequilíbrio financeiro, forçando-o a conter gastos com despesas sociais (BUENOS AYRES, 2004).

A crise governamental, por sua vez, seguiu dois percursos distintos. O primeiro baseou-se na perda da credibilidade e aceitação dos usuários dos serviços públicos, insatisfeitos com a deficiência e má gestão dos mesmos, reduzindo o consenso social a respeito do Estado. O segundo consistiu na perda do controle Estatal sobre as multinacionais, que diante da globalização e transformações tecnológicas, aumentaram seus fluxos financeiros e comerciais, sobre os quais o ente público não conseguiu articular políticas econômicas, destacando-se, nesse contexto, a escassez de recursos, o enfraquecimento do poder e o avanço de uma ideologia privatizante (ABRUCIO, 1997).

A crise da legitimidade relacionada a alta competitividade das empresas capitalistas no mercado internacional, oportunizou a discussão quanto a relevância do papel do Estado no cenário econômico e na manutenção do equilíbrio do sistema social. Nesse ínterim, retomaram teorias em defesa ao Estado mínimo e sua retração interventiva. No entanto, em decorrência dos efeitos maléficos da atuação libertina do mercado, prevaleceu o entendimento que deve o Estado continuar a atuar na busca pela eficiência e legitimidade de suas ações, resultando em um novo paradigma, o Estado Democrático de Direito.

O Estado Democrático de Direito trata-se “da evolução dos paradigmas de Estado, constituindo-se em novo conceito, que une preceitos do direito formal burguês e do direito materializado no Estado Social” (BALTAR NETO; TORRES, 2015, p. 26-27). O conceito ratifica a potencialidade do papel regulador do Estado, contudo, fomenta a constituição de um novo modelo de gestão que permitisse enfrentar as crises fiscal e governamental oriundas do

descrédito e incompetência do Estado, diante das dificuldades consequentes da globalização, surgindo, então, o modelo gerencial.

O modelo gerencial adotou técnicas e métodos de gestão de empresas privadas, como alternativa necessária a substituição do modelo burocrático, e assim, buscou a redução de seu tamanho e o equilíbrio dos seus gastos, o que para Bresser Pereira (1996, p. 6) significou a administração delinear-se sob os seguintes contornos:

(1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

O modelo gerencial que surge, a princípio, como meio de gestão apto a reduzir o papel do Estado e equilíbrio de contas, expande-se e passa a integrar a modernização da máquina estatal como fundamento, o que para Abrucio (1997, p. 12) significa “busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadãos”.

A visão de Abrucio (1997) evidencia que o novo modelo de gestão inova ao apresentar a participação e eficiência como propósito da Administração sem excluir, conquanto, a atuação do Estado na gerência e efetividade dos serviços públicos.

Por serviço público entende-se a “atividade administrativa pela qual o poder público objetiva, direta ou indiretamente, satisfazer necessidades coletivas ou individuais dos administrados, sob a incidência total ou parcial de um regime de direito público” (BALTAR NETO; TORRES, 2015, p. 433).

As necessidades coletivas são direitos sociais oriundos no Estado Social de Direito e desenvolvidos ao longo da evolução do Estado. E, constituem-se resultado da busca de uma isonomia substancial e social dos cidadãos diante das desigualdades precedentes da vida em sociedade, o que impôs ao Estado, enquanto ente legitimado a manter a paz social e o desenvolvimento, tornar-se o garantidor e regulador dos mesmos.

O Estado, então, mesmo diante das transformações ao longo da história, bem como de seus modelos de gestão, permanece com o dever de garantir o mínimo de qualidade de vida e



dignidade a todos os cidadãos, com a incumbência de assegurar os direitos coletivos, consolidando-se como responsável pela efetividade dos direitos sociais.

### **2.1 Acesso à moradia: direito social inerente à dignidade humana.**

A Idade Moderna marcou o início da ideia de civilidade e direitos inerentes a construção do homem cidadão. O senso de ordenamento político, representado pelo Estado, introduziu o pensamento de coexistência de interesses coletivos, considerando o ser humano organizado em sociedade, e interesses individuais, ao reconhecer o indivíduo, por si só, como sujeito de direitos e deveres (BOBBIO, 2012; BONAVIDES, 2008).

A noção de Estado, sob a visão reducionista de Kelsen, torna-o executor do poder soberano através da criação e aplicação do direito (BOBBIO, 2012). O Estado adquire a legitimidade do exercício do poder em conformidade com os valores do grupo social. Assim, sendo a metamorfose inerente ao ser social, resta incontroverso que os valores se transformaram ao longo da história, importando, também na evolução do direito.

A evolução do direito sucede a origem e progresso do conceito de cidadania, que constitui o discernimento da coletividade quanto a existência de direitos dos cidadãos frente ao Estado (COSTA, 2018). Segundo Thomas Humphrey Marshall (apud MASTRODI; AVELAR, 2017, p.4-5), a ideia de cidadania foi desenvolvida na Inglaterra, antes mesmo da Revolução Industrial, quando despertou a necessidade de ampliar e estabelecer direitos, e progrediu a medida que o cidadão, condição de quem é membro de um Estado e possui direitos, passou a reivindicar por participação na vida política. Logo, tem como seu elemento intrínseco e constitutivo a instituição dos direitos civis, políticos e sociais, respectivamente.

Os direitos civis foram reconhecidos no século XVIII, contudo desde o século XIII despontaram o interesse, quando os senhores feudais iniciaram às reivindicações em face a centralização do poder do Monarca. O rei da Inglaterra, João Sem Terra, em resposta, editou a Carta Magna de 1215, na qual inovou ao submeter o rei a obediência de suas próprias leis. A norma importou no embrião do discernimento de limitação do poder e, em consequência, a concepção de liberdade. Emergiu a ideia da possibilidade de existirem direitos independentes do consentimento do rei (MASTRODI; AVELAR, 2017).

A liberdade, na visão de T. H. Marshall (apud MASTRODI; AVELAR, 2017, p.12) introduziu a ideia de igualdade humana básica, indispensável a construir a comunidade cívica

e inseparável de todas as reformas posteriores. Para o teórico, mesmo a igualdade inaugural apresentando uma aceitação da existência de desigualdades, à medida que a paridade era limitada a comunidade que o indivíduo pertencia, originou-se o elemento cível e com ele o ser cidadão.

O elemento cível foi ratificado quando se desenvolveu, na Era Moderna, um novo modelo de produção. Esse, fíndou a sistemática serviçal do feudalismo e desenvolveu o comércio, com a conseqüente ascensão dos burgueses, que em prol dos seus negócios, constataram o poderio do Monarca como principal empecilho, passando a vindicar por mais liberdade. A conseqüência foi o surgimento do constitucionalismo e com ele os direitos civis foram fortalecidos (BERNARDES; FERREIRA, 2015).

A consolidação dos direitos civis contribuiu para o surgimento dos direitos políticos no século XIX (MASTRODI; AVELAR, 2017). A consciência sobre a liberdade instigou o desejo de maior participação na vida política da sociedade, que constituía privilégios de poucos. O argumento a favor decorria da idealização que ser livre era ser capaz de usufruir todos os direitos.

Os direitos políticos passaram, à vista disso, a serem percebidos como corolário do direito civil, pois “referiam-se à mera capacidade de toda e qualquer pessoa, no sentido que ela, com base em seu *status*, poderia exercer os direitos políticos possibilitados pelos direitos civis, de modo que eram os direitos civis que capacitavam os direitos políticos”(MASTRODI; AVELAR, 2017, p. 14-15).

O liame entre direitos civis e direitos políticos afirmou-se no Pós Primeira Guerra Mundial. O fim da guerra resultou na percepção de direitos por uma maior parcela da população da Inglaterra, dentre os quais destacou-se a concessão do sufrágio universal, que assegurou a todos os homens maiores de 21 anos e todas as mulheres com mais de 30 anos a participação por meio do voto. Assim, surgiram os direitos políticos, e com ele, a inserção na democracia e participação na vida política no conceito de cidadania (MASTRODI; AVELAR, 2017).

O último elemento a inserir-se no conceito de cidadania foi o social. Segundo o Matrodi; Avelar (2017, p. 15) “a participação popular nas comunidades locais e as associações funcionais foram a fonte dos direitos sociais”. Contudo, apenas no final do século XIX com a Revolução Industrial e a necessária intervenção do Estado na regularização das relações trabalhistas, para garantir o mínimo do bem-estar social, os direitos sociais se consolidaram.



A garantia dos direitos sociais, segundo Costa (2018) não consistiam apenas em asseverar direitos aos trabalhadores em suas relações laborais, mas também, incluir novos direitos antes não previstos, tais como, educação, saúde, lazer e moradia.

O surgimento dos direitos sociais e a obrigatoriedade de garanti-los por parte do Estado foram confirmados e estabelecidos com a Constituição de Weimar (1919), na qual além da ratificação dos direitos individuais já alcançados, apresentou, conjuntamente, um rol de direitos coletivos, consagrando-os como fundamentais,

Os direitos fundamentais “são obra do poder constituinte de cada Estado, que a partir da soberania popular e do pacto social, declara o rol de direitos e garantias naquela sociedade entendidas como fundamentais” (BARROS, 2014, p. 24). A referida definição, para Barros (2014), constitui-se de uma visão relativista e ratificadora da soberania do Estado, que influenciada pelo multiculturalismo global, apresenta-se de forma distinta, a depender do desenvolvimento de cada um.

Sob essa visão, no ano de 1919, a Alemanha na busca em equilibrar as crises consequentes da Primeira Guerra Mundial, principalmente, de cunho socioeconômico, estabeleceu um sistema de seguros sociais por meio da concessão de direitos, que emanados de força constitucional, como exercício da soberania estatal, foram assegurados como fundamentais na Constituição de Weimar (SANTOS, 2010), os quais Pinheiro (2006, p. 116-117) os exemplifica:

Dentre os direitos de segunda dimensão – que conferem o caráter social à Constituição de Weimar – devem-se destacar as seguintes garantias: proteção e assistência à maternidade (arts. 119, § 2º e 161); direito à educação da prole (art. 120); proteção moral, espiritual e corporal à juventude (art. 122); direito à pensão para família em caso de falecimento e direito à aposentadoria, em tema de servidor público (art. 129); direito ao ensino de arte e ciência (art. 142); ensino obrigatório, público e gratuito (art. 145); gratuidade do material escolar (art. 145); direito a "bolsa estudos", ou seja, à "adequada subvenção aos pais dos alunos considerados aptos para seguir os estudos secundários e superiores, afim de que possam cobrir a despesa, especialmente de educação, até o término de seus estudos" (art. 146, § 2º); **função social da propriedade**<sup>[74]</sup>; desapropriação de terras, mediante indenização, para satisfação do bem comum (art. 153, § 1º); **direito a uma habitação sadia (art. 155)**; [...]. (grifo nosso)

Pinheiro (2006), ao citar os direitos fundamentais instituídos pela Constituição de Weimar, evidencia que a função social da propriedade e a habitação foram incluídos nesse rol,

o que representa o exórdio do direito à moradia.

A previsão da função social imprimiu uma nova significação à propriedade. A propriedade, a princípio, mantinha o sentido de servir o indivíduo, prevalecendo o entendimento de liberdade, o que para Costa (2008, p. 103) remete “propriedade ampla e absoluta sobre determinado bem, a ponto de se dar o direito de usar, gozar, fruir e dispor[...]”

A datar da inclusão da função social, o discernimento sobre propriedade se modifica. Para León Duguit (apud HUMBERT, 2009, p.92-94) instaura-se à propriedade privada um dever de satisfação a coletividade, não sendo mais restrita tão somente ao interesse individual. Imprime, portanto, a relativização do conceito, acrescentando a finalidade de conceder natureza pública à propriedade privada através do condicionamento do poder a uma finalidade, o que revela uma limitação do uso, fruição e gozo da propriedade em prol do interesse coletivo.

Para Barros (2014) a atribuição da função social à propriedade representou um dever prestacional ao Estado, que deve intervir na redistribuição de terra para possibilitar, aos que não conseguem por conta própria, o acesso a moradia.

A finalidade de natureza pública e o interesse coletivo concorrem a ideia, portanto, de que todos os cidadãos são dignos de desfrutarem do acesso a propriedade, o que na Constituição de Weimar estabeleceu-se na defesa de todos terem direito a uma habitação saudável. A nova aceção implica na origem do direito à habitação, o que para Lopes (2014) representa o dever prestacional do Estado de fazer valer outro direito inerente ao homem, o direito social fundamental de acesso à moradia.

Na visão de Lopes (2014), o direito à moradia está intrinsecamente ligado ao indivíduo como ser cidadão. Enquanto o direito à habitação, no que lhe concerne, está atrelado a atuação do estado de garantir aos cidadãos o exercício do direito à moradia. Contudo, apesar de conceitos diferentes, não é possível desvinculá-los.

Segundo Sérgio Iglesias Nunes de Souza (apud BARROS, 2014, p.38), trata-se de enfoque diferente sob o mesmo objeto. A habitação constitui um direito real, situação fática, no qual a pessoa permanece em dado local de forma temporária ou acidentalmente, com ou sem desejo de ali permanecer. A moradia, por sua vez, constitui um direito subjetivo, inerente a personalidade, cujo exercício leva a pessoa a habitar dado local. Desse modo, podem os termos serem utilizados como sinônimo, o que se optou na pesquisa.

No Pós Segunda Guerra Mundial, o Estado tomou novas proporções. A situação de instabilidade social, econômico e política que repercutiu por toda Europa devastada, implicou



na exigência de um regime mais democrático e mais humanitário, e permitiu que a noção de direitos, dentre os quais se enquadra a habitação, ultrapassasse os limites territoriais de um Estado e ganhasse uma visão universal e indivisível de garantia a todos os seres humanos.

O indivíduo passa, então, a ser visto como sujeito do Direito Internacional e, em consonância, surgem os direitos humanos universais. Estes assumiram o centro do sistema jurídico que resultou na criação do princípio da dignidade humana segundo o qual “existe um conjunto de direitos inerentes a todos, regidos por um mínimo ético comum e cuja proteção não pode ser afastada nem mesmo por fatores culturais e religiosos” (BARROS, 2014, p. 22).

A compreensão da universalidade dos direitos humanos promoveu a internacionalização dos direitos sociais e, em decorrência, despontou um novo conceito de soberania do Estado, o qual relativizou a visão tradicional existente. A noção irrestrita, que findou nas Guerras Mundiais, encontrou limites, quanto a sua liberdade e autonomia, nos direitos internacionalmente reconhecidos.

A cognição do indivíduo como sujeito de Direito Internacional, para Barros (2014, p. 29), cria “uma nova ótica antropocêntrica, que fez com que as questões atinentes aos direitos humanos passassem a se situar em nível intraestatal, nas relações entre os Estados e os seres humanos sob suas respectivas jurisdições”.

Nesse ínterim, surge a soberania compartilhada (BARROS, 2014) através da qual a maneira como os Estados tratam seus cidadãos deixou de ser considerado um problema doméstico e passou a sujeitar-se à autoridade de organismos internacionais de proteção.

Acompanhando esse entendimento, Morikawa (2012) denomina de solidariedade internacional. Segundo a professora, a existência de problemas similares nos Estados ganha uma proporção a nível global, o que requer para a solução o auxílio mútuo entre os entes, nascendo uma sociedade internacional.

Para Morikawa (2012) a organização da sociedade internacional é intrinsecamente relacionada a proteção dos direitos humanos pelos Estados. A interdependência dos Estados importa na concentração comum de cooperação solidária para a solução de seus problemas, que diante da concepção do cidadão internacional, tem que ater-se aos direitos inerentes a esses.

No novo cenário, emergiram as organizações internacionais, dentre as quais constata-se a Organização das Nações Unidas (ONU) no ano de 1945 (TUDE, 2014). e a Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1948 (BARROS, 2014). As instituições constituem-se em

organizações intergovernamentais criadas para promover a cooperação internacional, diferenciando-se pelo fato da ONU ser composta por representantes da maioria dos países do mundo, enquanto que a OEA apenas por países do continente americano.

A ONU, composta, inicialmente, pelos vitoriosos da Segunda Guerra Mundial, originou-se com a finalidade primordial da administração da segurança internacional, com base na defesa da independência de todos os Estados e solução pacífica dos conflitos, acompanhada do fomento ao desenvolvimento e progresso social, do respeito aos direitos humanos e definição de leis internacionais (TUDE, 2014).

A Organização dos Estados Americanos, por sua vez, surgiu com finalidade semelhante, divergindo, todavia, apenas por se inserir em uma sistemática regional, cuja sua composição e atuação limita-se aos países constituidores do continente americano (BARROS, 2014).

A atuação dessas instituições na governança global desenvolve-se por meio da realização de tratados e convenções entre seus signatários, que os sujeitam a exercer sua soberania com observância das obrigações estipuladas. Assim, no dia 10 de dezembro de 1948, a ONU através da Resolução 217 da Assembleia Geral proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), o que para Barros (2014, p. 28) simboliza:

[...] o marco-construção de um consenso criado a respeito de um sistema de valores amparado na dignidade humana e na proteção universal do ser humano. Trata-se de um verdadeiro código universal de conduta para os Estados na busca da concretização da dignidade da pessoa humana, cuja violação enseja a “deslegitimação” e a reprovação do Estado infrator pela comunidade internacional. Os direitos humanos tornaram-se, desta feita, positivados de forma universal.

A DUDH, portanto, consolidou os direitos humanos universais como inerentes a dignidade humana, concedendo-lhes proteção em âmbito Internacional, cuja concretização fica a cargo dos Estados. Dentre os direitos protegidos, o instituto apresenta a custódia ao direito à habitação, normatizando-o nos artigos XII, XVII e XXV, que determina:

**Art. XII**

Ninguém será sujeito à interferência na sua vida privada, na sua família, no **seu lar** ou na sua correspondência, nem a ataque à sua honra e reputação. Todo ser humano tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques. **(grifo nosso)**



**Art. XVII**

1. Todo ser humano tem direito à **propriedade**, só ou em sociedade com outros.
2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua **propriedade**. (grifo nosso)

**Art. XXV**

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (grifo nosso)

A DUDH ao utilizar termos distintos, como lar, propriedade e habitação, destaca o caráter dinâmico que assiste esse direito. O acesso à moradia ao relacionar-se a dignidade humana, não é concebido, apenas, como o simples direito de habitar. É percebido, também, como um mecanismo de salvaguarda da saúde e bem-estar de si e da família, além de instrumento de proteção em face da interferência do Estado e de terceiros (BARROS, 2014).

O direito à moradia, reconhecido como direito social fundamental na Constituição de Weimar, despontou como essencial a todo ser humano no Pós Segunda Guerra Mundial. Isto o levou a ser contemplado, no processo de internacionalização dos direitos, como direito humano universal, vindo a DUDH materializá-lo como um direito inerente a dignidade da pessoa humana.

## **2.2 Acesso à moradia: instrumento de desenvolvimento.**

O surgimento de uma sociedade internacional e o reconhecimento do cidadão como sujeito de direitos acarreta a necessidade da criação de organizações intergovernamentais com o intuito de consensualização de interesses. A compatibilização de ideais entre os Estados procedeu-se através da efetivação de tratados e convenções que traçam metas comuns a serem seguidas por seus signatários.

Com essa acepção, surgiu a ONU e entre seus integrantes a DUDH, o que para Morikawa (2012, p. 83) concerne a criação de um “vínculo entre os direitos humanos e o progresso econômico, social e cultural que passaria a guiar toda a sociedade internacional do futuro.”

O texto oficial da DUDH ao confirmar o acesso à moradia como um direito social

inerente a dignidade humana, levou-o a integrar a esse sistema internacional de proteção dos direitos humanos, cuja repercussão foi o advento de novos tratados e convenções, que enriqueceram e ampliaram a percepção do conceito, sobrevivendo sobre ele o entendimento de fomentador do desenvolvimento.

Em 1966, realizou-se o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), no qual pela primeira vez omitiu-se a expressão habitação e utilizou-se o termo moradia (BARROS, 2014). O Pidesc determinou, em seu artigo 11, ser dever do Estado viabilizar o acesso à moradia adequada a toda pessoa, com progressiva melhoria das condições, sendo vedado o retrocesso, como se verifica:

Artigo 11

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

Para Lopes (2014), o referido artigo da Pidesc incorporou os dispositivos da DUDH como matéria jurídica obrigatória e vinculante, cuja desobediência ensejaria a responsabilização internacional. A clareza do instituto revela que a previsão do direito à moradia adequada, compreendida como aquela sadia e dotada de infraestrutura e serviços públicos, impôs o dever de ser perseguida pelos Estados impreterivelmente. E, dessa forma, acresce a noção da obrigatoriedade na sua persecução.

No ano de 1969, a Organização dos Estados Americanos (OEA) organizou a Convenção Americana de Direitos Humanos, no qual o produto consentiu na realização do Pacto de San José da Costa Rica, que a despeito de não ter apresentado enunciado específico sobre o direito à moradia, agregou a concepção de proteção e liberdade sobre o mesmo, o que pode ser percebido em seus artigos *in verbis*:

Artigo 11 - Proteção da honra e da dignidade

1. [...]

2. Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação.

[...]



Artigo 22 - Direito de circulação e de residência

1. Toda pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado tem o direito de nele livremente circular e de nele residir, em conformidade com as disposições legais.

[...]

No ano de 1976, o conceito de direito à moradia incorporou a seu núcleo o interesse social. Nesse ano, realizou-se a I Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, o qual ficou conhecido com Habitat I. A ONU preocupou-se com a parcela da população que vive à margem da sociedade, em aglomerados humanos, e convocou os Estados para discutirem a respeito. O tema principal da pauta foi a limitação do direito à propriedade e o papel interventivo do Estado nas questões fundiárias.

A consequência foi a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos e o Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos no qual ficou estabelecido que “a habitação adequada é um direito humano básico, pelo qual coloca como obrigação dos Estados assegurar a sua realização para todas as pessoas, começando com a assistência direta para os menos favorecidos através de programas de ajuda mútua e de ações comunitárias” (BARROS, 2014, p. 44). Desse modo, passou-se a planejar e traçar diretrizes para programas de habitação e de regularização fundiária de interesse social.

O ano de 1986 marca a percepção do direito à moradia como instrumento de desenvolvimento. O novo alcance do termo decorre da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, da Assembleia das Nações Unidas, a qual discerne o progresso como um processo complexo, que busca de forma permanente implementar o bem-estar da população indiscriminadamente, em todos os aspectos, econômico, social, cultural e político, declarando que o direito ao desenvolvimento é também um direito humano (BARROS, 2014). E, sob esse alcance, a habitação foi inserida como elemento do desenvolvimento, o que foi fixado no art. 8º do instituto:

**Artigo 8º**

§1. Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento, e devem assegurar, *inter alia*, igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais.

Prosperando a ideia de desenvolvimento, no ano de 1992, A Conferência das Nações Unidas sobre o meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, no Brasil, obteve, como fruto, a Agenda 21 (BARROS, 2014; LOPES, 2014). O programa constituiu ação direcionada a todas as nações com o intuito de continuar a promover o desenvolvimento, nada obstante, de forma racional e sustentável.

A Agenda 21 apesar de não ter efeito vinculante entre seus signatários goza de um prestígio de fonte orientadora (LOPES, 2014). O documento ético cria um compromisso político dos participantes, constituindo-se em instrumento de referência entre os mesmos, no qual o direito à moradia ganha evidência.

O capítulo 7 da Agenda 21, intitulado de Promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, realça os problemas de ordem econômica e sociais básicos que assolam os assentamentos urbanos, principalmente, nos países em desenvolvimento. O fator primordial apontado para o favorecimento dessa condição é a ausência de investimentos, razão pela qual adverte a necessidade do apoio externo com o intuito de supri-los.

O apoio, segundo o documento, favoreceria a geração de recursos internos indispensáveis a melhorar a condição de vida e de trabalho de todas as pessoas, além de beneficiar, também, melhorias ambientais de desenvolvimento urbano, que auxiliaria no progresso. E, para esse fim, estipulou como objetivos a política de assentamento, dividida em oito áreas estratégicas, dentre as quais se destaca a de oferecer a todos habitação adequada, que tem como base de ação o que segue:

7.6. O acesso à habitação segura e saudável é essencial para o bem-estar físico, psicológico, social e econômico das pessoas, devendo ser parte fundamental das atividades nacionais e internacionais. O direito à habitação adequada enquanto direito humano fundamental está consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Apesar disso, estima-se que atualmente pelo menos 1 bilhão de pessoas não disponham de habitações seguras e saudáveis e que, caso não se tomem as medidas adequadas, esse total terá aumentado drasticamente até o final do século e além.

A Agenda 21, além de ratificar o acesso à moradia como norma programática, identificou-o, também, como elemento propulsor do desenvolvimento. A nova extensão foi designada no item 7.8 do instrumento:



7.8. O objetivo é oferecer habitação adequada a populações em rápido crescimento e aos pobres atualmente carentes, tanto de áreas rurais como urbanas, por meio de uma abordagem que possibilite o desenvolvimento e a melhoria de condições de moradia ambientalmente saudáveis.

A imagem do acesso à moradia como instrumento de desenvolvimento, originada com a Agenda 21, foi objeto de discussão na II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos realizados pela ONU em Istambul em 1996. O resultado do evento foi a assinatura do Agenda Habitat, que ratificou os termos do Agenda 21 e inovou ao elevar o direito na posição de prioridade (BARROS, 2014).

A Agenda Habitat “compreende um conjunto de metas de desenvolvimento urbano sustentável, a fim de colocar os problemas urbanos numa posição de prioridade nos programas de desenvolvimento do país” (BARROS, 2014, p.47).

O Agenda Habitat firmou, portanto, o direito à moradia como componente indissociável do desenvolvimento. Nas palavras de Morikawa (2012, p. 86) desenvolvimento compreende “processo econômico, social, cultural e político, cujo objetivo é o constante aprimoramento do bem estar de toda população e indivíduos, tendo como base a participação ativa e livre dos cidadãos neste processo e na justa distribuição dos benefícios resultantes.”

A atenção dada aos problemas habitacionais, que findaram na proposição desses regulamentos, remonta a Revolução Industrial. A mecanização do campo aliada a atratividade de oportunidades urbanas favoreceu a migração do campo para a cidade, o que ficou denominado de êxodo rural.

O êxodo rural propiciou a hiperpopulação das cidades, principalmente, próximo aos centros produtivos, que sem planejamento, conduziu a formação da cidade marcada por aglomerados subnormais, com habitações precárias, em locais sem a mínima infraestrutura e saneamento. A concentração em dada região implicou, também, na especulação imobiliária elevando os custos com habitação e contribuindo para o surgimento de novas formas de habitação, como as coabitações familiares (HOBSBAWM, 2012).

Diante desse cenário, o que restava a grande massa populacional oriunda do campo era a insegurança (HOBSBAWM, 2012). A incerteza sobre todos os setores da vida do sujeito, principalmente na profissional, culminou com a constituição dos movimentos sociais na luta pela igualdade substancial, que redundou no surgimento dos direitos sociais, dentre os quais o direito à moradia.

A previsão inicial de direito à moradia interligado aos termos propriedade e função social introduziu a ideia que todos os cidadãos têm direito de desfrutar da habitação, sendo dever do Estado realizá-lo, quando por conta própria, o cidadão não puder fazê-lo. Contudo, à medida que se desdobra em âmbito internacional deixa de limitar-se a ótica de isonomia e fomento ao acesso à moradia e adquire a concepção de promover, também, a realização de direitos difusos e coletivos (BARROS, 2014).

O doutrinador Edésio Fernandes (apud BARROS, 2014, p.58) denomina essa nova concepção como função socioambiental da propriedade e da cidade. A visão rompe com a ordem individualista e amplia sob a diversidade dos direitos coletivos, englobando a promoção do direito ao planejamento urbano, do direito social da moradia, da preservação ambiental, da mais valia urbanística e o direito a regularização fundiária de assentamentos informais já consolidado.

A amplitude depreendida agrega valores a concepção de bem-estar e distribuição de benefícios, o que significa que o dever do Estado em proteger uma vida digna para seus cidadãos vai além de lhes conceder uma simples moradia, sendo necessário outras ações que impactem positivamente na qualidade de vida.

Nessa interpretação, concilia o conceito de direito à moradia a desenvolvimento. Diante da vulnerabilidade do ser humano com problemas habitacionais, compete ao Estado prestar a assistência para garantir o mínimo de vida digna, o que o faz através de um comportamento ativo em prol da justiça social, como ressalta Morikawa (2012, p. 90):

O ponto fulcral do desenvolvimento do pensamento de Nussbaum parece-nos ser o de que ao conceber uma compreensão unificada de racionalidade e animalidade – parte, portanto, da noção de ser humano *vulnerável*, acentuando-se a necessidade de assistência-, elabora uma lista de *capacidades* que será *ponto de partida* não apenas para a elaboração de uma lei *fundamental*, mas de uma estrutura institucional fundamental da sociedade, sem a qual seria impossível “*potencializar* as pessoas para a *capacidade* de uma ‘vida digna’”.

A criação de uma estrutura institucional fundamental da sociedade por parte do Estado requer um planejamento. A organização das ações, à luz das direções traçadas pelas organizações internacionais, deve ocorrer de forma integrada, o que reflete pensar de forma racional, eficiente e econômica no sistema composto por termos ecológicos, físico – territoriais, econômicos, sociais e administrativos.



Segundo Mota (2003) a ação planejada do Estado deve viabilizar o desenvolvimento sustentável, compreendido como aquele que soluciona as questões presentes sem prejudicar as gerações futuras. Para isso, o autor acentua a necessidade de as cidades serem consideradas como um ecossistema, o qual o mesmo denominou de ecossistema urbano, composto por dois elementos.

Os elementos biológicos, que são aqueles indispensáveis à sobrevivência humana, e os elementos culturais, que são os que favorecem o funcionamento e crescimento das cidades, os quais Mota (2003, p. 28) aponta:

Consideram como necessidades biológicas do ecossistema urbano:

- Ar;
- Água;
- Espaço;
- Energia (alimento e calor);
- Abrigo;
- Disposição de resíduos;

As necessidades culturais são:

- Organização política;
- Sistema Econômico (trabalho, capital, materiais e poder);
- Tecnologia;
- Transporte e comunicação;
- Educação e informação;
- Atividades social e intelectual – recreação, religião, senso de comunicação, etc;
- Segurança;

A promoção do desenvolvimento sustentável de uma cidade coaduna com o dever de atender as necessidades biológicas e culturais do ecossistema urbano. Esses elementos são considerados as condições mínimas de qualidade de vida, dentre as quais identifica-se a moradia, que se manifesta sob a denominação abrigo.

Ao recordar o aspecto humanitário do direito à moradia, que acrescentou ao seu conceito a busca da melhoria de condição de vida além da mera concessão de habitação, faz-se concluir, que o atender requer criar todas as condições que favoreçam o bem estar dos beneficiários, senão fazer valer, cumulativamente, os aspectos biológicos e culturais.

Dessarte essa concepção, torna-se inviável tratar de moradia sem velar sobre desenvolvimento. Primeiramente, porque o direito à moradia compreende, além do acesso a uma habitação, a percepção de um processo econômico. A segurança jurídica do imóvel, através da concessão do direito, representa o ingresso de ativos no mercado formal, que além

de favorecer positivamente a economia com a comercialização e o acesso ao crédito, favorece, também, o Município na captação de receitas (RICALDE, 2018).

Ademais, o acesso à moradia exprime, ainda, a concepção de processo político e social indutor das ações governamentais. A promoção do direito requer uma organização política e social que favoreça políticas públicas voltadas ao ordenamento urbano, com sustentabilidade e acesso aos serviços públicos da cidade, o que significa acesso a infraestrutura, transporte, educação, informação, segurança, integração a economia urbana formal e tudo que favoreça o bom aproveitamento da vida na cidade (MOTA, 2003; RIOS, 2015).

E, por fim, indica uma mudança cultural. A inclusão da função social à propriedade imprimiu um condicionamento da propriedade privada ao bem-estar social. Permitiu que o Estado regulasse e intervisse em bens particulares em prol do interesse da comunidade. Assim, assumiu um papel prestacional que refletiu na redistribuição de terra para possibilitar o acesso à moradia àqueles que não conseguem usufruir por conta própria, relativizando o caráter absoluto e liberto do domínio (HUMBERT, 2009; BARROS, 2014)

O acesso à moradia, portanto, ao ser concebida como elemento biológico, o que lhe assegura a condição de indispensável a dignidade humana e irrefutável do planejamento dos atos estatais, converte-se em um processo econômico, social, cultural e político de aprimoramento do bem-estar e justa distribuição, identificando-se como instrumento de desenvolvimento.



### 3. A REALIDADE BRASILEIRA

O modelo de colonização do Brasil, baseado na divisão em capitânicas hereditárias concedidas a “membros da burocracia estatal e a militares e navegantes ligados a conquista da Índia” (BUENO, 2003, p. 42), isso é, nas mãos de poucos, imprimiu ao país a cultura da concessão de títulos e registro para configuração da propriedade.

A cultura do registro implicou na consolidação do entendimento que terra sem título de propriedade particular é de domínio público. Essa assimilação aliada a fatores históricos, sociais, econômicos, culturais e políticos no processo de ocupação territorial, constituiu o panorama atual do Brasil, que se destaca pela existência de grandes latifúndios e terras ocupadas irregularmente por particulares (CÂMARA; SOARES, 2011).

O cenário delineou-se com o crescimento das cidades e da economia urbana no Brasil iniciado na segunda metade do século XX, quando a mecanização do campo associado a concentração fundiária e industrialização nas cidades, provocou o fenômeno do êxodo rural. A migração da população do campo para a cidade nas décadas de 1960 e 1980 resultou na aceleração do processo de urbanização (ALVES et. al., 2011).

O aumento da população nas urbes sem planejamento local e políticas habitacionais adequadas, permitiu que as ocupações espaciais das cidades ocorressem de forma inadequada, desordenada, muitas vezes em áreas impróprias à implementação de habitações. A população advinda do campo, em busca de melhores condições de vida, principalmente, profissionais, aglomeraram-se próximo aos centros produtivos, ocasionando um desequilíbrio entre oferta e demanda de moradias, expandindo a especulação imobiliária (ARRUDA, 2009).

A consequência foi a proliferação de ocupações clandestinas e irregulares, concentrada e desigual, sem qualquer observância dos parâmetros urbanísticos e do ordenamento jurídico de propriedade, constituindo o surgimento de áreas urbanas consolidadas de maneira informal.

A existência de informalidade urbana, realidade de todos os grandes centros urbanos brasileiros, fez das cidades modernas um espaço de segregação. A hiperpopulação das cidades brasileiras provocou a formação de áreas centrais ricas e bem estruturadas em oposição a áreas periféricas ilegais, precárias e pobres (SILVA et. al, 2016).

A população de baixa renda, excluída da economia urbana formal, foi compelida a viver sob condições precárias em ocupações de áreas ociosas, públicas ou privadas, nas periferias das cidades ou em áreas sem urbanização, desprovidas de infraestrutura adequada e

condições dignas de habitualidade.

O desenvolvimento urbano transcorreu de modo injusto e desigual. A hiperpopulação das cidades brasileiras provocou a formação de áreas centrais ricas e bem estruturadas em oposição a áreas periféricas ilegais, precárias e pobres, no qual grupos ficam excluídos do exercício de direitos fundamentais (SILVA et. al, 2016). Tal fica evidente nas palavras de Barros (2014, p. 17):

A população pobre foi expulsa das áreas centrais e passou a se concentrar na periferia, onde a pobreza se escondia por detrás das favelas, que no início, em meados do século XIX, formavam uma espécie de anel ao redor da cidade, e que hoje fazem parte invariavelmente de toda malha urbana.

Essa realidade implicou ao Brasil um elevado déficit habitacional, que em 2015 consistia em 9,3%, o equivalente a uma carência de 6.355.743 (seis milhões, trezentos e cinquenta mil e setecentos e quarenta três) moradias, cálculo esse que leva em consideração a existência de quatro situações, como destaca relatório sobre o déficit habitacional da Fundação João Pinheiro (2017, n.p):

[...]habitação precária (domicílios improvisados ou rústicos), coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes com intenção de constituir um domicílio exclusivo), ônus excessivo com aluguel (famílias com rendimento de até três salários mínimos e gasto superior a 30% da renda familiar) ou adensamento excessivo de moradores em imóveis alugados (mais de três moradores por dormitório).

A situação demonstra afronta ao direito à moradia, que constitui direito fundamental inerente a dignidade humana de proteção internacional. A informalidade da cidade e o acesso das populações de baixa renda à moradia correspondem aos desafios da gestão pública brasileira, que diante da ausência de medidas preventivas, compete ao poder público a intervenção ampla e imediata para solucionar.

A compreensão decorre do fato do Estado brasileiro possuir poder soberano para emitir comandos de organização social, instituindo o interesse coletivo. A ideia constitucionalista, que atribui a ação prestacional do Estado a obediência das leis, no que tange a moradia, encontra argumentos na Constituição Federal de 1934. A Carta Magna



instaura o princípio da função social, que se sobressaiu demais constituições, acrescentando novidades apenas na Constituição Federal de 1967.

O ordenamento jurídico inovou ao atribuir a propriedade interesses de ordem individual e social. A previsão individual baseou-se na salvaguarda dos direitos e garantias individuais que acresce a propriedade o direito do uso, gozo, fruição e disposição (COSTA, 2008). Ao passo que a social insere o dever de realizar a função social, o que para Humbert (2009, p. 93-94) “imprimiu uma nova significação à propriedade, trazendo ao Direito Privado algo até então tido por exclusivo do Direito Público: o Condicionamento do poder a uma finalidade”.

A finalidade consiste em acrescentar à propriedade privada um dever de satisfação a coletividade, não sendo mais restrita tão somente ao interesse individual, desdobrando-se em dois deveres jurídicos aos seus detentores, a abstenção e a ação, os quais Humbert (2009, p. 107) explica:

Assim, o proprietário não deve apenas abster-se de praticar determinados atos contrários à lei ou ao interesse coletivo, como na hipótese de abuso de direito. Estará obrigado também a agir, a adotar condutas positivas no sentido de imprimir ao bem um uso em consonância não só aos seus interesses individuais, mas também aos de interesse da coletividade, vinculando a todos, inclusive ao poder público.

Em consonância, o referido princípio gera um ônus ao poder público, o de emitir comandos de organização social, concebendo o interesse coletivo sobre o privado, o que fica claro nas palavras de Barros (2014, p. 57):

Institui-se, portanto, a função social da propriedade, que deixa de ser um direito ligado exclusivamente à liberdade e limitação da intervenção estatal, passando a receber os contornos da isonomia. Vale dizer, sem cumprir a função social, a propriedade permite a intervenção estatal no sentido de promover a redistribuição de terras, possibilitando o acesso ao direito daqueles que não tem possui condições de fazê-lo com recursos próprios. O direito à propriedade ganha características prestacionais, possibilitando o cidadão o direito de exigir do Estado, em algumas circunstâncias, a garantia do acesso à propriedade.

Isto posto, a Constituição Federal (CF) de 1988 manteve o mesmo tratamento, declarando que a propriedade atenderá a sua função social. Consequentemente, o déficit



habitacional afronta o direito fundamental do acesso a moradia, que foi estabelecido no art. 6º da Carta Magna, através da Emenda Constitucional (EC) nº 26/2000, como garantia a todos os cidadãos em dispositivo que segue:

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

O poder público, portanto, deve atuar de forma a conceder o acesso à moradia a todos, o que também foi diretamente previsto pela CF de 1988, em art. 23, inciso IX, que determina que:

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

[...]

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Portanto, cabe ao Estado através dos seus entes federados a gestão deste problema, garantindo a todos os cidadãos o direito à moradia preconizado pela Carta Magna. A atuação do Estado ocorre por meio de metas coletivas que definem e norteiam sua atuação, as quais são denominadas de políticas públicas.

Segundo SILVA et. al. (2016) os intentos são fixados por leis que estrutura de forma legal e administrativa a instrumentalidade da atuação estatal, que por meio de regulamentos estabelece de forma clara a execução e controle das políticas públicas. Acrescenta-se, ainda, que por ser o Brasil um membro fundador da ONU, os tratados e convenções acordado pela organização internacional também concorrem como normas de direcionamento.

Nesse diapasão, as leis que regulam as políticas públicas habitacionais no Brasil passaram por transformações até os dias atuais. Analisá-las torna-se inevitável à compreensão da origem e funcionamento da Política de Regularização Fundiária de Assentamentos Informais que vigora no presente.

### 3.1 Constituição Federal de 1824

O ano de 1824 marca o constitucionalismo do Brasil com a outorga da primeira Constituição Nacional. O instrumento legislativo de titularidade do imperador Dom Pedro I foi denominada, oficialmente, como Constituição da Política do Império do Brasil e representa o início da limitação do poder e declaração de direitos aos cidadãos (LOPES, 2014).

Os direitos elencados no exórdio jurídico do país apesar de não contemplar o direito à moradia, abordava em seu artigo 179, parágrafos 11 e 17, respectivamente, a inviolabilidade do domicílio e a plenitude do direito à propriedade. Demonstrando a prevalência da propriedade privada sob o aspecto absoluto e livre. Sob a vigência da CF/24, surgiram a Lei Regulamentar dos Municípios, a Lei da Terra e o Decreto nº 1.318, que trouxeram conceitos que prevalecem na hodiernidade.

- **Lei Regulamentar dos Municípios de 1828**

A primeira lei que versa sobre Municípios sob a vigência da CF/1824 foi a Lei Regulamentar publicada em 01 de outubro de 1828. O instrumento jurídico ressaltava a importância dos Municípios na organização da cidade, o que persiste até os dias atuais.

Costa (2019) esclarece que a Lei Regulamentar concedeu nova forma às Câmaras Municipais, indicando suas atribuições e procedimentos a seguir. Dentre as atribuições apontadas pelo autor, percebe-se, que nenhuma é direcionada diretamente ao acesso à moradia, contudo, várias convergem ao bem-estar e qualidade de vida dos que habitam, em destaque as que seguem:

1. Alinhamento, limpeza, iluminação, e desemparachamento de ruas, cais e praças, conservação e reparos de muralhas [...] prisões públicas, calçadas, pontes, fontes, aquedutos, chafarizes, poços, tanques [...];
2. [...]; sobre o esgotamento de pântanos, e qualquer estagnação de águas infectadas; [...]
3. Sobre edifícios ruinosos, escavações, e precipício nas vizinhanças das povoações [...];  
[...]
6. Sobre construção, reparo e conservação das estradas, caminhos, plantações e árvores[...] (COSTA, 2019, p. 63)

Depreende-se das atribuições mencionadas, que desde o império brasileiro, a percepção de atuação prestacional do Estado, em especial ao Município, era enraizada na cultura do país.

- **Lei das Terras de 1850**

Sob a vigência da CF/1824 surgiu a Lei de Terras no ano de 1950. O instituto jurídico criou a forma originária de aquisição de terras públicas, que seria através da compra e venda, e regulamentou o que seriam terras devolutas.

- **Decreto nº 1.318 de 1854**

O Decreto instituiu o registro do vigário, no qual designou-se o vigário de cada freguesia a proceder o registro de terras públicas através do recebimento de declarações para o registro de terra. A delimitação de atuação por localidade, fez nascer um princípio que prevalece até a contemporaneidade nas regularizações, que é o princípio da territorialidade.

### **3.2 Constituição Federal de 1891**

Em 1889 com a proclamação da República, exige-se um novo corpo regulatório para a administração do país, que levou a formação de uma Assembleia Constituinte que resultou na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.

Segundo Lopes (2014) inicia-se a concepção que o poder emana do povo, cuja principal consequência é a representatividade. Os cidadãos passavam a eleger representantes para zelar e perseguir seus interesses por um período limitado. O princípio da previsão de interesses coletivos, no entanto, não imprimiu no documento qualquer inovação quanto ao direito à moradia, apenas reiterando o já previsto na CF/ 1824.

### **3.3 Constituição Federal de 1934**

A segunda Constituição da República, promulgada em 1934, também denominada de



Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, veio a romper com a estagnação no que tange ao direito social do acesso à moradia.

A Carta Magna, em seu artigo 113, além de repetir a inviolabilidade do domicílio, acrescentou a função social à propriedade. Inovou, ainda, ao introduzir no ordenamento jurídico os princípios da Justiça e Existência Digna, que na visão de Lopes (2014) trouxe o dever do Estado em realizar políticas assistenciais, o que foi estabelecido em vários dispositivos, apontando a origem, apesar de sutil, dos direitos sociais.

Contudo, logo em seguida, mais precisamente em 1937, em razão de um golpe de Estado, Getúlio Vargas instituiu o Estado Novo. O ato inicial do presidente foi a determinação do fechamento do Congresso Nacional e a criação do direito pleno ao governante, o que possibilitava a ação direta do presidente para suspender direitos e garantias, inclusive os de âmbito individual. De modo, que se verifica como indícios de tratamento legal quanto a regularização, apenas dois decretos federais.

- **Decreto-Lei nº 58 de 1937 e Decreto nº 3.079 de 1938**

O Decreto-Lei nº 58 surgiu com o intuito de regular o parcelamento do solo urbano. Enquanto o Decreto nº 3.079 traçou requisitos de infraestrutura e projeto a serem seguidos por loteadores, além de dispor sobre as regras que orientaria os contratos de compra e venda.

### **3.4 Constituição Federal de 1946**

O desfecho da Segunda Guerra Mundial marcou o início de um período caracterizado por aceitação do Estado através da compreensão de que o mesmo deveria intervir para garantir direitos e promover a prosperidade econômica e o bem-estar-social. O efeito foi o surgimento de movimentos populares na luta a redemocratização do país, que findou na elaboração da Constituição Federal de 1946, promulgada no governo de Eurico Gaspar Dutra.

A CF/46, para Lopes (2014), inovou em sua declaração de direitos e na delimitação dos direitos econômicos e sociais. Segundo a autora, além de reforçar os direitos ratificados nas constituições anteriores, a norma expandiu os direitos sociais, alcançando, então, o direito à moradia.

A Carta Constitucional previu o princípio da existência digna, a função social da propriedade e, especificamente quanto a moradia, a possibilidade de o produtor rural adquirir a propriedade para a habitação quando por seu trabalho tornar terra alheia produtiva, como determinava o artigo 156, §3º, que ora segue:

Art 156 - A lei facilitará a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras pública. Para esse fim, serão preferidos os nacionais e, dentre eles, os habitantes das zonas empobrecidas e os desempregados.

[...]

§ 3º Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar, por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra que haja tornado produtivo por seu trabalho, e de sua família, adquirir-lhe-á a propriedade mediante sentença declaratória devidamente transcrita. A área, nunca excedente de cem hectares, deverá ser caracterizada como suficiente para assegurar ao lavrador e sua família, condições de subsistência e progresso social e econômico, nas dimensões fixadas pela lei, segundo os sistemas agrícolas regionais. (BRASIL, 1946)

A efetividade desses direitos, contudo, não saiu do papel. A instabilidade política do país, decorrente da conversão ditatorial à democrático, aliado aos interesses empresariais do atual presidente, que conduziu o seu governo a busca do desenvolvimento, levou a atuação Estatal as áreas como transporte e energia, não abordando o direito à moradia.

A ausência de políticas habitacionais persistiu no governo Dutra, alcançando o governo Vargas, seu sucessor. O princípio de mudança do cenário só é perceptível na direção de Humberto de Alencar Castelo Branco, que governou de 15/04/1964 a 15/03/1967. A tentativa de superar o populismo do governo militar e pôr fim aos movimentos sociais que apontavam na luta do acesso à moradia, o então presidente, sancionou a criação de uma política habitacional no Brasil e normas que conduziriam o regular parcelamento do solo, a saber a Lei Federal nº 4.830/1964 e Lei Federal nº 6.766/1979.

- **Lei Federal nº 4.830/1964.**

A Lei Federal nº 4.830/1964 inicia a construção de uma efetiva política habitacional no Brasil. A criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), e com ele diversos órgãos como o Banco Nacional de Habitação (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), buscou promover a construção e



aquisição de moradias, principalmente para a população de baixa renda, através de um modelo autossustentável<sup>1</sup>.

- **Lei Federal nº 6.766/1979**

A Lei Federal nº 6.766/1979 surgiu com o intuito de conter a proliferação de loteamentos populares sem condições de habitualidade e sem atendimento de exigências ao parcelamento do solo. Para Barros (2014, p. 90) a norma, vigente até os dias atuais, disciplina “entre outras matérias, as modalidades de parcelamento, os requisitos urbanísticos para o loteamento, as responsabilidades do loteador e do poder público, bem como o papel dos Municípios na regularização dos parcelamentos irregulares”.

### **3.5 Constituição Federal de 1988**

O fim do regime militar e o início da redemocratização do Brasil concentraram-se na década de 80. A insatisfação popular conduziu ao surgimento de movimentos em prol da democracia, que despenderam tempo e força em face do autoritarismo, almejando a eleição direta para Presidente da República e uma nova ordem constitucional.

A ânsia de alcançar o reequilíbrio da vida nacional, levou o povo a apoiar e eleger Tancredo Neves em 1985. O discurso, do então presidente, baseava-se na promessa de uma Nova República, que eliminaria a legislação opressiva vigente no autoritarismo com a inserção de outra Constituição, que atenderia as transformações sociais, administrativas, econômicas e políticas suscitadas. Contudo, a morte precoce do Presidente, fez com que a

---

<sup>1</sup> O SFH realizava a concessão de crédito a partir de fontes de recursos próprios. A capitalização desses recursos se dava principalmente através de duas fontes: a caderneta de poupança e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A caderneta de poupança surgiu para incentivar as famílias a pouparem, portanto, ela é uma fonte de captação de recursos voluntária que obedece a um critério de exigibilidade, ou seja, uma parte é destinada ao investimento imobiliário. O FGTS atua como uma fonte de captação de recurso compulsório, já que é descontado, compulsoriamente, em folha um percentual do salário de cada trabalhador. A arrecadação desse recurso era utilizada na concessão do crédito para financiamento imobiliário além de direcionar uma parte dele para realizar obras de saneamento básico e infraestrutura urbana (FGV, 2007). (MCM CONSULTORES ASSOCIADOS apud VEDROSSI, 2002), complementa que em 1966 o FGTS, que era uma das fontes de captação de recursos do SFH, tornou-se o maior fundo institucional de poupança e capitalização e seus lucros direcionados e administrados pelo BNH. Isso contribuiu para ter um sistema mais líquido e com maior capacidade de geração e disponibilização de crédito. Outra fonte de captação de recursos do SFH era através das letras imobiliárias que poderiam ser emitidas tanto pelas Sociedades de Crédito Imobiliário quanto pelo BNH (PINTO, 2016, p.283).



execução de seu projeto fosse efetivada pelo vice-presidente, José Sarney (SILVA, 2007).

Em 1988, originou-se por intermédio de uma Assembleia Nacional Constituinte a Constituição da República Federativa do Brasil. O instrumento normativo foi apresentado pelo presidente da constituinte, Ulysses Guimarães, como a Constituição Cidadã. A apresentação sob tal nomenclatura, deve-se ao fato de ter sido criado com a participação popular e ter buscado alcançar a plena realização da cidadania, alcançando direitos individuais, políticos e sociais (SILVA, 2007).

A amplitude da nova ordem constitucional, apesar de não reconhecer o direito social do acesso à moradia como um direito fundamental, demonstrou a preocupação em sua proteção ao prever um capítulo destinado a regularização das políticas públicas. Os artigos 182 e 183 da Carta Magna, como esclarece Ricalde (2018), privilegiou a função social da propriedade e previu instrumentos que apontavam obrigações aos proprietários para adotarem condutas positivas em prol do interesse da coletividade, sob pena de ocorrer intervenção do Poder Público, como, por exemplo, edificação compulsória, desapropriação e usucapião.

Segundo Abelha (apud RICALDE, 2018, p. 123), a presença dos instrumentos, que objetivavam atender os interesses dos menos favorecidos, demonstra que a regularização Fundiária Urbana (Reurb), entendida como um conjunto de medidas que visa a solução dos núcleos urbanos informais, objeto da política habitacional vigente, já assentava na década de 80, embora não apresentada sob a nomenclatura atual.

Contudo, apesar da proteção desde sua origem, a CF/88 reconheceu o direito à moradia como direito social fundamental apenas no ano de 2000, através da Emenda Constitucional nº 26. A reforma constitucional significou o princípio de uma sequência de leis, instituidoras de políticas públicas, cujo propósito é fazer efetivar o direito universal da habitação que restou consagrado, as quais destacam-se:

- **Lei Federal nº 10.257/2001**

A Lei Federal, que foi denominada de Estatuto da Cidade, surgiu para regular os artigos 182 e 183 da CF/88, que instituíram capítulo específico à política urbana. Segundo Barros (2014), a nova norma constitui instrumento inovador e necessário a promoção da justiça social, que consolidou uma ordem urbana mais justa, incluyente e democrática no Brasil.

Conforme observa Rios (2012), o Estatuto da Cidade insere a política urbana como um direito fundamental constitucional. A consequência é a previsão de ações que visam a correção e prevenção das distorções do crescimento urbano e os efeitos negativos dele decorrente. Destaca-se a regulação da distribuição espacial das atividades econômicas, prevendo meios necessários ao desenvolvimento social e econômico das atividades, além de tratamento específico do solo urbano, de forma racionalizada, condizente com o Plano Diretor da Cidade, e de uma regularização fundiária que atenda às necessidades sociais.

Para Ricalde (2018), a regularização fundiária assume o papel de diretriz geral da norma. O instituto serve como diretriz e instrumento de política urbana por toda a lei e não ocorre de forma autônoma, vez que se apresenta como fundamento para a preempção e para transferência de direito de constituir, além de tornar-se como parte integrante das operações urbanas consorciada.

A Regularização Fundiária assumiu tamanha importância, que ensejou norma específica para regulá-lo, que se concretizou no ano de 2009 com a Lei Federal nº 11.977/2009. Contudo, anterior a isso, outras normas tornaram-se essenciais ao desenvolvimento do instituto.

- **Medida Provisória nº 2.220**

A Medida provisória publicada em setembro de 2001 dispôs sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição e criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), além de dar outras providências.

A concessão de uso especial, a princípio, foi definida no Art. 1º do regulamento como a adjudicação do direito à moradia àquele que, até 30 de junho de 2001, possuísse como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

O CNDU, por sua vez, surgiu como órgão deliberativo, integrante da Presidência da República, cujas competências foram dispostas no Art. 10 da Medida Provisória, os quais seguem:



- I - propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano;
- II - acompanhar e avaliar a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento básico e de transportes urbanos, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;
- III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano;
- IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;
- V - promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano; e
- VI - elaborar o regimento interno.

As medidas constituíram avanço importante ao acesso à moradia àqueles que detinham posse de bens públicos. O preenchimento dos requisitos legais, conduzidos e supervisionados pelas diretrizes do CNDU, permitiu a segurança do acesso ao bem conferida pela concessão do direito especial de uso.

- **Lei Federal nº 11.124/2005**

O ano de 2015, através da Lei Federal nº 11.124/2005, publicada no governo de Luís Inácio Lula da Silva, demonstrou avanços no que tange aos programas de habitação de interesse social. Originou-se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que auxiliado por diversos órgãos, centralizou todos os programas e projetos destinados à habitação a população de menor renda.

Os principais objetivos visados através do SNHIS eram a viabilização para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; a implementação de políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e, por fim, a articulação, compatibilização, acompanhamento e apoio a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

A utilização prioritária de terrenos públicos na implantação de projetos, constitui um dos princípios que regem a política, que se destaca, ainda, por compreender uma alteração em relação a gestão, tornando-a mais democrática e suscetível de controle social, uma vez que,



além de prevê a cooperação federativa, incluiu, também, a atuação político administrativa da sociedade civil.

- **Lei Federal nº 11.481/2007**

Denominada de Lei de Acesso aos imóveis da União, a Lei Federal nº 11.481/2007 previu a possibilidade de alienação de bens públicos no âmbito da regularização fundiária. Como defende Ricalde (2018), o instrumento jurídico reforçou a possibilidade de acesso da população carente, beneficiários de programas habitacionais, a imóveis da União, que estejam desafetados, através da compra e venda.

- **Lei Federal nº 11.977/2009**

A Lei Federal nº 11.977/2009 foi concebida como marco regulatório da regularização fundiária, uma vez que regulou o instituto em sua especificidade. Segundo Barros (2014) e Lopes (2014), a Lei estabeleceu os princípios, regras e procedimentos a serem observados pela política urbana, além de instituir novos instrumentos de regularização, com o fim de enfrentar o desafio de legalizar milhares de moradias urbanas no Brasil.

Ademais, conceituou o instrumento jurídico o mais próximo da definição que é concebida na atualidade. Conforme o art. 46, a regularização fundiária compreende a um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A organização da Lei, segundo Rios (2012) seguiu dois caminhos. Primeiramente, incentivou a construção de moradias. Em seguida, cuidou da regularização fundiária, que não se limitou a habitação, alcançando, também, o desenvolvimento pleno da função social da propriedade e as atividades econômicas.

Dentro dessa perspectiva, a Lei previu dois tipos de regularização. A regularização fundiária de interesse social, que busca a solução de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, pela população de baixa renda. E a regularização fundiária de interesse

específico, caracterizada pela inversão do conceito, persistindo nas situações que não há interesse social.

A fim de atendê-los, o legislador deu atenção aos obstáculos que conduziam a regularização fundiária, propondo novos princípios para superá-los. Segundo Betânia Alfonsin (apud BARROS, 2014, p.92), cinco são os problemas encontrados. O primeiro consiste na dificuldade de manter intervenções em todos os tipos de áreas (públicas, privadas ou loteamentos), exigindo uma especialização do agente público.

O segundo, baseia-se na ausência de integração entre os órgãos administrativos, associado a burocratização excessiva dos procedimentos e lentidão dos resultados. O terceiro, refere-se a rigidez da legislação e organização cartorária, que ao adotar o indicador nominal, prioriza o nome do proprietário, dificultando as pesquisas dos imóveis quando não sabem a quem pertence. O quarto, diz respeito a morosidade do judiciário. O quinto, e último, destaca a ausência da criatividade e ousadia na implementação de instrumentos já existentes.

Os princípios, que visavam a superação dos obstáculos e serviam como diretrizes para ação pública, foram previstos no artigo 48 da Lei Federal nº 11.997/2009, e reside:

Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios:

- I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
- II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
- III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
- IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e
- V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

Segundo Rios (2012), serviu para direcionar os Municípios, que assumiram a responsabilidade da regularização, adquirindo autonomia e autoridade para determinar os institutos jurídicos plausíveis e priorizar os procedimentos administrativos. Para o autor, iniciou um processo de desjudicialização da regularização fundiária, através do qual, instrumentos como a usucapião administrativa, passariam a prevalecer sob os lentos institutos jurídicos.



Atendo-se a solução do problema do grande déficit habitacional, que recai principalmente sob a classe hipossuficiente, a Lei inovou ao instituir em sua origem um Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), que foi denominado Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O PMCMV, nas palavras de Lopes (2014, p. 107), tem como objetivo “criar uma série de mecanismos para produção, aquisição e reforma de unidades habitacionais de interesse social”.

Contudo, foi prejudicado em detrimento das dotações orçamentárias insuficientes, bem como pela existência de requisitos burocráticos, mormente perante os órgãos licenciadores, ou em razão da pequena mobilidade do setor registrário, que continuaram atendo-se a princípios e padrões rígidos, demonstrando afronta aos princípios decretados.

- **Lei Federal nº 13.465/2017**

O ano de 2016 marca mudanças da postura do governo sobre as questões habitacionais. Visando concretizar a desburocratização e tornar mais moderna a regularização fundiária no país, foi publicada a Medida Provisória (MP) nº 759/2016, que se converteu na Lei nº Federal nº 13.465/2017.

A Lei foi considerada o novo marco legal da regularização fundiária. Segundo Ricalde (2018, p.124), trouxe “inovações com o conceito de informalidade tratado como núcleo urbano informal, a legitimação fundiária, a desburocratização dos procedimentos de aprovação e registro, além da criação do direito de laje.”

O conteúdo da Lei nº Federal nº 13.465/2017, mas precisamente os instrumentos de desburocratização, são o objeto da pesquisa, que serão abordados com mais detalhes nos capítulos posteriores.

Conquanto, os dados apresentados são suficiente es para demonstrar que a evolução das leis é decorrência das transformações sociais e seus anseios ao longo do seu progresso. Resultam, também, de iniciativas do Estado, que ao acompanhar a modificação, adotam modelos de gestão compatível as exigências sociais.

Assim, de igual modo, é vital ater-se as mutações sofridas quanto a gestão. Dessarte, o próximo capítulo percorre os três modelos da administração pública que se vislumbrou no Brasil, além da repercussão dessas transformações nas políticas públicas habitacionais.



## 4. MODELOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

O Estado é reflexo da sociedade (BRESSER PEREIRA, 1996). Nessa conjuntura, a evolução social e as demandas consequentes exigem uma postura do Estado apta a organizar os recursos de modo a atender os anseios de cada período. O ato de buscar o equilíbrio entre oferta do Estado e demandas sociais é denominado de gestão pública, que na história brasileira percorre três modelos, a saber, patrimonial, burocrático e gerencial, os quais passam a ser analisados.

### 4.1 Modelo Patrimonial

A origem do Estado brasileiro, resultado da colonização portuguesa, implicou em uma organização administrativa marcada pela confusão patrimonial público-privada, que foi denominado de modelo patrimonial. O mais longo dos modelos, perdurou por toda colonização, passando pelo Império, que compreendeu os anos de 1822 a 1889, e encerrou-se com o fim da República Velha em 1930.

A principal característica desse modelo era a existência de uma elite aristocrata que utilizava do patrimônio estatal para seus interesses pessoais. Consequentemente, prevalecia o descaso pelas demandas sociais e a desorganização administrativa, com destaque a existência de corrupção, nepotismo, troca de favores e uma sociedade baseada em relações pessoais, e não contratuais, como é explicitado por Cordeiro et. al. (2017, p.3):

Enxerga-se, agora, o quadro da Administração Pública brasileira à época: uma elite política letrada e conservadora mandando de forma autoritária e que tirava suas rendas da máquina estatal, criando uma rede de agrados e clientes em torno de si, confundido o público com o privado e que comandava. Para preencher esta elite, há uma camada de funcionários públicos cujos cargos eram chamados de prebendas (emprego pouco trabalhoso e rendoso), sendo o nepotismo, a corrupção e clientelismo regra geral. É fácil perceber que diante dessa situação a eficiência administrativa era quase nula, que os critérios de seleção eram pessoais. Também é perceptível que a Administração é voltada para si, ocupando suas ações para o interesse da elite que a comanda, deixando de agir no interesse da coisa pública e em favor da sociedade.

Os atributos típicos do modelo mostraram-se desfavoráveis ao desenvolvimento do

país na década de 30. Sob o governo de Getúlio Vargas, o Brasil vivenciou o embrião do capitalismo industrial e dos movimentos da democratização do país, que advertiram a necessidade de mudança na forma de gestão.

Tornava-se inevitável uma percepção lógico-racional, que segundo Bresser Pereira (1996) consistia na distinção entre Estado e mercado e na concepção que são os cidadãos que compõe a sociedade civil, o que é impreterível a democracia. Dessa forma, exigiu-se um modelo de gestão que buscasse a distinção entre o público e o privado, e, também, a separação entre o político e o administrador público, despontando, assim, o modelo burocrático.

#### **4.2 Modelo Burocrático**

O modelo burocrático foi resultado da primeira reforma administrativa no Brasil ocorrida no ano de 1936. Promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes, influenciados pelos ideais de Max Weber, a reforma introduziu na administração pública a separação entre Estado e sociedade civil. A distinção tornara-se indispensável a evolução do capitalismo industrial e as democracias que surgiram no século XIX (BRESSER PEREIRA, 1996).

O modelo adotou como vertente a impessoalidade, formalidade e profissionalismo como forma de superar a oligarquia do modelo patrimonialista (CORDEIRO et. al., 2017). A impessoalidade refletiu, principalmente, sobre os cargos públicos, que passaram a pertencer a organização e, em decorrência, foram definidos de forma clara e delimitada o conceito e regras de hierarquia, autoridade e responsabilidade, que deviam prevalecer.

A formalidade, por sua vez, instaurou os procedimentos administrativos a serem seguidos por seus membros, no intuito de evitar as arbitrariedades. E o profissionalismo, por fim, ressaltou a separação entre propriedade pública e privada, acrescentando, ainda, a ideia de trabalho remunerado, divisão do trabalho e a importância da distinção do pessoal para o ambiente de trabalho.

A princípio, a administração pública burocrática dispunha como única função garantir a propriedade e os contratos, o que foi suficiente por todo Estado Liberal. Contudo, com o advento do Estado Social, no qual a administração pública assumiu inúmeros serviços públicos, além do papel de regulador do sistema econômico, o modelo demonstrou-se insuficiente.



O desfecho da Segunda Guerra Mundial marcou o início de uma era caracterizada por forte aceitabilidade do Estado como abonador da prosperidade econômica e bem-estar social, na qual países capitalistas, socialistas e parte do terceiro mundo experimentaram altos índices de crescimento em decorrência da forte intervenção estatal nos âmbitos econômico, social e administrativo (ABRUCIO, 1997).

O denominado Estado de Bem-Estar Social sofreu o abalo de seus fundamentos com o avanço da globalização, quando os gastos com orçamento sociais passaram a ser contidos em decorrência do desequilíbrio fiscal e aumento do desemprego, principalmente, após a crise do petróleo, demonstrando a incapacidade do Estado de manter sua atual conjuntura (BUENOS AYRES, 2004).

A crise do petróleo, ocorrida em dois momentos, a primeira no ano de 1973 e a segunda em 1979, ensejou uma recessão a nível mundial, cujo principal afetado foi o Estado, que além de conviver com uma crise fiscal, na qual não suportou arcar com seus déficits e despertou um crescente desequilíbrio financeiro, passou, também, a uma crise de âmbito governamental, uma vez que perdeu a credibilidade e aceitação dos usuários dos serviços públicos.

Ademais, perdeu o controle sobre as multinacionais, que diante da globalização e transformações tecnológicas, aumentaram seus fluxos financeiros e comerciais, sobre os quais o Estado não conseguiu articular políticas econômicas, destacando-se, nesse contexto, a escassez de recursos, o enfraquecimento do poder estatal e o avanço de uma ideologia privatizante (ABRUCIO, 1997).

Segundo Bresser Pereira (1996), o modelo burocrático exprimiou-se lento, de alto custo e pouco orientador. Assim, diante das demandas sociais, sucedeu a ampliação da própria burocracia, provindo problemas de eficiência e com ele o início da ideia de mudança. Todavia, as transformações consolidaram-se no Brasil, apenas, na década de 90, depois que as ideias de descentralização e flexibilização, típicas da administração de empresa, ganharam espaço no governo, com fim de enfrentar os novos desafios surgidos, apontando o modelo gerencial como alternativa necessária a substituição do modelo burocrático.



### 4.3 Modelo Gerencial

O modelo gerencial surge, a princípio, como modelo apto a reduzir o papel do Estado, não obstante, posteriormente, acrescenta como finalidade a modernização da máquina estatal, como ressalta Abrucio (1997, p. 12):

Mas nos últimos anos o modelo gerencial não tem sido somente utilizado como mecanismo para reduzir o papel do Estado. O *managerialism* se acoplou, dentro de um processo de defesa da modernização do setor público, a conceitos como busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadãos. Portanto, há atualmente mais de um modelo gerencial; ou, melhorando a argumentação, no embate de idéias proporcionado pela introdução do *managerialism* na administração pública surgiram diversas respostas à crise do modelo burocrático weberiano, todas defendendo a necessidade de se criar um novo paradigma organizacional.

O modelo gerencial apontou no Brasil ainda na década de 30, com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), considerada a primeira autarquia. No entanto, apenas com o Decreto-Lei 200 de 1967 apresentou uma proposta de flexibilização da administração. O decreto instituiu a transferência da produção de bens e serviços para administração indireta, contudo, sem abandonar o modelo burocrático (BRESSER PEREIRA, 1996).

O modelo gerencial, na sua atual concepção, estabeleceu-se no Brasil no ano de 1995. O governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), com a edição do Plano diretor da reforma do aparelho do estado, buscou uma reestruturação. O plano propôs tornar a economia do país internacionalmente competitiva, como efeito da globalização, superando a estagnação econômica existente (BRESSER PEREIRA, 1996).

A estagnação que o país vivenciava decorreu da crise política que assolava o país, cuja origem fundamenta-se na convergência de três marcos históricos, como ressalta Bresser Pereira (1996, p. 3):

A crise política teve três momentos: primeiro, a crise do regime militar - uma crise de legitimidade; segundo a tentativa populista de voltar aos anos 50 - uma crise de adaptação ao regime democrático; e finalmente, a crise que levou ao impeachment de Fernando Collor de Mello - uma crise moral. A

crise fiscal ou financeira caracterizou-se pela perda do crédito público e por poupança pública negativa.

O governo de Fernando Henrique Cardoso desenvolveu, portanto, a ideia de descentralização e flexibilização administrativa, implantando ferramentas administrativas e gerenciais aptas a reduzir o papel do Estado e acompanhar as mudanças decorrentes da globalização, introduzindo instrumentos de auditoria, avaliação, controle e transparência (BUENOS AYRES, 2004).

Ademais, tais mudanças surgem ao setor público como uma forma de acompanhar as novas demandas prescritas pela reestruturação produtiva e pela mundialização da economia, enfrentando a competitividade, a globalização e as novas tecnologias oriundas das empresas privadas. Houve uma intensa busca por inovações, amparadas, principalmente, nas novas tecnologias, na redução de custos, na melhoria da qualidade e aumento da eficiência, surgindo novas práticas e ferramentas administrativas e gerenciais, com intuito de garantir a própria sobrevivência das entidades públicas (PALUDO, 2010).

Para alcançar e efetivar essas novas práticas de gestão, indispensável se fez um planejamento. Adotou-se uma nova postura no que tange a estrutura e cultura organizacional, com a integração e mobilização dos servidores para esse fim, além de incentivar a modernização e inovações. Acrescentou-se, ainda, o cuidado e atenção ao usuário do serviço, que passa a ter participação preponderante tanto na condução do serviço, quanto no controle de qualidade do mesmo, através da gestão participativa. (NEVES et al., 2010).

A nova conjuntura impõe aos gestores da Administração Pública, em seus diversos segmentos, um movimento de estudo e diagnóstico dos problemas sociais, e, por conseguinte, procede a realização de planejamento, estratégias e ação na busca de alcançar os melhores resultados do maquinário administrativo, em um momento marcado por baixos orçamentos e maior cobrança das necessidades dos usuários.

A origem do novo modelo de gestão, introduzido no governo FHC, instigou o interesse do estudo, através do qual busca-se responder se a reforma gerencial alcançou as políticas habitacionais urbanas. Suplica-se, preliminarmente, a compreensão da evolução dessas políticas no contexto brasileiro.



#### **4.4 Repercussão das Transformações Estatais nas Políticas Públicas Habitacionais no Brasil**

A atuação do Estado, que ocorre dentro dos parâmetros legais, através da efetivação de políticas públicas, passou por mudanças relevantes em decorrência das transformações sociais sucedidas nas últimas décadas. A sobrecarga das prestações sociais, complexidades das instituições políticas, crises administrativas e insuficiência de apoio pelos cidadãos, implicou na busca da superação do papel do Estado de responsável pela efetividade da prosperidade econômica e bem-estar social, associado a burocracia, através da adoção de uma postura menos interventiva, porém de maior qualidade, o qual foi denominado modelo gerencial (BALTAR NETO; TORRES, 2015).

O modelo gerencial, inserido no contexto brasileiro durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (BRESSER PEREIRA, 1996), instituiu um modelo de gestão que busca por inovações, amparadas, principalmente, nas novas tecnologias, na redução de custos, na melhoria da qualidade e aumento da eficiência, surgindo novas práticas e ferramentas administrativas e gerenciais.

Apesar do direito à moradia ser reconhecido como direito fundamental com a Emenda Constitucional nº 26 do ano de 2000, que alterou a CF/88, as reivindicações populares e prestações estatais por meio de Políticas Habitacionais Urbanas de acesso à moradia precede a Carta Magna. É possível perceber a transformação da gestão do Estado na persecução dessa empreitada ao longo dos anos, destacando-se três fases.

A primeira, que prevaleceu até os anos de 1980, ficou conhecida como a política de remoção de favelas, na qual perseguia-se a transferência dos moradores e extinção das favelas. A segunda, denominada de política de urbanização dos assentamentos, consistia em manter a população nos bairros em que se encontravam, melhorando, progressivamente, a infraestrutura urbana. E a terceira e atual, é a política de regularização fundiária de assentamentos informais, instituída com a promulgação da Lei Federal nº 13.465/2017, a qual implementou uma ideia de desburocratização e com ela diversos instrumentos, judiciais e extrajudiciais, para sua efetivação (PINTO, 2017).



#### 4.4.1 Política de Remoção das Favelas

O êxodo rural no Brasil, movimento de migração em massa da população do campo para as cidades, despontou nas décadas de 1960 e 1980, quando as urbes se tornaram atrativas em decorrência da urbanização e industrialização, em objeção a vida rural, que desestimulou-se com a concentração fundiária e a mecanização do campo, apontando o exórdio das ocupações irregulares nos centros urbanos e com elas originando os efeitos negativos que se assentam até os dias atuais, como Mota (2003, p. 18-19) esclarece:

Isso conduziu ao aumento do fluxo de imigrantes para as metrópoles, na busca de empregos e serviços, em taxas que as cidades não podem mais suportar. As forças de concentração urbana já ultrapassaram as capacidades físicas e social de absorção das mega-cidades. Este processo tem exteriorizado custos sociais e ecológicos na forma de saturação dos níveis de poluição do ar, da água e sonora. Ultimamente, tem degradado o mecanismos ecológicos básicos que asseguram a produtividade sustentável dos recursos naturais e das bases sociais para uma gestão democrática do processo produtivo pelas comunidades. O processo de metropolização tem gerado um déficit de crescimento dos serviços públicos. Isso tem conduzido à degradação da qualidade de vida da população, à pressão social, ao aumento do custo ecológico e aos elevados preços dos insumos do desenvolvimento.

O excesso de habitantes oriundos do campo em busca de melhoria da qualidade de vida, principalmente, de oportunidades de empregos, fixou-se próximos aos centros produtivos. O desequilíbrio entre oferta e demanda de moradias permitiu que surgissem aglomerados urbanos destituídos de infraestrutura, o que resta explicitado por Cardoso (apud ARRUDA, 2009, p. 8):

Suas estratégias de sobrevivência no espaço urbano têm se materializado nos processos de favelização, encortiçamento e periferização, onde prevalecem a irregularidade e a ilegalidade do acesso à terra e precárias condições de sobrevivência, pela carência quantitativa e qualitativa dos equipamentos e serviços urbanos, e por grandes dificuldades de acesso ao sistema de transportes, impedindo assim sua mobilidade plena no espaço da cidade.

Os problemas sociais decorrentes das ocupações irregulares favoreceram a ocorrência das primeiras mobilizações sociais brasileira. Na década de 70, a Igreja incluiu na pauta de discussão das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) as deficiências coletivas cotidianas. O debate estimulou a participação popular que resultou na constituição de centros populares

liderado por um representante do povo, através do qual iniciou-se as demandas por bens de interesse geral, dentre as quais a habitação (PAULA, 2005).

Tatagiba et. al (2012, p. 400) destaca que no mesmo período, em São Paulo, nasceu o movimento a moradia, considerado um dos principais movimentos populares, cujas origens partem da “luta de moradores de cortiços contra altas taxas de água, luz e IPTU, os abusos dos intermediários, os despejos sem aviso e pela regulamentação de loteamentos no final dos anos 1970 e início dos anos de 1980.”

As demandas oriundas da mobilização popular suscitaram o embrião da participação social no âmbito da esfera pública do país; contudo, o nascimento desse modelo de gestão não despontou nesse momento.

Segundo Lopes (2014, p. 85), apesar do ano de 1964 iniciar a construção de uma efetiva política habitacional no Brasil, através da Lei Federal nº 4.830/1964, que criou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), e com ele diversos órgãos como o Banco Nacional de Habitação (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). A mesma, segundo o autor, deu-se sem a participação popular e perseguia cinco objetivos principais:

- a) prioridade para construção de habitação novas, chaves na mão, como acesso à propriedade privada em detrimento à habitação de aluguel;
- b) autonomia financeira do sistema por meio do recobrimento dos custos pelos devedores, e financiamento das operações mediante poupança compulsória e voluntária;
- c) indexação integral da poupança e das dívidas de modo a eliminar os efeitos da inflação;
- d) operação dos recursos realizados pelo setor financeiro privado e produção habitacional também realizado exclusivamente pelo setor público;
- e) e centralização dos recursos financeiros e do sistema institucional, cabendo sua execução aos Estados e municípios.

Bonduki (2008, p. 72) acrescenta, que apesar da ausência de participação da sociedade, a referida política diligenciava a alcançar o apoio das massas populares, com o fim de vencer o impopulismo que predominava no regime militar, como segue:

O Banco Nacional de Habitação, criado após o golpe em 1964, foi uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente, buscando, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas, segmento que era uma das principais bases de sustentação do populismo afastado do poder e, por outro, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer.



A estruturação dessa política de âmbito nacional, que se originou com o fim de solucionar o déficit habitacional brasileiro, concebeu-se na criação por parte do Estado do SFH para promover a construção e aquisição de moradias, principalmente para a população de baixa renda, através de um modelo autossustentável cujo financiador e garantidor das construções seria o BNH, com a coordenação do SERFHAU (LOPES, 2014; PINTO, 2015).

No entanto, o BNH converteu-se o dominador de toda política habitacional e tornou-se o articulador do sistema, responsabilizando-se pelo gerenciamento, normatização e fiscalização dos recursos. Houve a estipulação das condições de financiamento do imóvel pelo consumidor final, cuja execução ficaria a cargo dos Estados, através das Companhias de Habitação (COHAB), e dos Municípios, inserindo-se na política de habitação o princípio do processo de descentralização (LOPES, 2014; PINTO, 2015).

O SFH, de acordo com Lopes (2014) e Bonduki (2008), foi basilar na promoção imobiliária e verticalização das cidades brasileiras, além de incentivo a diversidade da indústria de materiais de construção e consolidação das grandes construtoras, em decorrência do financiamento de habitações, saneamento básico e infraestrutura urbana. Porém, não chegou perto de suprir o déficit habitacional, uma vez que significou mais planos que ações concretas, de modo que apesar do BNH tornar-se o maior banco do país, verificou-se nesse período o momento de maior aumento do número de favelas e loteamentos precários.

A evidência de ações perceptíveis dessa política verificou-se apenas em 1975, quando se inicia a primeira geração de programas voltados a produção em massa de unidades habitacionais, o que ocorria nos limites da cidade, ou até mesmo além deles, corroborando o processo de expansão periférica (ARRUDA, 2009). Para Lopes (2014, p. 11) “poderia ter escolhido melhorar e urbanizar as favelas, mas preferiu removê-las”, razão pela qual foi denominada de Política de Remoção de Favelas e iniciou uma forma de mediação política que burocratiza as relações entre favelas e o Estado.

Diz-se burocrático, uma vez que os pressupostos de gestão adotados por essa política habitacional eram típicos do regime militar, o que em outras palavras significa dizer que eram “rígidos e centralizados, impermeáveis à incorporação das práticas desenvolvidas pela população para enfrentar, a custos mais baixos, o problema da habitação, podendo ser assim caracterizados: administração autoritária” (BONDUKI, 2008, p. 74).

A construção de conjuntos populares nas periferias da cidade, que se fundava no argumento de constituição de melhor qualidade de vida para os habitantes, falhou ao



apresentar problemas similares aos que existiam nas favelas, que são relatados por Arruda (2009, p. 2-3) como segue:

Estudos evidenciaram que as políticas de remoção possuem grandes efeitos: além de aumentar o tempo e os custos de locomoção, encarecem os gastos com água, luz, gás, provocando inadimplência, e agravam a pobreza e a “exclusão” social. [...]

A intensificação do tráfico, da violência de forma geral, a degradação das residências (feitas com materiais de baixa qualidade), a falta de transporte, escola, posto médico, área de lazer e trabalho e o baixo nível de renda, entre outros pontos, revela os muitos problemas vivenciados pelos moradores.

Em consequência disso, nota-se o surgimento de fortes pressões sociais em busca da implantação de melhorias, como infraestrutura e transporte. Na década de 80, surgiram “as primeiras experiências que tentaram romper com a forma centralizada e autoritária de exercício do poder público, como, por exemplo, os mutirões de casas populares e hortas comunitárias[...]” (PAULA, 2005, p. 39) e o desenvolvimento das organizações populares, como salienta Bonduki (2008, p. 76):

Neste contexto, organizou-se, por um lado, o movimento de moradia e dos sem-terra (urbano), que reunia os que não conseguiam ter acesso a um financiamento da casa própria e, por outro, o Movimento Nacional dos Mutuários que agregava mutuários de baixa renda e classe média, incapacitados de pagar a prestação da sonhada casa própria. Ambos criticavam o caráter financeiro do SFH e pediam mudanças.

Os movimentos populares demonstraram grande capacidade de mobilização e pressão, uma vez que aprenderam com as experiências de interação conflitiva com o Estado a diversificar suas estratégias de ação, bem como a combiná-las de forma criativa partindo das oportunidades e constrangimentos impostos pela conjuntura (TATAGIBA et. al, 2012).

Em um contexto de redemocratização do país, essas mobilizações inserem o tema participação popular na gestão pública como referencial na relação Estado/Sociedade, tornando-se predominante a ideia de “participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e implementação das ações públicas” (PAULA, 2005, p. 39).

Com efeito, novos formatos institucionais tornam-se imprescindíveis e com eles, o

surgimento de novas políticas, haja vista que a atuação do BNH chegou ao fim em 1986 por encontrar-se descapitalizado, endividado e sob forte suspeita de fraude, não conseguindo manter os níveis de financiamento à promoção pública de habitações (LOPES, 2014; BONDUKI, 2008).

#### **4.4.2 Política de Urbanização de Assentamentos**

O processo de redemocratização da década de 80 foi consolidado com a promulgação da CF/88, que estabeleceu no país o federalismo e com ele a descentralização de políticas públicas, através do repasse aos Estados e Municípios de maior capacidade de iniciativa (ARRETICHE, 1996).

A descentralização das políticas públicas, segundo Oliveira (2010) permitiu maior proximidade entre indivíduos e poder público, contribuindo para torná-las mais democráticas e eficientes, além de possibilitar maior controle social, incorporando a participação como princípio inerente.

A aceção implantou a ideia já suscitada pelo SFH, englobando as políticas habitacionais no processo de descentralização, quando o poder público federal se demonstrou ineficiente e incapaz de obter sucesso, como esclarece Arretche (1996, p. 19):

Em outro trabalho (Arretche, 1995), argumentei que durante a década de 80 assistimos à perda progressiva da capacidade de gestão da política habitacional por parte do governo federal, processo este que se manifestou quer numa crescente desarticulação de suas bases institucionais decorrentes do fechamento do BNH (Banco Nacional da Habitação) e dos efeitos político-institucionais da redemocratização, quer numa redução do volume de recursos disponíveis para programas habitacionais derivado do impacto da crise econômica sobre a modalidade específica de gestão dos recursos do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço). A esta progressiva ausência do governo federal no setor, governos estaduais e municipais -- no quadro da elevação da competição eleitoral no novo contexto democrático -- reagiram de formas diversas, criando uma miríade de novos programas de base local e existência episódica.

A redemocratização, dessa forma, ao invés de promover uma transformação da política habitacional de modo a alcançar todo território brasileiro, acabou por extingui-la. A transferência da competência aos entes regionais e locais, sem regulação nacional,



implementou um cenário de grande heterogeneidade, marcada pela diversidade de iniciativas e pouca articulação (BONDUKI, 2008; FERREIRA, 2009).

Acrescenta-se ainda que essas distorções se ampliaram em razão da incapacidade econômico-financeira dos Estados e Municípios brasileiros. Embora dotados de autonomia financeira, não possuíam recursos suficientes para implementação de ações, serviços e políticas públicas locais (OLIVEIRA, 2010). A saída foi a adoção de pressupostos inovadores, com a criação de programas alternativos como a urbanização de favelas e assentamentos precários, construção de moradias novas por mutirão e autogestão, apoio à autoconstrução e intervenções em cortiços e em habitações nas áreas centrais (BONDUKI, 2008).

Os meios alternativos consistem, primeiramente, no que tange a urbanização das favelas, em manter a população nos bairros em que se encontravam, melhorando, progressivamente, a infraestrutura urbana. O mutirão e autogestão são associações populares, com reunião de profissionais de diversas áreas, que de forma conjunta com as famílias beneficiadas, coordenavam os recursos públicos e realizavam os empreendimentos. A autoconstrução, por sua vez, como o próprio nome suscita, é uma forma de provisão informal em que o morador, pessoalmente, executa a obra. E, por fim, a intervenção em cortiços, em que o Estado atuou de forma a impedir a constituição dos mesmos (BALTHAZAR, 2012).

Os modelos alternativos são resultados das práticas e rotinas dos movimentos em prol da moradia, que combinou ações inovadoras com práticas de negociação com os agentes públicos, tornando-se um agente coletivo e percorrendo suas estratégias principais, a saber: “1) a ocupação de prédios e terrenos públicos; 2) a participação em espaços institucionais; 3) a luta por moradia no centro e 4) a construção por mutirão autogestionário” (TATAGIBA et. al (2012, p. 401)

Essas inovações assumem um papel de respostas a mobilização popular, que no período de redemocratização ganhou força, surgindo o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, articulado em torno dos nascentes movimentos sociais de luta por moradia, pelos movimentos de organização política promovidas pela Igreja, pelos sindicatos, universidades e pelo Partido dos Trabalhadores. A discussão ideológica compreendia a visão de uma cidade mais justa e democrática e a maior conquista consistiu na proposta de reformulação da legislação no ano de 1988, que resultou na inserção do capítulo de Política Urbana na Carta Magna, que para Ferreira (2009, p. 25) traduz-se:



[...] alguns instrumentos supostamente capazes de dar ao poder público melhores condições e regular a produção e apropriação do espaço urbano com critérios socialmente mais justos e introduziam o princípio da chamada “função social da propriedade urbana”. Ou seja, os imóveis vazios situados na chamada “cidade formal” que geralmente se beneficiam de infraestrutura urbana (esgoto, água, luz, asfalto etc.) custeados pelo poder público e, portanto, por toda a sociedade, representam um alto custo social e, por isso, o proprietário deve dar uso para cumprir a função social da propriedade.

A política de urbanização de assentamentos significou uma nova postura do poder público no enfrentamento do problema habitacional, que se tornou referência para o governo federal, principalmente com a crise economia das décadas passadas, que agravou o empobrecimento do país e vindicou uma nova forma de gestão.

Em outras palavras, as transformações sociais sucedidas nas últimas décadas, marcada pela sobrecarga das prestações sociais, complexidades das instituições políticas, crises administrativas e insuficiência de apoio pelos cidadãos, conduziram a necessária mudança do Estado. Passou este a buscar a superação do papel de abonador da prosperidade econômica e bem-estar social – marcado pelo excesso de burocracia – através da adoção de uma postura menos interventiva, porém de maior qualidade, o qual foi denominado modelo gerencial (BALTAR NETO; TORRES, 2015).

O modelo gerencial, inserido no contexto brasileiro durante o governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC (BRESSER PEREIRA, 1996), caracteriza-se por tentar atribuir maior agilidade e eficácia na atuação da administração. Almeja-se a obtenção de resultados através do estímulo da participação na gestão pública, acompanhado da redução do tamanho do Estado e modernização da máquina estatal (ABRUCIO, 1997).

Esse novo modelo de gestão foi implantado através de um conjunto de medidas administrativas e alterações legislativas, que implicaram em uma recentralização do poder, com consequente redução das autonomias, como forma de garantir maior eficácia das políticas e eficiência de metas e compromissos (ARRETCHE, 2012).

Com efeito, os programas convencionais, baseados na constituição dos grandes conjuntos habitacionais sob um processo de centralização de gestão, dá espaço a novos referenciais como o princípio da flexibilidade, descentralização, diversidade e reconhecimento da cidade real. Em 1996, ainda no Governo FHC, estabeleceu-se uma Política Nacional de Habitação, através da qual se manteve uma parcela dos recursos ao financiamento de novos

imóveis, porém, resguardou a maior parte a um programa focado na urbanização de áreas, o que foi seguido no governo de Luís Inácio Lula da Silva (BONDUKI, 2008).

O Governo Lula, em 2001, aprovou a Lei Federal nº 10.257, intitulada como Estatuto da Cidade, e representa outra vitória importante do Movimento de Reforma Urbana, haja vista que surge em decorrência das reivindicações do grupo em prol da regulação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, inseridos no capítulo que versa sobre Política Urbana, angariando a efetivação através da norma e com ela a garantia a todos ao direito a cidade (FERREIRA, 2009).

O direito a cidade é assegurado através de instrumentos de cometimento do uso e ocupação do solo e regularização fundiária, concedendo aos poderes públicos municipais uma “nova possibilidade de resgatar para a sociedade a valorização provocada por seus próprios investimentos em infraestrutura urbana, e de induzir a utilização de imóveis vazios em áreas urbanas retidas para especulação” (FERREIRA, 2009, p. 26).

Os parâmetros urbanísticos auxiliaram na sustentação da urbanização de assentamentos precários, já que definiram regras e instrumentos urbanísticos possíveis de promover regularização, bem como estratégia de participação da população, além de integração com outros programas (MENDES et. al, 2017):

Ainda convém lembrar, que no ano de 2004, o mesmo governo, após a criação do Ministério das Cidades, que passa a ser o órgão responsável pela política de desenvolvimento urbano, retomou a ideia de Plano Nacional de Habitação. A finalidade era garantir a população de baixa renda, considerando aquela que recebe até 3(três) salários mínimos, o acesso à habitação digna, principalmente de forma integrada com a política urbana do Município (BALTHAZAR, 2012). O efeito foi o aumento os investimentos na política de urbanização de assentamento, ganhando mais ênfase com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>2</sup>, em 2007, que findou por apresentar resultados positivos, como ressalta Mendes et. al (2017, p. 93):

Vieira (2015) pontua alguns avanços como atuação em grandes complexos devido ao forte investimento, abrangência de todas as cidades que concentram o problema, qualificação de equipamentos públicos financiados

---

<sup>2</sup> Trata-se de um grande programa de investimento em diferentes áreas (energia, rodovias, portos, saneamento e habitação) que altera parcialmente a rígida política de contenção de despesas que vigorou desde o início do governo Lula (BONDUKI, 2008, p.103)



(escolas, creches e hospitais) promovendo acesso aos serviços às famílias mais vulneráveis, atuação expressiva na mitigação de riscos e impactos ambientais, urbanização como oportunidade de trabalhar famílias em vulnerabilidade, visando sua mobilização, organização, educação ambiental, inclusão produtiva, etc. Por outro lado, a autora reconhece que mesmo diante de resultados positivos ainda existem alguns desafios a serem enfrentados.

É incontestável que houve ações governamentais com o fim de garantir o acesso a moradia, contudo, essas não foram suficientes a contornar o problema, já que se mantiveram as precariedades urbanísticas, apesar dos melhoramentos, permanecendo a insegurança jurídica da posse.

Com o fim de impactar essa insegurança e realizar a integração socioespacial das áreas e comunidades, o Governo Federal em 2009, lançou o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, e com ele diversos instrumentos de regularização fundiária, através da Lei Federal nº 11.977/2009, com o fim de conjugar a legalização e urbanização (LOPES, 2014).

A referida política surge para impulsionar a busca da tutela dos interesses coletivos da cidade, tão exigidos pelos movimentos sociais, que ao longo dos anos melhoraram a organização e maneira de reivindicar, em virtude do desenvolvimento da participação, que implementou uma consciência política, conhecimento dos direitos, nova visão de mundo e cidadania (TATAGIBA et. al, 2012).

Contudo, foi prejudicado em detrimento das dotações orçamentárias insuficientes, bem como pela existência de requisitos burocráticos, mormente perante os órgãos licenciadores, ou em razão da pequena mobilidade do setor registrário, que continuam atendo-se a princípios e padrões rígidos, demonstrando um retrocesso gerencial.

#### **4.4.3 Política de Regularização Fundiária de Assentamentos Informais**

O ano de 2016 marca mudanças da postura do governo sobre as questões habitacionais visando desburocratizar e tornar mais moderna a regularização no país através da medida Provisória (MP) nº 759/2016, que se converteu na Lei nº Federal nº 13.465/2017.

Na exposição de motivos da referida lei, destaca-se a mitigação do comando constitucional de acesso à moradia. A diversidade de leis regulando, muitas vezes contraditórias, associada a desconformidade entre as normas e a realidade fática dos tempos hodiernos, evidenciava a necessidade de instituir e disciplinar regras e procedimentos gerais



para a persecução à Regularização Fundiária Urbana (REURB) em todo o território nacional (BRASIL, 2016).

Compreendendo que as políticas públicas do governo federal se concentraram na correção do déficit habitacional de modo quantitativo, através da construção de moradias, bem como qualitativa, com a urbanização dos assentamentos, restava apoiar a questão urbana no reconhecimento formal, concedendo-lhe segurança jurídica. Assim, no ano de 2017, foi publicada a Lei Federal nº 13.465 para essa finalidade, instituindo a política de regularização fundiária de assentamentos informais e com ela as seguintes inovações (BRASIL, 2016):

95. Feitos os esclarecimentos acima, pontua-se que o novo marco legal da regularização fundiária urbana, ora proposto, contempla, em suma, as seguintes inovações:

- Um novo conceito de informalidade, para fins de caracterização do objeto da REURB, denominado núcleo urbano informal;
- Uma nova forma de aquisição do direito real de propriedade, instrumento de regularização fundiária, denominado legitimação fundiária;
- A criação de um novo direito real, a ser inserido no rol do art. 1.225 do Código Civil de 2002, denominado Direito de Laje, sobremaneira útil à regularização fundiária de favelas;
- A criação de um procedimento menos burocratizado, inclusive em âmbito de aprovação e registro cartorial da REURB, o qual se opera, em âmbito extrajudicial, perante os Municípios, inclusive para fins de composição de conflitos por via consensual, como bem apregou a Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015.

A Lei Federal nº 13.465/2017, portanto, redesenhou a política pública de Regularização Fundiária Urbana, definindo-a como “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (BRASIL, 2017). Implementou uma ideia de desburocratização e com ela instrumentos administrativos para atingir os objetivos previstos no art. 10, *in verbis*:

- identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos

informais regularizados;

- promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- garantir a efetivação da função social da propriedade;
- ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (SILVA, 2017, p.35)

A nova política, de caráter nacional, reforça a ideia de busca pela descentralização entre os entes. Contudo, dessa vez, sob a regulação de uma lei federal, o que se pressupõe uma atuação uniforme em todo território, deixando a maior participação aos municípios, que em sendo os mais diversos possível, não podem se afastar da normatização, tampouco dos instrumentos disponíveis e expressos no art. 15 da Lei Federal nº 13.465/2017.

A proposta dessa nova política é implantar na política habitacional urbana uma desburocratização. Para isso, alterou e instituiu instrumentos de caráter administrativo, além de procedimento pertinente para sua efetivação. Dentre os mecanismos alterados e instituídos pela lei destaca-se a legitimação fundiária, a legitimação de posse e a demarcação urbanística.

A análise desses instrumentos, que constituem a inovação da Lei Federal nº 13.465/2017, de suas características e possibilidade de efetivação, juntamente com o papel do município, possibilita responder o problema da pesquisa, constatando se o modelo de gestão implantado com a reforma administrativa os alcançou.

A pesquisa limitou-se a compreender se as novidades estabelecidas proporcionaram a modernização; se houve mudanças estruturais e organizacionais com a integração e mobilização de servidores; inserção da gestão participativa, na qual é dado cuidado e atenção aos usuários do serviço que passam a ter participação na condução do serviço e no controle de qualidade do mesmo; e redução do papel do Estado na sua efetivação.



## 5. A LEI FEDERAL Nº 13.465/2017 E A DESJUDICIALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS

A Regularização Fundiária Urbana - Reurb, compreendida como medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, foi reestruturada pela Lei Federal nº 13.465/2017<sup>3</sup>. A nova concepção, implica no alcance de uma nova extensão.

Segundo Moura (2017), a percepção da Reurb exige o entendimento do conceito jurídico. Para o autor, ao ser concebida como uma medida jurídica, refere-se à ausência de documentação dos imóveis irregulares, incluindo dentre os objetos das ações, a busca de medidas que findem na titularização, concedendo segurança jurídica as ocupações.

A medida urbanística, em seguida, concerne na pretensão de implantação de infraestrutura nos locais que emergiram sem obediências as normas legais. A medida ambiental, por sua vez, procura a solução das irregularidades em consonância as normas de proteção e regularização ambiental. E, por fim, como medida social, importa no esforço de propiciar as populações beneficiadas a digna qualidade de vida através do direito à moradia e cidadania.

A nova concepção, em síntese apresentada por Malta; Correa (2019), representa a integração multidisciplinar, sob a qual diversas áreas e aspecto unificam-se em um processo complexo. O processo evidencia a intervenção do poder público, de caráter inclusivo, que visa a efetivação da dignidade humana através da regularização de ocupações irregulares, promovendo o acesso a direitos, principalmente ao de moradia.

A tenra concepção constitui um novo marco legal das políticas habitacionais urbanas. Significa ponto de partida de uma nova visão sobre o instituto, que passa a concentrar toda a regulação do assunto em tempo corrente. A visão da Reurb sob essa perspectiva, na visão de Ricalde (2018), constitui no advento de inovações, que alcança criação e modificação de conceitos, novos instrumentos e, principalmente, mudanças de âmbito procedimental, que se moderniza na busca da desburocratização dos modelos de aprovação e registros da

---

<sup>3</sup>Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências.



propriedade.

Malta; Correa (2018) compartilham do entendimento de Ricalde (2018). Os autores exaltam que a Lei Federal nº 13.465/2017 é mais que uma nova lei no ordenamento jurídico, a norma nasceu para alterar dispositivos de normas infraconstitucionais e promover mudanças significativas na concepção de pilares constitucionais.

A Lei Federal nº 13.465/2017, sob essa perspectiva, modificou o conceito de informalidade sob três novas definições, passando a alcançar não só os imóveis urbanos, como também os rurais, desde que tenha ocupação e destinação urbana e/ou tenham sido promovidos pelo Poder Público.

A primeira definição definiu o núcleo urbano. Consiste no assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural.

A segunda esclarece o núcleo urbano informal. Traduz-se no agrupamento clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização.

O terceiro e último trata-se do núcleo urbano informal consolidado. Representa os aglomerados de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município.

A transmutação transcorreu, também, sobre a organização dos poderes públicos. A Reurb passou a ser de competência conjunta de todos os entes federados, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e resultou no direcionamento de ações, previstas no art.9º da Lei Federal nº 13.465/2017.

Aos poderes públicos compete a formulação e desenvolvimento no espaço público de políticas de suas competências em conformidade com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental, além de ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (BRASIL, 2017).

A política ganha força nacional, contudo, a própria lei apresenta o Município como o coordenador das ações<sup>4</sup>. Deve-se ao fato de ser o ente mais próximo do problema e, assim, possuir aptidão para agir com mais eficiência. Cabe, então, aos demais entes federados, na competência de seus interesses, organizarem-se com o fim de viabilizar a elaboração e efetivação de projetos de Reurb.

Malta; Correa (2018), nesse sentido, apresentam alguns mecanismos extraídos do Estatuto da Cidade, os quais, destacam-se, principalmente, pela cooperação financeira. Primeiramente expõe o repasse interfederativo de recursos, que viabilizaria a realização da política pública de modo articulado através da alocação de recursos.

Em seguida expressa a repartição de encargos e custos entre mais de um ente da federação, que baratearia as ações. Segue com a constituição de parceria público privada que trouxessem vantagens econômicas para a administração pública. E, por fim, a realização de convênios, que também é instrumento apto a captação interfederativa de recursos.

A ação da Reurb pode direcionar-se a dois caminhos a depender da modalidade. A Reurb que passou a atender os núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, definidos pelo Poder Executivo municipal, foi denominado de Reurb de Interesse Social (Reurb-S). Outrossim, a que prescreveu cuidados aos núcleos ocupados por população não qualificada na Reurb-S, foi nominada de Reurb de Interesse Específico (Reurb-E).

Segundo Moura (2017), a determinação da modalidade é realizada por um critério de predominância. A avaliação consiste em analisar a composição do núcleo urbano informal, que se atingir a maioria absoluta<sup>5</sup> de população de baixa renda considera-se social. Não alcançando a medida, será específico.

Para o autor, sob essa concepção, é possível deparar-se com famílias de classes média e/ou alta ocupando imóvel naquele núcleo, o que não lhes impede de serem beneficiados da regularização. O mesmo entendimento o autor estende a imóveis comerciais existentes na área, no entanto, faz a ressalva que competirá ao poder público o dever de demonstrar o interesse público quanto a ocupação para a concessão titulação através da legitimação

---

<sup>4</sup> Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:

I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb;  
II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e  
III - emitir a CRF.

<sup>5</sup> Compreende a fórmula: 50% +1



fundiária.

A alusão esclarece o disposto no Art. 13 § 4º da Lei Federal nº 13.465/2017. O dispositivo prevê a oportunidade de um misto de atividades, que no entendimento de Moura (2017, p. 5) é uma “forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado, na Reurb, não fazendo distinção se na Reurb-S ou na Reurb-E.

Restringe-se a investigação à modalidade resultante dos fatores históricos-sociais causadores do elevado déficit habitacional, o Reurb-S. As políticas públicas habitacionais urbanas, já explanadas, voltam-se, em sua generalidade, ao atendimento da grande massa populacional que ficou excluída do exercício do direito fundamental à moradia e cuja luta resultou na atuação estatal.

A política de regularização fundiária de assentos informais não é diferente. O legislador, prevendo a hipossuficiência dos possíveis beneficiários e almejando um resultado positivo, sem embaraços pela falta de recursos próprios, estabeleceu ao poder público o dever de “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 (MOURA, 2017, p.2)”.

A lei previu, ainda, em seu Art. 13, isenções de custas e emolumentos para os beneficiários do Reurb-S nos atos de registro e averbação, além dos demais impostos inerentes a transferência dos imóveis, favorecendo àqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

A desoneração prevista visa favorecer a iniciativa do procedimento. O rol de legitimados foi ampliado, passando a abranger a participação dos interessados, que poderão promover todos os atos necessários a regularização fundiária, inclusive os atos de registro, como previsto no Art. 14, que segue:

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;



- III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;
- IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e
- V - o Ministério Público. (BRASIL, 2017)

A inclusão dos beneficiados dentre os legitimados demonstra a preocupação da nova política em inserir, além de alterações estruturais e organizacionais, a ideia de gestão participativa. A possibilidade dos interessados atuarem na condução da Reurb-S, na visão de Malta; Correa (2018), promove o empoderamento da população envolvida, tornando-os participantes, ao invés de meros beneficiários, oportunizando, também, o controle social.

A cooperação em prol da solução dos núcleos urbanos informais exige o advento de procedimentos menos burocráticos, correspondendo a visão de mais simples e ágeis. Segundo Malta; Correa (2018), a Lei Federal nº 13.465/2017 supriu a condição, posto que instituiu procedimento desburocratizado apto a ampliar o acesso formal à terra urbanizada, além de impulsionar o crescimento econômico do Município através do mercado imobiliário.

A posição é igualmente defendida por Ricalde (2018, p. 133). O autor destaca que a ideia de um novo procedimento administrativo constitui “medida concreta para desaforar o Poder Judiciário, ao mesmo tempo que facilita a regularização dos imóveis por delegar aos registros de imóveis atribuições que até então eram exclusivos dos Juízes [...]”.

Segundo Barros (2014), a predominância de instrumentos de regularização atrelados ao judiciário revela-se como obstáculo a efetividade da regularização fundiária. Primeiramente, porque o exercício do acesso a justiça é oneroso, porquanto impõe o pagamento de custas judiciais, acrescido, ainda, dos honorários advocatícios, e a carência dos interessados limita o exercício do direito.

Um outro infortúnio, na visão do autor, corresponde a morosidade da prestação jurisdicional. A descrença sobre o Poder Judiciário, que prevalece na realidade brasileira, assente a desistência da iniciativa de demandas judiciais. E, por fim, o pesquisador destaca a existência de hipossuficiência técnica como última barreira. O desconhecimento do direito juridicamente exigível, em conjunto com a ignorância da forma de busca da prestação jurisdicional, implica a ausência da ação.

A fim de combater os impasses jurídicos, a criação de novos mecanismos, independentes do Poder Judiciário, constitui necessidade. A ideia de desjudicialização, nos ensinamentos de Rios (2012), é a tendência do direito no século XXI. O primórdio da

percepção fora objeto no Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/1964), quando se previu o processo administrativo de legitimação de posse de terras devolutas no Art. 99.

A ideia persiste na hodiernidade e findou por influenciar a Lei Federal nº 13.465/2017, que manteve o instrumento. Ao prevê os instrumentos de efetivação da Reurb ratificou a legitimação de posse como mecanismo, no entanto, realizando alterações em sua concepção e procedimento. Ademais, inovou ao criar mais um instrumento de desjudicialização, a legitimação fundiária, no Art. 15, como reproduzido a seguir:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

- I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei;
- II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;
- III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
- IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
- V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;
- VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
- X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;
- XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea *f* do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;
- XIII - a concessão de direito real de uso;
- XIV - a doação; e
- XV - a compra e venda.

Ressalta-se, que o estudo analisa as inovações apresentadas pela Lei Federal nº 13.465/2017. Diante do direcionamento da pesquisa, apenas o inciso I do Art. 15 torna-se objeto. Os demais instrumentos elencados não apresentaram qualquer modificação de concepção ou procedimento pela lei, mantendo o entendimento da política anterior regulado



pela Lei Federal nº 11.977/2009.

A legitimação fundiária e a legitimação de posse, independem do acesso ao judiciário para sua concretização. Contudo, Ricalde (2018) destaca que o rol previsto no Art. 15 é meramente exemplificativo, sendo possível a realização do Reurb por outros institutos não previstos.

A mesma interpretação é adotada por Moura (2017) e Malta; Correa (2018). Os literatos acrescentam a demarcação urbanística como um instrumento de efetivação da Reurb, que apesar de prevista na Lei Federal nº 13.465/2017 como instrumento, não consta no catálogo exemplificativo. Conseqüentemente, por se tratar de inovação, o instituto passa a ser analisado juntamente com a legitimação fundiária e a legitimação de posse.

## **5.1. Instrumentos administrativos de regularização fundiária**

A ideia de desburocratização e desjudicialização de procedimentos para a realização da Reurb é a base da política de Regularização Fundiária de Assentamentos Informais, instituída na Lei Federal nº 13.465/2017. Ao atendimento desse fim, a lei instituiu instrumentos de regularização que se efetivam por procedimentos administrativos, quais sejam, a demarcação urbanística, a legitimação de posse e a legitimação fundiária, os quais passa-se a analisar.

### **5.1.1 Demarcação Urbanística**

A demarcação urbanística, originariamente, foi prevista na Lei Federal nº 11.977/2009. O instituto era concebido como um procedimento antecipatório necessário a execução das demais etapas da regularização fundiária, o qual buscava, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, a demarcação do imóvel público ou privado, definindo limites, área, localização e confrontantes, com o fim de identificar os ocupantes e qualificar a natureza e o tempo de posse (BARROS, 2014).

Infere-se do conceito, que o instituto se tratava de um pré-requisito a efetivação da Reurb, alcançando apenas a de interesse social. A concepção foi transformada com Lei Federal nº 13.465/2017, que na busca desburocratização e desjudicialização de procedimentos, converteu-o em instrumento autônomo executor da Reurb.



A demarcação urbanística, como esclarece Ricalde (2018), torna-se um instrumento administrativo através do qual se busca o levantamento da situação da área e a caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado, o qual é seguido de informações indisponíveis, que constituem o auto de demarcação urbanística.

Segundo Moura (2017), o instrumento compreende a necessidade de determinar os limites, áreas, localização e confrontantes. Acrescido, ainda, da busca da anuência dos titulares do direito a propriedade dos imóveis ocupados, para, a critério do Município, possa ser realizado a averbação de matrículas, regularizando as ocupações irregulares.

As definições decorrem da interpretação literal do conceito expresso no art. 11 da Lei Federal nº 13.465/2017, que assim o delinea:

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

[...]

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

Depreende-se do conceito legal, que o instrumento em exame alcança as irregularidades existentes tanto em imóveis públicos quanto privados. É indubitável a noção que imóveis públicos não possuem o mesmo tratamento conferido a bens privados. Enquanto os bens particulares gozam da plenitude da propriedade, encontrando limites na função social, os bens públicos caracterizam-se, em regra, por estarem afetados à prestação de um serviço público ou uso da população e, apenas excepcionalmente, como domínio privado do Estado (BARROS, 2014).

A destinação dos bens públicos, conforme disposição do Art. 99 do Código Civil brasileiro, permite classificá-los em três grupos. O primeiro são bens de uso comum do povo, destinados ao uso de todos. O segundo são os bens de uso especial, os quais são destinados a realização de um serviço público ou ao uso da Administração. E o terceiro, e último, são os bens dominicais, que constituem o domínio privado do Estado e caracteriza-se por serem desprovidos de destinação pública.

O Código Civil (Lei Federal nº 10.406/2002) determina nos artigos 100 e seguintes regras específicas para resguardar os bens públicos. Segundo os dispositivos legais, os bens

de uso comum do povo e de uso especial são inalienáveis, sendo possível a alienação apenas dos bens dominicais, observadas as exigências legais. Acresce-se, ainda, que nenhuma das modalidades de bens são passíveis de usucapião.

As limitações impostas aos bens públicos implicam na concepção que apenas os bens desafetados poderiam ser objetos de negociação do Estado e, em decorrência, objeto de regularização fundiária. Contudo, como salienta Barros (2014, p. 119) “a ocupação desordenada de áreas públicas, à revelia do Poder Público, compreende desafetação tácita e dispensa ato formal[...]”. Consequentemente, convertem-se possíveis de regularização.

Como esclarece Loureiro (2016), os imóveis particulares devem ser inscritos no registro de imóveis, como uma forma de proteção da propriedade, o que facilita a localização dos titulares. Os imóveis públicos, contudo, não ingressam no cadastro imobiliário. Segundo o autor, o domínio público não necessita da proteção assegurada pelo registro de imóveis, exatamente por não ser objeto de negócios jurídicos particulares.

No entanto, com a concepção da possibilidade de regularização de bens públicos, sob a qual se constitui a demarcação urbanística, os imóveis públicos regularizados passarão a ingressar no cadastro imobiliário. O instrumento, considerado ato de gestão pública, uma vez que conserva a particularidade de somente ser realizado pelo poder público, que tem início com o pleito de qualquer dos legitimados da Reurb.

Recebido o requerimento, será instruído o auto de demarcação urbanística com os documentos indispensáveis a definição e caracterização da área a ser regularizada, que pode abranger parte ou a totalidade de um ou mais imóveis, os quais são previstos no Art. 19 da Lei Federal 13.365/2017, como segue:

Art. 19. [...]

§ 1º O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com os seguintes documentos:

I - planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;  
II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis.

Formalizado o auto de demarcação, o Poder Público irá notificar os titulares de



domínio e confrontantes para que possam impugnar em até 30 dias o pedido de demarcação. Ricalde (2018) chama atenção à possibilidade do Poder Público transferir as medidas de demarcação ao registro de imóveis local. A possibilidade é fundamentada na Lei Federal nº 6.015/1972, que concede poderes retificatórios ao oficial como forma de desafogar o Poder Judiciário.

Passado o prazo e tenha ocorrido manifestação, verifica-se a abrangência da discordância. Caso a impugnação seja em relação ao total ou parcela da área demarcada, o conflito será sanado através de procedimento extrajudicial de resolução de conflito ou, ainda, possibilita ao poder público a modificação do auto de demarcação, de modo a não alcançar as áreas impugnadas, e evitar a oposição, como normatizado nos artigos 20 e 21 da Lei Federal nº 13.465/2017.

A ausência de impugnação por parte dos titulares e confrontantes há presunção de aceitação. A situação converge a continuidade do procedimento, o mesmo que ocorre após a superação das impugnações. O próximo passo é o envio do auto de demarcação ao registro de imóveis, caso não tenha sido o próprio a realizar o processo.

O oficial de registro procede, então, com o registro e averbações nas matrículas pertinentes. Na hipótese de inexistência de matrículas, compete o oficial abri-las e inserir as informações do auto de demarcação. As informações deverão ser enviadas, também, aos demais registros de imóveis que tenham suas competências influenciadas pela demarcação, assegurando a segurança jurídica, como esclarece Loureiro (2016, p.506):

O paradigma da situação jurídica é o direito real – tanto o direito real pleno (propriedade) como os direitos reais limitados. O direito real é uma circunstância estável da coisa, que afeta sua substância no mundo jurídico, deixando-a sob o poder imediato de uma pessoa que o exerce de forma monopolista.

Alicerçado em tal informação, com a competência fundamental do Ofício de Registro de Imóveis que, como já mencionado, consiste em assegurar os direitos reais e a situação jurídica de imóveis, a demarcação urbanística surgiu como instrumento a garantir estabilidade dos imóveis regularizados.



### 5.1.2 Legitimação de Posse

A legitimação de posse surgiu na década de 60 com o Estatuto da Terra (RIOS, 2012; BARROS, 2014). A origem fundamentou-se no objetivo de combater os impasses jurídicos através da criação de novos mecanismos, independentes do Poder Judiciário. A ideia inicial o definiu como um processo administrativo de transferência do domínio ao posseiro de terras devolutas federais.

Competiu a Lei Federal nº 11.977/2009, contudo, através do PMCMV, a dar visibilidade e efetividade ao instituto. A legitimação de posse passou a ter nova compreensão, estendendo-se a regularização de áreas privadas, constituindo-se como “ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante, (identificação) do tempo e (identificação) da natureza da posse” (RIOS, 2012, p.94).

A Lei Federal nº 13.465/2017, instituidora da política de regularização fundiária de assentamentos informais, manteve a filosofia. Ao prevê os instrumentos de efetivação da Reurb ratificou a legitimação de posse como mecanismo. No entanto, realizou alterações em sua concepção. Segundo o Art. 11, inciso IV, da Lei, o instrumento passa a delinear-se sob a seguinte definição:

legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse;(BRASIL, 2017)

A compreensão de legitimação de posse, como depreende-se da definição, modificou-se ao perder a dependência da demarcação urbanística. Os mecanismos passaram a ser reconhecidos como instrumentos autônomos de regularização fundiária, passando a ser regulados de modo distintos.

O instrumento de legitimação de posse, diferente da demarcação urbanística é estabelecido como técnica de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, que se aplica apenas a imóveis particulares, não alcançando bens de titularidade do poder público, e constitui forma originária de aquisição de direito real.

A noção de aquisição originária equivale ao sentido de ausência de vinculação do atual titular com o anterior, inexistindo relação jurídica de transmissão. Para Ricalde (2018, p. 136) significa que a unidade imobiliária “restará livre e desembaraçada de qualquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário”.

O poder público, a requerimento do legitimado e utilizando-se do procedimento administrativo, concede a posse do imóvel por meio de expedição do título de legitimação de posse, que consiste, nas palavras de Rios (2012), em uma certidão de reconhecimento de posse particular expedida por ente federativo e será registrado em ofício de registro de imóvel.

O título, que oficializa e assegura a posse do bem regularizado, já concede ao beneficiário a segurança real do bem, permitindo que seja realizado a transferência em decorrência de atos inter vivos, bem como por causa mortis. A transação é possível é prevista no parágrafo primeiro do Art. 25 da Lei Federal nº 13.465/2017.

A consequência central da legitimação da posse é a garantia da conversão automática em título de propriedade. A consumação requer o preenchimento de requisitos, que são determinados no Art. 25 e 26 da Lei Federal nº 13.465/2017. A exigência inicial limita-se a natureza do imóvel, que deve ter natureza privada. Em seguida, vindica-se o preenchimento das normas de políticas urbanas previstas no Art. 183 da Constituição Federal vigente.

Segundo a Carta Magna é necessário que o bem seja urbano e tenha área de até duzentos e cinquenta metros quadrados. A posse forma ininterrupta e sem oposição por 5 anos. O bem deve ser de uso exclusivo para moradia ou de sua família e o beneficiário não pode ser proprietário de nenhum outro imóvel, independentemente que seja urbano ou rural (BRASIL, 1988).

O preenchimento dos requisitos, conduz a conversão automática da posse em título de propriedade, independente de prévia provocação ou prática de ato registral. Nada obstante, o não cumprimento dos requisitos, não afasta a possibilidade. Segundo o Art. 26, parágrafo primeiro, da Lei Federal nº 13.465/2017, é possível que o beneficiário da legitimação de posse requeira, perante o registro de imóveis competentes, a conversão em propriedade quando satisfazer os requisitos de usucapião previstos na legislação em vigor.

A usucapião é uma forma de aquisição originária de propriedade de bem imóvel privado em decorrência da posse contínua e incontestável por determinado tempo. A regularização do instrumento é regida pelo Código Civil, Constituição Federal, Novo Código



de Processo Civil e Estatuto da Cidade, que preveem diversas modalidades, para as quais impõe-se o cumprimento de requisitos mínimos para seu reconhecimento.

Segundo Correia (2018), há requisitos comuns às modalidades. Primeiramente, é necessário que o possuidor que requeira o direito tenha a vontade de tornar-se dono da propriedade, utilizando e explorando o bem como se proprietário fosse (elemento subjetivo). Outrossim, exige-se que a posse seja prolongada, mansa e pacífica (elemento objetivo). Contudo, o que as distingue são os requisitos específicos inerentes a cada espécie.

A primeira delas trata-se da **usucapião ordinária ou comum**, prevista nos Arts. 1242 e 1379 parágrafo único do Código Civil. Segundo a norma, para assegurar o direito à propriedade é necessário que o beneficiário faça prova dos seguintes requisitos específicos: boa-fé; justo título, considerado como todo documento demonstrativo da legitimidade da posse, desde que, quando particular, tenha a assinatura de duas testemunhas; e prazo de 10 anos de posse contínua.

A usucapião ordinária subdivide-se em habitacional e pro labore, ambas previstas no Art. 1242 parágrafo único do Código Civil. A **usucapião ordinária habitacional** tem como requisitos estabelecidos a boa-fé, a finalidade habitacional, o justo título e o prazo de posse contínua de 5 anos. A **usucapião ordinária pro labore**, por sua vez, diferencia-se apenas por exigir a finalidade de exploração econômica ou laboral do imóvel, contrariamente a finalidade habitacional exigida na primeira.

A segunda modalidade é a **usucapião extraordinária**, estabelecida pelo Código Civil no Art. 1238. Distintivamente da classe concebidas como ordinária, não exige boa-fé ou justo título como requisito, mas tão somente a posse mansa e contínua por um período de 15 anos.

Seguindo a compreensão desse último, existe ainda, a **usucapião extraordinária habitacional e a usucapião extraordinária pro labore**, ambas previstas no Art. 1238 parágrafo único do Código Civil e seguindo a lógica da ausência de boa-fé e justo título. A primeira exige a posse mansa e contínua de imóvel urbano para fins de moradia por um prazo de 10 anos, enquanto a segunda, a destinação para fins de exploração econômica por igual período.

A terceira modalidade é a **usucapião constitucional habitacional**. Prevista no Art. 183 da Constituição Federal e artigo 1240 do Código Civil. Constitui a forma regular de ocorrência da legitimação de posse, conquanto, não sendo possível sua solicitação em



desobediência aos requisitos, como já fora explanado.

Em seguida tem-se a **usucapião constitucional pro labore (usucapião rural)**, previsto no Art. 191 da Constituição Federal e artigo 1239 do Código Civil. A sua ocorrência dá-se em imóveis rurais, que não ultrapassem a 50 hectares, quando o possuidor não seja titular de outro imóvel, rural ou urbano, e possua posse contínua, independente de boa-fé ou justo título, pelo prazo de 5 anos.

Ademais, tem-se a **usucapião urbana (usucapião coletiva)**, prevista na Lei Federal nº 10.257/2011 (Estatuto da Cidade), que segundo os ensinamentos de Correia (2018) é também denominada de usucapião para pessoas de baixa renda.

Em oposição as demais espécies, a usucapião urbana ocorre de forma coletiva, onde não seja possível mensurar com precisão a área de posse de cada um. Contudo, essa área deve ser superior a 250m<sup>2</sup> e os beneficiários não podem ser titular de outro imóvel seja ele rural ou urbano. Requerendo, para a ocorrência, que a posse contínua perdure por 5 anos.

A possibilidade de efetivar a propriedade através do pleito ao oficial de registro, comprovando os requisitos das modalidades de usucapião vigente, demonstra-se diferente da concepção originária da legitimação de posse porque exclui a automatização da conversão em propriedade.

Acresce-se, ainda a **usucapião familiar (usucapião conjugal por abandono do lar)** regulada pelo Art. 1.240-A do Código Civil. Essa modalidade permite que imóveis urbanos de propriedade compartilhada entre ex-cônjuges ou ex-companheiros, de até 250m<sup>2</sup>, possa ser usucapido por aquele que foi abandonado e manteve posse direta do imóvel por um período de 2 anos ininterruptos e sem oposição do abandonador.

E, por fim, a Lei Federal nº 13.105/15 (Novo Código de Processo Civil) concebeu a **usucapião administrativa (extrajudicial)**. A espécie, contrariamente as demais, concerne a um procedimento administrativo, que sofreu alteração pela Lei Federal nº 13.465/2017 (CORREIA, 2018, p. 83). A atual compreensão implica na possibilidade do beneficiário requerer diretamente ao cartório de registro de imóveis da comarca de situação do bem, o reconhecimento da propriedade.

O pedido deve ser instruído com os documentos elencados no Art. 216-A da Lei Federal nº 6.015/1973 (Lei dos Registros Públicos), que assim determina:

Art. 216-A. [...]

I - ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e de seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias, aplicando-se o disposto no art. 384 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);

II - planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional, e pelos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes;

III - certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente;

IV - justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel.

O oficial de registro, após proceder com o juízo de admissibilidade do pedido, notificará os titulares de direitos registrados e averbados na matrícula, juntamente com os confrontantes, para manifestarem o consentimento no prazo de 15 dias, interpretando o silêncio como concordância. Oficiará, também, os entes federativos (União, Estado, Distrito Federal e Município), bem como interessados, através de publicação de Edital em jornal de grande circulação, para que se manifestem sobre o pedido no mesmo prazo (BRASIL, 1973).

A existência de alguma impugnação, implica no dever do oficial de registro enviar ao juiz para que haja o procedimento comum de resolução do litígio. A ausência de controvérsias autoriza o oficial de registro de imóveis a registrar a aquisição do imóvel com as descrições apresentadas, sendo permitida a abertura de matrícula se for o caso (BRASIL, 1973).

A análise das modalidades de usucapião permite certificar que dentre elas apenas a usucapião extrajudicial poderá ser utilizada na legitimação de posse. O Art. 26, parágrafo primeiro, da Lei Federal nº 13.465/2017, é claro quando afirma que o pedido da usucapião deve ser realizado perante o registro de imóveis competentes e, diante do que foi manifesto, é evidente que é a única espécie que admite tal processamento.

A luz do manifesto, conclui-se, que a legitimação de posse que ao fim de 5 anos preencha os requisitos do Art. 183 da Constituição Federal, da usucapião constitucional habitacional, será convertida automaticamente em propriedade independente de prévia provocação ou prática de ato registral. Entretanto, a ausência dos requisitos impõe a devida obediência as determinações legais impostas na Lei Federal nº 6.015/1973, no que tange a usucapião extrajudicial, que por meio de um procedimento administrativo pode alcançar a finalidade.



### 5.1.3 Legitimação Fundiária.

A legitimação fundiária constitui o instrumento inovador da Lei Federal nº 13.465/2017 (RICALDE, 2018). Diferente da legitimação de posse e da demarcação urbanística, que já existiam anteriormente, apresentando apenas inovação quanto a compreensão e procedimento com a norma atual, a legitimação fundiária trata-se de um mecanismo genuíno, que assegura uma nova forma de aquisição originária da propriedade.

A ideia de originária afasta o princípio da continuidade que norteia o registro imobiliário brasileiro. O preceito sustenta que a propriedade é atestada por uma narrativa sequencial e cronológica dos atos notariais. Todavia, a legitimação fundiária processa-se diferente, porquanto concede a propriedade como uma transferência imobiliária inicial, sem antecessores, sendo suficiente o preenchimento de requisitos legais.

Os requisitos foram previstos na Lei Federal nº 13.465/2017 nos artigos 9º, §2º e 23, no corpo do conceito do instrumento, e leva em consideração o *animus domini*<sup>6</sup>, a natureza do bem e o período que houve a ocupação. Para a concessão da legitimação fundiária é necessário que o beneficiário possua como seu e dê destinação urbana bem integrante de núcleo urbano informal consolidado, situado em área pública ou privada, até 22 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2017).

O núcleo urbano informal consolidado, como conceitua o Art. 11, inciso III, da Lei Federal nº 13.465/2017 é “aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;” (BRASIL, 2017)

A constituição do núcleo urbano informal consolidado é reflexo do cenário que se delineou com o crescimento das cidades e da economia urbana no Brasil iniciado na segunda metade do século XX, quando a mecanização do campo, associado a concentração fundiária e industrialização nas cidades, provocou o fenômeno do êxodo rural. A migração da população do campo para a cidade nas décadas de 1960 e 1980 resultou na aceleração do processo de urbanização (ALVES et. al., 2011).

O aumento da população nas urbes sem planejamento local e políticas habitacionais adequadas, permitiu que as ocupações espaciais das cidades ocorressem de forma inadequada,

---

<sup>6</sup> *Animus Domini* é uma expressão em latim que significa a intenção agir como dono.



desordenada, muitas vezes em áreas impróprias à implementação de habitações. A população advinda do campo, em busca de melhores condições de vida, principalmente, profissionais, aglomeraram-se próximo aos centros produtivos, ocasionando um desequilíbrio entre oferta e demanda de moradias, expandindo a especulação imobiliária (ARRUDA, 2009).

A consequência foi a proliferação de ocupações clandestinas e irregulares, concentrada e desigual, sem qualquer observância dos parâmetros urbanísticos e do ordenamento jurídico de propriedade, em áreas públicas e privadas, constituindo o surgimento de áreas urbanas consolidadas.

Os núcleos urbanos consolidados evidenciam que as cidades modernas são um espaço de segregação (SILVA et. al, 2016). A hiperpopulação das cidades brasileiras provocou a formação de áreas centrais ricas e bem estruturadas em oposição a áreas periféricas ilegais, precárias e pobres. Dessarte, sobressaindo-se a ocupação por população de baixa renda nesses locais, a legitimação fundiária torna-se importante instrumento para o Reurb-S. Nada obstante, é aplicada também a Reurb-E, quando atendido os quesitos.

A criação da legitimação fundiária visa regularizar os núcleos urbanos já existentes, ao passo que busca o impedimento de surgimento de outros. A intento de criar obstáculos que oriente a abstenção de novas ocupações, foram criadas limitações a concessão do benefício. Inicialmente, limitação temporal. A possibilidade do uso do instrumento de legitimação fundiária só é possível aos núcleos urbanos consolidados até 22 de dezembro de 2016, tornando-se inaceitável a regularização de núcleos constituídos em data posterior (BRASIL, 2017).

O Art. 23, §1º, por sua vez, criou limitação em razão da qualidade dos beneficiários. Sob a orientação, somente poderão usufruir da legitimação fundiária o beneficiário que não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural e o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto.

Em continuidade, o dispositivo legal apresentou, também, limitação quanto ao bem a ser declarado para o ato de regularização. O objeto da legitimação fundiária será o imóvel que seja dado destinação urbana. A inexistência dessa condição, transfere ao poder público a discricionariedade de reconhecê-lo como passível de regularização, desde que haja interesse público.

As limitações em razão da qualidade dos beneficiários e quanto ao bem a ser declarado

para o ato de regularização, em conformidade com o dispositivo legal, são aplicadas apenas a Reurb-S. Sem embargos, Moura (2017) defende que as condições devem ser estendidas a Reurb-E. Segundo o autor, a ausência de limitações a essa modalidade pode ocasionar injustiças.

A análise da legitimação fundiária permite compreender que o instrumento apresenta algumas características semelhantes aos mecanismos de demarcação urbanística e legitimação de posse. Como constata-se das explanações, a legitimação fundiária e a demarcação urbanístico alcançam imóveis situados em áreas públicas e privadas, diferente da legitimação de posse, que se limita as áreas privadas.

Em contrapartida, a legitimação fundiária assemelha-se a legitimação de posse em razão de ambas constituírem forma de aquisição originária de propriedade, o que não ocorre na demarcação urbanística. No entanto, a legitimação de posse demanda o cumprimento de exigências temporais e quanto a natureza da posse, que na legitimação fundiária, são superados.

Moura (2017) destaca que essa singularidade da legitimação fundiária o torna instrumento muito útil e eficaz para a Reurb. O novo instrumento possibilita a existência de uma Reurb plena, o que não era realizável anteriormente à Lei 13.465/2017. Segundo o autor, os demais instrumentos, antecedentes a legitimação fundiária, defrontavam dificuldades impostas pelas exigências da Lei de Licitações, pelos impostos incidentes, que onerava o processo e impedia que muitos beneficiários fossem contemplados.

## **5.2. Procedimento administrativo e o papel do Município**

O Município assumiu o papel de efetivador do processo de regularização fundiária. Segundo Malta; Correa (2018, p. 138) a nova colocação do ente concedeu-lhe um empoderamento, à medida que o tornou definidor de critérios técnicos e específicos que conduzirá as “decisões para a implementação de medidas que visem a titulação por meio da melhoria das condições de habitabilidade, segurança jurídica da posse e inúmeros outros benefícios associados aos projetos de regularização fundiária[...]”.

A ocupação decorreu de previsão constitucional. Como esclarece Costa (2019), a CF/88 determinou ao Município a atribuição da política urbana e da ocupação do solo em



duas passagens normativas. Primeiramente, no Art. 30, VIII, no qual determina ser competência do Município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988).

Em seguida no Art. 182, no qual dispôs a necessidade da política de desenvolvimento urbano ser realizado pelo Poder Público local “conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

O entendimento foi ratificado pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Segundo os dispositivos legais da norma, quanto ao urbanismo, deve a política pública ser realizada pela Administração Municipal (COSTA, 2019)

O alcance da atribuição exigiu a criação de um procedimento a ser seguido, cuja instituição foi prevista e regularizada no Art. 28 da Lei Federal nº 13.465/2017, e que será comum a observância em todos instrumentos elencados, que previu 7 fases a serem seguidas à efetivação da Reurb, a saber:

Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:

- I - requerimento dos legitimados;
- II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;
- III - elaboração do projeto de regularização fundiária;
- IV - saneamento do processo administrativo;
- V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;
- VI - expedição da CRF pelo Município; e
- VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada. (BRASIL, 2017)

O princípio do procedimento decorre do requerimento do Legitimado direcionado ao Município, no qual esteja localizado o núcleo urbano. A competência foi estipulada pelo Art. 30 da Lei, ora analisada, que determinou ser autoridade do Município processar, analisar e aprovar os projetos de Reurb. Nada impedindo, no entanto, que o ente público instaure de ofício.

A esse fim, torna-se essencial a criação de uma equipe constituída por servidores municipais para garantir a eficácia do procedimento. As explanações de Moura (2017, p.11)



destaca que várias são as secretarias municipais envolvidas, exemplificando com a Secretaria de Planejamento, Secretaria de Obras, Secretaria de Assistência Social, Procuradoria, Secretaria de Finanças e Tributação e Secretaria de Meio Ambiente.

O autor ressalta, ainda, a noção impreterível de que os servidores integrantes da equipe municipal tenham contato com o (s) Cartório (s) de Registro de Imóveis do Município. A ideia é que o registrador, mesmo que informalmente, acompanhe e oriente o processo, velando pela legalidade do processo registral. A organização e atuação dos prestadores de serviço público evidencia que o novo procedimento estabeleceu a integração e mobilização dos servidores.

O protocolo do requerimento instaura o procedimento administrativo junto ao Município. A priori é realizado um juízo deliberativo quanto ao recebimento do pedido no prazo de cento e oitenta dias. A ausência dos requisitos (legitimidade e irregularidade territorial) importa no indeferimento do pedido. A negativa impõe o dever de informação, sendo imprescindível a indicação das medidas a serem adotadas para uma reformulação ou revalidação do requerimento.

A situação contrastante, contudo, leva ao deferimento. A decisão favorável gera o encargo ao Município de classificar e fixar a modalidade do Reurb a ser seguido. Ressalta-se, que a inação implica na aceitação do requerimento do legitimado, embora nada impeça de uma futura revisão após o estudo técnico (RICALDE, 2018).

O paço seguinte é direcionado ao poder público municipal identificar e esclarecer a situação do núcleo urbano a ser regularizado. A delimitação pode seguir três caminhos. Caso o Município possua um Plano Diretor Urbano, provavelmente, já há um planejamento urbano municipal e com ele a definição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)<sup>7</sup>, onde se identificará os imóveis a serem regulados.

Os Municípios pequenos, cujo Plano Diretor não é obrigatoriedade<sup>8</sup>, podem ser

---

<sup>7</sup> 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 (RICALDE, 2018, P. 131)

<sup>8</sup> Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I - com mais de vinte mil habitantes;

II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

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

IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;

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

definidos por ato do executivo municipal com observância de dados oficiais disponíveis por órgãos governamentais de pesquisa, como definido no Art. 13<sup>9</sup> da Lei Federal nº 13.465/2017. E, por fim, a ausência da classificação das áreas a reformar impõe o dever ao Município de elaborar um plano no prazo de 180 dias, sob pena de prevalecer as informações apresentadas pelo requerente (MOURA, 2017).

A inércia inicial do Município, que concebe a possibilidade de prevalecer as informações apresentadas pelos legitimados ativos, pode a posteriori, ser revista pelo ente federativo. A intenção é que a revisão permita a adequação a real classificação das regiões a serem regularizadas, conforme dados apurados formalmente.

Discernindo os bens a serem regularizados, competirá ao Município identificar as titularidades dos imóveis sob o qual constituiu o núcleo urbano informal, objeto da regularização. A busca contará, quando necessário, com o auxílio do Ofício de Registro de Imóveis, que dispõe do acervo público de direitos reais dos bens particulares.

A não localização de matrículas ou transcrições na serventia, como determina o Art. 30 §7º, da Lei Federal nº 13.465/2017 permite a extensão das diligências do Município a outros escritórios de imóveis, mediante a apresentação da planta do perímetro regularizado, com o fim de certificar a situação atual do bem.

Com a especificação do domínio, seja público ou privado, o Município notificará proprietários, confrontantes, terceiros interessados e o(s) requerentes da Reurb para apresentarem impugnação no prazo de 30 dias. O processo notificatório simplifica-se quando trata de domínio do Município, que se limitará aos confinantes e interessados para o mesmo fim (BRASIL, 2017).

Passado o prazo e tenha ocorrido manifestação, verifica-se a abrangência da discordância. Caso a impugnação seja em relação ao total ou parcela da área demarcada, o conflito será sanado através de procedimento extrajudicial de resolução de conflito. A ausência de impugnação, sob outra perspectiva, há presunção de aceitação e converge a continuidade do procedimento, o mesmo que ocorre após a superação das impugnações.

---

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de (Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade)

<sup>9</sup> Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; [...] (BRASIL, 2017)



Segundo Moura (2017) todo o procedimento de notificação é dispensado quando o instrumento de Reurb é a demarcação urbanística. A assertiva encontra fundamento no Art. 20 da Lei Federal nº 13.465/2017, no qual, como explicado, já dispõe de procedimento semelhante, que lhe é próprio, dispensando a repetição de atos.

Inicia-se, então, a fase de elaboração do projeto de regularização. Nos ditames do Art. 35 da Lei Federal nº 13.465/2017 é o instrumento no qual o Município planeja as especificidades da Reurb através de levantamentos técnicos de natureza urbanística, ambiental e social, intentando a execução e a forma de procedê-la. O planejamento prevê a construção de infraestrutura, além de estipular as responsabilidades das partes envolvidas.

O projeto de regularização é o prognóstico da Reurb, no qual se prevê o progresso do processo. Nesse momento, a ideia que as políticas públicas habitacionais, através da concessão da moradia, promovem o desenvolvimento torna-se perceptível. O arranjo voltado ordenamento urbano aponta a criação e melhorias de infraestrutura indispensáveis, que quando da execução implicarão na melhoria da qualidade de vida dos beneficiários.

O Art. 36 §1º Lei Federal nº 13.465/2017 exemplifica as intervenções a serem tomadas. O dispositivo prevê: sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; rede de energia elétrica domiciliar; soluções de drenagem, quando necessário; e outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios, em função das necessidades locais e características regionais.

Ademais, prescreve no § 3º do Art. 36, que é necessário o implemento de obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, o que pode ser realizado a qualquer tempo da Reurb.

Concluído o projeto, o Município volta-se a próxima fase, o saneamento do procedimento administrativo. O objetivo é o reexame do plano a fim de verificar possíveis falhas e vícios do processo, e na descoberta, saná-las. Nesse momento, torna-se inevitável tratar da regularização em áreas de risco.

Segundo Ricalde (2018) há possibilidade da Reurb recair em áreas de riscos. Nessa situação, para chegar na aprovação do projeto é imprescindível maiores cuidados. O autor elucida o preciso estudo técnico com o dever de examinar a possibilidade de eliminar, corrigir ou administrar os riscos. A inviabilidade impede a regularização, cabendo o ente federado



realocar os ocupantes a áreas seguras.

Apurada e superada as irregularidades, a autoridade competente decidirá sobre a Reurb e o faz através de ato acompanhado de todo o projeto. O pronunciamento deve indicar as intervenções a serem executadas, a aprovação do projeto e a identificação e declaração dos ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais (BRASIL, 2017).

A conclusão ocorre com a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo Município. A CRF conterá informações minuciosas dos beneficiários e do imóvel regularizado, que será encaminhado ao Ofício de Registro de Imóveis, juntamente com o projeto de regularização, para o registro, que se procede independente de determinação judicial ou do Ministério Público.

O recebimento da documentação pelo oficial da serventia atribui-lhe o dever de verificar se foram realizados e preenchidos os ditames legais, com o intuito de certificar a regularidade da transcrição no fôlio real. Segundo Loureiro (2016) o Brasil consagra o sistema de inscrição, o que significa a exigência de dados fundamentais a serem contidos nos títulos a serem registrados, que a Lei Federal nº 13.365/2017, no que tange a regularização fundiária urbana, consagrou no Art. 41, como segue:

**Art. 41.** A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo:

I - o nome do núcleo urbano regularizado;

II - a localização;

III - a modalidade da regularização;

IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;

V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;

VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação.

O oficial de registro de imóveis, ao constatar irregularidades que impeça o registro, deve expedir nota devolutiva fundamentada, apontando os motivos da recusa e atribuindo exigências a serem preenchidas, em conformidade com a Lei Federal nº 13.465/2017. Em contrapartida, a regularidade da documentação permite o registro, que implica: na abertura de nova matrícula, quando o for o caso; abertura de matrículas individualizadas para os lotes e

áreas públicas resultantes do projeto; e registro dos direitos reais indicados na CRF.

Dada a finalidade social da regularização fundiária, o respectivo registro está dispensado do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados. O intuito é a não criação de embargos a efetivação da Reurb, que se conclui no prazo de 60 dias, havendo possibilidade de prorrogação por igual período quando fundamentado.

A finalização do registro da CRF e a conseqüente abertura de matrículas individualizadas, apontam o estágio final da política habitacional. O momento passa a ser de atenção aos beneficiários, que passar a ter direitos reais assegurados junto ao cartório de imóveis, uma vez que são registrados na matrícula das unidades correspondentes.

O procedimento administrativo e a criação de institutos jurídicos de regularização, na visão de Ricalde (2018), constituiu fatores de alcance social, que asseguram a dignidade da pessoa humana, com a garantia ao direito a propriedade e o direito de habitação e, dessa forma, construindo a cidadania.

Segundo o autor, a Lei Federal nº 13.465/2017 promoveu o amadurecimento do poder público municipal. A Lei, além de tornar o Município responsável pela Reurb, concedeu-lhe, também, a iniciativa dos procedimentos extrajudiciais de composição de conflito e a responsabilidade de implementar a infraestrutura necessária, arcando com equipamentos e custos necessários, através da cooperação dos demais entes.

A análise do procedimento e da literatura acadêmica alinha-se com o entendimento que o Estado brasileiro, enquanto social de direito, permanece com o dever de assegurar o mínimo existencial da pessoa humana. No que diz respeito a habitação e qualidade do meio, o faz por meio da Reurb, que atribuiu ao Município, com o auxílio dos demais entes federados, o dever de alcançá-lo.

Compreende-se, ainda, que desde a iniciativa até a conclusão da Reurb, apesar de técnicas inovadoras que findam a desburocratização e desjudicialização do procedimento, o Município atua, integralmente, no planejamento, execução e custeio. Destarte, não é possível afirmar que houve redução da participação do Estado na efetivação do direito à habitação na execução das políticas habitacionais.



## 6. CONCLUSÃO

O direito à moradia é reconhecido como um direito social fundamental de caráter universal. A abrangência do conceito vai além do mero acesso à uma habitação, é reconhecido como um instrumento de evolução. A concepção, deve-se, ao fato de agregar aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais em sua compreensão.

Trata-se de um processo econômico, à medida que garante segurança jurídica em sua efetivação. A legalização de imóveis representa o ingresso de ativos no mercado formal, que além de favorecer positivamente a economia com a comercialização e o acesso ao crédito, favorece, também, o Município na captação de receitas (RICALDE, 2018).

Ademais, o acesso à moradia exprime, ainda, a concepção de processo político e social indutor das ações governamentais. A promoção do direito requer uma organização política e social que favoreça políticas públicas voltadas ao ordenamento urbano, com sustentabilidade e acesso aos serviços públicos da cidade, o que significa acesso a infraestrutura, transporte, educação, informação, segurança, integração a economia urbana formal e tudo que favoreça o bom aproveitamento da vida na cidade (MOTA, 2003; RIOS, 2015).

E, por fim, indica uma mudança cultural. A inclusão da função social à propriedade imprimiu um condicionamento da propriedade privada ao bem-estar social. Permitiu que o Estado regulasse e intervisse em bens particulares em prol do interesse da comunidade. Assim, assumiu um papel prestacional que refletiu na redistribuição de terra para possibilitar o acesso à moradia àqueles que não conseguem usufruir por conta própria, relativizando o caráter absoluto e liberto do domínio (HUMBERT, 2009; BARROS, 2014)

O acesso à moradia, portanto, assegura a condição de indispensável a dignidade humana e irrefutável ao planejamento dos atos estatais, convertendo-se em um processo econômico, político – social e cultural de aprimoramento do bem-estar e justa distribuição.

O direito à moradia, apesar de previsto e regulado pela Constituição Federal de 1988 no Brasil, não desfruta de plena consolidação. A causa transcorre de fatores históricos, sociais, econômicos, culturais e políticos no processo de ocupação territorial, que conduziram ao panorama atual do país (CÂMARA; SOARES, 2011).

O cenário brasileiro delineou-se com o crescimento das cidades e da economia urbana no Brasil iniciado na segunda metade do século XX, quando a mecanização do campo associado a concentração fundiária e industrialização nas cidades, provocou o fenômeno do



êxodo rural. A migração da população do campo para a cidade resultou na aceleração do processo de urbanização (ALVES et. al., 2011).

A população advinda do campo, em busca de melhores oportunidades, favoreceu o aumento desenfreado nas cidades, que sem planejamento local e políticas habitacionais adequadas, permitiu que as ocupações espaciais ocorressem de forma inadequada, desordenada, muitas vezes em áreas impróprias à implementação de habitações, principalmente, próximo aos centros produtivos (ARRUDA, 2009; SILVA et. al, 2016).

O resultado foi a proliferação de ocupações clandestinas e irregulares, concentrada e desigual, sem qualquer observância dos parâmetros urbanísticos e do ordenamento jurídico de propriedade, constituindo o surgimento de áreas urbanas consolidadas de maneira informal.

A contabilidade numérica dos núcleos informais, persistentes no Brasil, demonstram um elevado déficit habitacional. Em 2015 equivalia a 9,3%, o equivalente a uma carência de 6.355.743 (seis milhões, trezentos e cinquenta mil e setecentos e quarenta três) moradias. O cálculo leva em consideração a existência de habitações precárias, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamentos excessivos de moradores em imóveis alugados, inerentes a esses núcleos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017).

Os números demonstram afronta ao direito à moradia. A informalidade da cidade e o acesso das populações de baixa renda a uma habitação correspondem aos desafios da gestão pública brasileira, que diante da ausência de medidas preventivas, compete ao poder público a intervenção ampla e imediata para solucionar.

A atuação do Estado no intuito de sanar a carência de habitações efetiva-se por meio de políticas públicas habitacionais urbanas. Essas políticas passaram por mudanças relevantes nas últimas décadas em decorrência das transformações sociais. Apesar do direito à moradia ser reconhecido como direito fundamental com a Emenda Constitucional nº 26 do ano de 2000, que alterou a Constituição Federal de 1988, as reivindicações populares e prestações estatais precede a Carta Magna.

A política de remoção de favelas iniciou em 1964, com a Lei Federal nº 4.830 e prevaleceu até os anos de 1980. O objetivo central consistia em transferir os moradores das áreas irregulares visando a extinção das favelas. Em seguida surgiu a política de urbanização dos assentamentos, que persistiu até os anos de 2017. Contrariamente a anterior, buscava manter a população nos bairros em que se encontravam, melhorando, progressivamente, a infraestrutura urbana.

No ano de 2017, a Lei Federal nº 13.465, instituiu a política de regularização fundiária de assentamentos informais, que prevalece na atualidade. O propósito conduz a implementação de procedimentos e mecanismos de desburocratização e desjudicialização para fazer-se concretizar.

A perseguição da empreitada de efetivação do acesso à moradia por parte do Estado, concomitantemente, é seguida por tentativas de mudanças em sua forma de gestão. A sobrecarga das prestações sociais, complexidades das instituições políticas, crises administrativas e insuficiência de apoio pelos cidadãos, implicou na busca da superação do papel do Estado de responsável pela efetividade da prosperidade econômica e bem-estar social, associado a burocracia, através da adoção de uma postura menos interventiva, porém de maior qualidade, o qual foi denominado modelo gerencial (BALTAR NETO; TORRES, 2015; BUENOS AYRES, 2004).

O presidente Fernando Henrique Cardoso, instituiu o modelo de gestão gerencial no Brasil em 1995. A finalidade era buscar por inovações, amparadas, principalmente, nas novas tecnologias, na redução de custos, na melhoria da qualidade e aumento da eficiência, surgindo novas práticas e ferramentas administrativas e gerenciais na efetivação de políticas públicas. Interesse, esse, que prevalece até a hodiernidade.

Pautando-se na compreensão do modelo desburocratizada da gestão gerencial, em conjunto com a perspectiva da nova política de regularização fundiária de assentamentos informais, buscamos responder ao questionamento se a reforma gerencial do aparelho do Estado alcançou as políticas habitacionais urbanas.

Para tanto, na primeira parte do trabalho, destinada a esclarecer a relação entre acesso à moradia e desenvolvimento, partiu-se da constituição da noção de Estado, compreendendo suas transformações e aquisição do dever prestacional dos direitos sociais.

Em seguida apresentando a necessidade da delimitação desses direitos, dentre os quais encontra-se a habitação, que passou a receber proteção internacional e, nesse contexto, ampliou o seu conceito além do simples acesso a morada. O direito à habitação alcança uma percepção econômica, política, social e cultural, que lhe torna instrumento de desenvolvimento regional.

Na segunda etapa, buscou-se compreender a proteção do direito à moradia à luz da evolução das constituições e leis infraconstitucionais brasileiras. Vislumbrou-se que desde o império havia preocupação com a inviolabilidade e segurança da propriedade, surgindo



conceitos persistentes até a atualidade. Contudo, apenas com a previsão da função social da propriedade, com a Constituição Federal de 1946, iniciou-se a noção atual do Estado como realizador do direito.

A efetivação prestacional ocorreu, apenas, no ano de 1964, quando a Lei Federal nº 4.830 inaugurou a primeira política habitacional urbana do Brasil – a política de remoção das favelas – que persistiu até os anos de 1980.

A Constituição Federal de 1988, a despeito de prevê um capítulo específico destinado a regularização das políticas públicas, englobando as habitacionais, ainda não reconhecia o direito à habitação como fundamental, o que só veio a acontecer através da Emenda Constitucional nº 26 no ano de 2000.

O terceiro estágio da pesquisa centrou-se na realidade brasileira, compreendendo a origem dos problemas habitacionais que assolam o Brasil e as medidas que foram tomadas pelo Estado na solução. Constatou-se que o governo criou políticas habitacionais urbanas de caráter quantitativo, com a construção de novas habitações, qualitativas, através do melhoramento das condições de vida nos núcleos irregulares, e, agora, visa alcançar a segurança jurídica, com a instituição de uma política que visa a titulação dos imóveis irregulares.

Diante disso, por fim, procurou-se identificar as inovações da política de regularização fundiária de assentamentos informais, instituída pela Lei Federal nº 13.465/2017. Examinou-se a proposta dessa nova política em implantar uma política habitacional urbana mais desburocratizada. Para isso, analisou-se as inovações de caráter administrativo implantadas, quais sejam: os instrumentos, os procedimentos e a atuação do Município. Finda-se descobrir se o modelo de gestão implantado com a reforma administrativa os alcançou.

A pesquisa limitou-se a compreender se as novidades estabelecidas proporcionaram a modernização; se houve mudanças estruturais e organizacionais com a integração e mobilização de servidores; inserção da gestão participativa, na qual é dado cuidado e atenção aos usuários do serviço que passam a ter participação na condução do serviço e no controle de qualidade do mesmo; e redução do papel do Estado na sua efetivação. Os resultados, demonstram-se a seguir.

É indubitável a existência de modernização na atual política de regularização urbana. A literatura acadêmica (RICALDE, 2017; MOURA, 2017) comprovou que a Lei Federal nº 13.465/2017 inovou em diversos aspectos. Primeiramente, introduziu novos conceitos no



tratamento da política, o que pode ser percebido, exemplificadamente, quando trata das ocupações irregulares, que inovou ao denominá-los de núcleos urbanos, renovando a concepção, alterando conceitos e facilitando a compreensão das definições.

Concebe-se, ainda como inovação, a tratativa dos instrumentos da Reurb. A legislação reconheceu a demarcação urbanística como um mecanismo de regularização. Ademais, ratificou a legitimação de posse, porém alternando sua abrangência, que passou a não depender da demarcação urbanística e a alcançar, apenas, áreas particulares. E criou um instrumento, a legitimação fundiária.

Progridiu, também, ao criar um procedimento administrativo, que favorece a desjudicialização dos instrumentos da Reurb. Ao conceber espécies de Reurb, podendo ser social e específica, a depender dos favorecidos da regularização. E, por fim, ao idealizar modelos de resolução extrajudicial de conflitos.

Equitativamente, pode-se afirmar que é incontestável as mudanças organizacionais com a integração e mobilização de servidores. A Reurb, ao ser considerada como um processo complexo, que requer uma integração multidisciplinar, já permite presumir mudanças estruturais na organização para atender o fim almejado. Contudo, sobreleva ao prevê a ordenação dos entes federados.

Como depreende-se da Constituição Federal de 1988, é dever de todos os entes federados a execução da política de regularização de assentamentos informais. Nada obstante, a Lei Federal nº 13.465/2017 aponta o favorecimento do Município na condução da Reurb, competindo aos demais entes a viabilizarem a execução, o que o fazem através da cooperação financeira, constituição de convênios e instituição de parcerias público privada.

Demonstra-se, ainda, como mudança organizacional, a necessidade de criação de uma equipe constituída por diversos servidores, bem como variadas secretarias no procedimento administrativo, com o fim de alcançar o atendimento das medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais próprios da Reurb. Decorrendo, igualmente, a integração e mobilização dos servidores.

No que concerne a inserção da gestão participativa, é possível certificar a participação de particulares na condução do serviço e no controle de qualidade. A princípio, ao ser previsto como legitimado, demonstra a preocupação da nova política em inserir a possibilidade dos interessados atuarem na condução da Reurb-S, o que promove o empoderamento da população envolvida, tornando-os participantes, ao invés de meros beneficiários,

controladores sociais (MALTA; CORREA, 2018). Em seguida, diante da possibilidade da constituição de parceria público privada na captação de recursos, torna-o, também, realizador da política.

Compreende-se, por fim, que desde a iniciativa até a conclusão da Reurb, apesar de técnicas inovadoras que findam a desburocratização e desjudicialização do procedimento, o Município atua, integralmente, no planejamento, execução e custeio. Destarte, não é possível afirmar que houve redução da participação do Estado na efetivação do direito à habitação na execução das políticas habitacionais.

A pesquisa visou analisar se a Lei Federal nº 13.465/2017, ao estipular a política de regularização de assentos informais, conseguiu promover as seguintes características inerentes ao modelo gerencial, quais sejam: modernização, mudanças estruturais e organizacionais com a integração e mobilização de servidores, gestão participativa e redução do papel do Estado na sua efetivação.

Da análise constatou-se, que apesar de atender a maioria, restou comprovado que não conseguiu reduzir o papel do Estado na consecução da Reurb. Isto posto, a ausência de um dos requisitos apontados como inerentes ao modelo gerencial na atual política habitacional urbana, impede a afirmação que conseguiu auferir o fim almejado. Logo, é possível afirmar que o modelo gerencial de gestão não alcançou as políticas habitacionais urbanas.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: Cadernos ENAP; n. 10, 1997.

ALVES, ET. AL. Êxodo e sua contribuição à urbanização de 1950 a 2010. **Revista de Política Agrícola (Embrapa)**. Ano XX, nº2, Abr/Maio/Jun. 2011.

ARENDT, Hanna. **A condição humana**. Tradução: Roberto Raposo, revisão técnica: Adriano Correia – 11. Ed. – Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, 11(31), Junho/1996. Disponível em: <file:///C:/Users/joesia/Downloads/BIBL%C3%8DoGRAFIA%206%20(1).pdf> Acesso em: 09 junho 2018.

ARRETCHE, Marta T.S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil** – Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012, 232p.

ARRUDA, Ana Paula S. N. **Política habitacional e remoção de favelas em cidades de porte médio: a experiência do conjunto habitacional Aldeia em Campos dos Goytacazes**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Norte Fluminense – Rio de Janeiro, 2009, 152p. Disponível em:< http://uenf.br/posgraduacao/politicas-sociais/wp-content/uploads/sites/11/2015/06/ANA-PAULA-SERPA-NOGUEIRA-DE-ARRUDA.compressed.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2018.

BALTAR NETO, Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito administrativo**. Coleção sinopse para concursos. V. 9. 5. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

BALTHAZAR, Renata Davi Silva. **A permanência da autoconstrução: um estudo de sua prática no Município de Vargem Grande Paulista**. Dissertação (Mestrado – Área de Concentração: Habitat) – FAUUSP – São Paulo, 2012, 147p. Disponível em:< file:///C:/Users/joesia/Downloads/dissertacao\_renata.pdf> Acesso em: 14 junho 2018.

BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. **Regularização fundiária & direito à moradia: instrumentos jurídicos e o papel dos municípios**. Curitiba: Juruá, 2014.

BERNARDES, J.T.; FERREIRA, O.A.V.A. **Direito Constitucional**. Coleção sinopse para concursos. 5. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade; por uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro, 18ª. Reimpressão, Paz e Terra, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 7ª ed. rev. ampl – São Paulo: Malheiros, 2008.



BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n.1, p.70–104, 2008. Disponível em: [http://www.usjt.br/arb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arb/numero_01/artigo_05_180908.pdf). Acesso em: 09 junho 2018.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, 1996.

BUENOS AYRES, Carlos Antonio Mendes de Carvalho. “A Democratização da Administração Pública e o Ocaso do Paradigma Estadocêntrico no Brasil”. In: **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. São Paulo: Escola Superior de Direito Constitucional, n. 03, janeiro-junho, p. 447- 469, 2004.

\_\_\_\_\_. **A Administração no Setor Público**. Teresina: EDUFPI/UAPI, 2010.

BUENO, Eduardo. **Brasil: uma história**. 2 ed. rev. –São Paulo: Ática, 2003.

CÂMARA, Andreza Aparecida Franco; SOARES, Paulo Brasil Dill. **A legitimação de posse na lei nº. 11.977/2009**: um novo instrumento de regularização fundiária nas favelas. **ÓRBIS: Revista Científica**, V. 02, nº 03, p.367-394, 2011.

CORDEIRO, Jafé Praia Lima; et. al. **Modelos da Administração Pública Brasileira: Do Patrimonialismo ao Pós-Burocrático**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Edição 05. Ano 02, Vol. 01. pp 299-308, Julho de 2017. ISSN:2448-0959. Disponível em:<<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/modelos-da-administracao-publica>>. Acesso em: 15 abril 2019.

CORREIA, Jonas Ricardo. **Usucapião no Novo CPC**. 3ª ed. Campo Grande: Contemplar, 2018.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Civil Constitucional Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2008

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 8. ed., ver., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2019.

COSTA, Nelson Nery. **Previdência do Servidor Público: Regime Próprio e Comprev**. 5ª ed.-Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2018.

FERREIRA, João S.W. O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. In:**Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários** -Brasília/ São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades Primeira impressão: janeiro de 2009. Disponível em:< <http://www.capacidades.gov.br/media/doc/biblioteca/SNH003.pdf>>. Acesso em: 12 junho 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações **Déficit habitacional municipal no Brasil**. / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2013. Disponível em: < <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>. Acesso em: 20 nov.

2017.

HOBBSAWM, Eric J. **A Era do Capital**. Tradução: Luciano Costa Neto. 15 edição revista- São Paulo: Editora Paz e Terra, 2012.

HUMBERT, George Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

LYRA, Rubens Pinto (Org). **Estado e cidadania: de Maquiavel à democracia participativa**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2006.

LOPES, Roberta Castilho Andrade. **A Construção do Direito à Moradia no Brasil: da Formação da Norma à Judicialização no Tribunal de Justiça do estado de São Paulo**. Tese (Doutorado – Programa de pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo); orientadora Maria Lúcia Refinetti Martins – Universidade de São Paulo – Faculdade de arquitetura e Urbanismo – São Paulo, 2014, 227p. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-08072014-095442/pt-br.php>>. Acesso em: 05 junho 2018.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. 7.ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

MALTA, Gabrielle Sperandio; CORREA, Marina Aparecida P. C. ASPECTOS DA NOVA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL E A CONTEXTUALIZAÇÃO DO HISTÓRICO URBANO BRASILEIRO. **Perspectivas em Políticas Públicas** | Belo Horizonte | Vol. XI | Nº 22 | P. 117-146 | jul/dez 2018.

MASTRODI, Josué; AVELAR, Ana E. C. O conceito de cidadania a partir da obra de T. H. Marshall: conquistas e concessão. In: **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 17(33): 3-27, jul.-dez. 2017 • ISSN Eletrônico: 2238-1228. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/viewFile/3451/2072>>. Acesso em: 01 set. 2018.

MENDES, Erika A. M.; FONSECA, Joabe R. T.; GUEDES, Maria J. L.; FERREIRA, Renan S.; MENELAU, Almir S. URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES AMBIENTAIS. **Ágora: R. Divulg. Cient.**, v. 22, n. 2, p. 87-104, jul./dez. 2017 (ISSNe 2237-9010). Disponível em: <<http://www.periodicos.unc.br/index.php/agora/article/viewFile/1448/786>> Acesso em: 15 junho 2018.

MORAES, Ricardo Quartim de. A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. In: **Revista de informação legislativa**. v. 51, nº 204, p.269-285, out/dez 2014. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/204/ril\\_v51\\_n204\\_p269.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/204/ril_v51_n204_p269.pdf)>. Acesso em: 22 agost. 2018.

MORIKAWA, Márcia M. Capacitação humana para o desenvolvimento como liberdade: um diálogo com Amartya Sen e Martha Nussbaum. In: ALBURQUERQUE, Armando;



BELO, Manoel Alexandre C.; GONÇALVES, Rogério Magnus V.; BRAGA, Romulo Rhemo P. (Orgs). **Desenvolvimento - Aspectos Sociais, Econômicos e Político-Criminais**. Curitiba-Juruá Editora, 2012

MOTA, Suetônio. **Urbanização e meio ambiente**. 3 ed- Rio de Janeiro: ABES, 2003.

MOURA, Jocsão Araujo. **CARTILHA - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA – ASPECTOS PRÁTICOS DA LEI 13.465/2017**. Disponível em :< [https://www.sinoreg-es.org.br/\\_Documentos/Upload\\_Conteudo/arquivos/CARTILHA\\_REGULARIZACAO\\_FUNDIARIA\\_URBANA\\_2017.pdf](https://www.sinoreg-es.org.br/_Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf)>. Acesso em: 07 maio 2019.

NEVES, F. S.; MORAIS, M. R.; FURTADO, R. G.; VILAÇA, T. A.. Inovação e compartilhamento de boas práticas na gestão pública: caminhos para o comprometimento dos pares e a valorização das idéias. In: **III Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais.Brasília: Consad, 2010. Disponível em <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/255> >Acessado em: 12 nov. 2017.

OLIVEIRA, Thiago de. **O poder local e o federalismo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entreo gerencialismo e a gestão social. **Rev. adm. empres.**, São Paulo , v. 45, n. 1, p. 36-49, mar. 2005 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75902005000100005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902005000100005&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 05 junho 2018.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: a preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social, à luz da Constituição mexicana de 1917. **Revista de informação legislativa**, v. 43, n. 169, p. 101-126, jan./mar. 2006 Disponível em:< <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92449/Pinheiro%20Maria.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 22 ago. 2018.

PINTO, Ewerton Gouveia Ferreira. FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO NO BRASIL: Uma análise histórica compreendendo o período de 1964 a 2013, norteadas pelo arcabouço teórico pós-keynesiano e evolucionário. **Econ. e Desenv.**, Santa Maria, vol. 27, n.2, p. 276 - 296, jul. – dez. 2015. Disponível em:< [file:///C:/Users/joesia/Downloads/21103-101826-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/joesia/Downloads/21103-101826-1-PB%20(1).pdf)>. Acesso em: 05 junho 2018.

PINTO, Vitor Carvalho. **Mitos e verdades sobre a nova Lei de Regularização fundiária Urbana**. Caos Planejado, 2017. Disponível em < <https://caosplanejado.com/mitos-e-verdades-sobre-a-nova-lei-da-regularizacao-fundiaria-urbana/>> Acesso em: 01 abril 2018.

RICALDE, Mario do Carmo. **Regularização Fundiária Rural e Urbana: Impacto da Lei nº 13.465/2017**. 1ª ed. Campo Grande: Contemplar, 2018.



RIOS, Arthur. Regularização fundiária urbana: procedimento administrativo de regularização de áreas pela Lei 11.977/2009. Curitiba: Juruá, 2012.

SANTOS, Sérgio Roberto Leal dos. Três momentos do Estado de Direito. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2524, 30 maio 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14935>>. Acesso em: 22 ago. 2018.

SILVA, Francisco João da. **A Substituição sistemática dos procedimentos judiciais por processos administrativos junto aos cartórios extrajudiciais**. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Direito Administrativo. Natal, RN, 2017, 55f. Disponível em: <<file:///C:/Users/joesia/Desktop/mestrado/regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundiarria/2018-%20tudo%20novo/CAPITULO%2002/A%20SUBSTITUI%C3%87%C3%83O%20SISTEMATICA%20DOS%20PROCEDIMENTOS%20JUDICIAIS%20POR.pdf>> Acesso em: 17 junho 2018.

SILVA, D. A.; LIMA, R. A.; NELSON, A. V. M. Exclusão Social, Ocupação Urbana e Moradia a Luz do Princípio da Função Social das Cidades. **Interface - Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas**, v. 13, n. 2, p. 129-144, 2016. Disponível em <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/43515/exclusao-social--ocupacao-urbana-e-moradia-a-luz-do-principio-da-funcao-social-das-cidades->> Acesso em 15 jan. 2018.

SILVA, Francisco João da. **A Substituição sistemática dos procedimentos judiciais por processos administrativos junto aos cartórios extrajudiciais**. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Direito Administrativo. Natal, RN, 2017, 55f. Disponível em: <<file:///C:/Users/joesia/Desktop/mestrado/regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundiarria/2018-%20tudo%20novo/CAPITULO%2002/A%20SUBSTITUI%C3%87%C3%83O%20SISTEMATICA%20DOS%20PROCEDIMENTOS%20JUDICIAIS%20POR.pdf>> Acesso em: 17 junho 2018.

SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 30ª ed. ver. E atualizado até a Emenda Constitucional nº 56. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

TATAGIBA, Luciana; PATERNIANI, Stella Zagatto; TRINDADE, Thiago Aparecido. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. **Opin. Publica**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 399-426, Nov. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762012000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000200007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 junho 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762012000200007>.

TUDE, João Martins. **Organizações intergovernamentais: uma reflexão a partir da perspectiva intelectual de Karl Polanyi**. Tese (Doutorado - Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração); orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani - Universidade Federal da Bahia - Salvador, 2014, 296p. Disponível em: <[http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/tese\\_nova\\_revista\\_final\\_feverei](http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/tese_nova_revista_final_feverei)>

ro\_2014.pdf>. Acesso em : 21 out. 2018.

VISENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danivelicz. História mundial contemporânea (1776-1991): **Da independência dos Estados Unidos ao colapso da União Soviética** – 3ed. rev. e atualizada. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012. Disponível em:< [http://funag.gov.br/loja/download/1005-Manual\\_do\\_Candidato\\_-\\_Historia\\_Mundial\\_Contemporanea\\_1776-1991.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/1005-Manual_do_Candidato_-_Historia_Mundial_Contemporanea_1776-1991.pdf)> Acesso em: 12 set. 2018.

