

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO**

MARCOS FELIPE LOPES DE ALMEIDA

**A NOVA CARTOGRAFIA ABISSAL APÓS A PROMULGAÇÃO DA LEI
13.465/2017: uma análise das modificações promovidas em matéria
de regularização fundiária de interesse social**

**Juiz de Fora
2017**

MARCOS FELIPE LOPES DE ALMEIDA

**A NOVA CARTOGRAFIA ABISSAL APÓS A PROMULGAÇÃO DA LEI
13.465/2017: uma análise das modificações promovidas em matéria
de regularização fundiária de interesse social**

Artigo científico apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito sob orientação da Prof. Dr^a Waleska Marcy Rosa.

**Juiz de Fora
2017**

FOLHA DE APROVAÇÃO

MARCOS FELIPE LOPES DE ALMEIDA

A NOVA CARTOGRAFIA ABISSAL APÓS A PROMULGAÇÃO DA LEI 13.465/2017: uma análise das modificações promovidas em matéria de regularização fundiária de interesse social

Artigo científico apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito submetido à Banca Examinadora composta pelos membros:

Orientadora: Prof. Dr^a Waleska Marcy Rosa
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr^a Fernanda Maria da Costa Vieira
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Leonardo Alves Correa
Universidade Federal de Juiz de Fora

PARECER DA BANCA

() APROVADO

() REPROVADO

Juiz de Fora, de

de 2017

RESUMO

O presente trabalho busca analisar as modificações promovidas pela Lei nº 13.465/2017 em comparação com a Lei revogada nº 11.977/2009, no que tange à regularização fundiária urbana de interesse social, cujos beneficiários são populações de baixa renda. A partir da proposição teórica do pensamento abissal, cunhada por Boaventura de Sousa Santos, traçam-se inferências com objetivo de averiguar se a linha abissal jurídica ganhou uma nova configuração com a promulgação do referido diploma normativo. Além disso, aborda-se a composição do direito à moradia adequada, que não se resume à garantia de uma casa para morar. Por fim, verifica-se que a Lei 13.465/2017 priorizou a formalização da propriedade, em detrimento da urbanização e da oferta de serviços públicos, implicando em um aprofundamento da linha abissal.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Interesse social. Pensamento abissal. Direito à moradia adequada.

ABSTRACT

This paper seeks to analyze the modifications promoted by the law n. 13.465/2017 in comparison with the revoked law n. 11.977/2009, regarding the urban land regularization of social interest, whose beneficiaries are low-income communities. Using the theoretical proposal of abyssal thinking, by Boaventura de Sousa Santos, inferences are built with the purpose to investigate if the law's abyssal line got a different configuration after the promulgation of the new legal framework. Besides, the composition of the right to adequate housing is described, which is not limited to the guarantee of a house for living. Finally, it is concluded that law n. 13.465/2017 prioritized the formalization of property, instead of the urbanization and the provision of public services, implying a deepening of the abyssal line.

Keywords: Land regularization. Social interest. Abyssal thinking. Right to adequate housing.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
2	A ABISSALIDADE DO PENSAMENTO JURÍDICO MODERNO	7
2.1	As manifestações do pensamento abissal e suas características	7
2.2	Reflexos do pensamento abissal no contexto urbano	8
3	A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA A PARTIR DAS LEIS 11.977/2009 E 13.465/2017	10
3.1	Objetivos e modalidades da regularização fundiária urbana	10
3.2	O paradigma da Lei 11.977, de 07 de julho de 2009	11
3.3	O paradigma vigente a partir da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017	12
4	A NOVA CARTOGRAFIA ABISSAL	14
4.1	A efetivação do direito à moradia adequada	14
4.2	O rearranjo das linhas abissais.....	15
5	CONCLUSÃO.....	18
6	REFERÊNCIAS	19

1 INTRODUÇÃO

A compreensão do direito só pode ser alcançada com o estudo das suas estruturas fundantes, isto é, torna-se imprescindível a busca pelos elementos latentes do pensamento moderno para compreender os pilares das relações jurídicas. Nesse sentido, é interessante analisar o direito a partir da proposição teórica do pensamento abissal e suas respectivas linhas, cunhada por Boaventura de Sousa Santos.

Diante disso, destaca-se a necessidade de analisar a produção legislativa, a fim de identificar como o Estado tem se comportado frente aos rearranjos das linhas abissais. Tal investigação encontra terreno fértil na efetivação dos direitos fundamentais sociais, uma vez que estes têm, como objetivo intrínseco, a realização da igualdade material.

Recentemente, o direito social à moradia foi alvo de inovação no âmbito legislativo, no tocante à regularização fundiária urbana. Em dezembro de 2016, foi editada a Medida Provisória (MP) nº 759, que instituiu novas regras para a utilização de tal mecanismo, bem como revogou as disposições anteriores contidas na Lei nº 11.977/2009, dentre outras modificações. Em julho de 2017, houve a conversão da MP na Lei nº 13.465, sendo que o texto original foi pouco alterado.

Nesse trabalho, será dado enfoque à regularização fundiária urbana na modalidade de interesse social, em virtude de seus beneficiários serem populações de baixa renda, logo, populações em maior vulnerabilidade social e fortemente ameaçadas por uma expansão da linha abissal.

Desse modo, cabe indagar: a regularização fundiária de interesse social instituída pela Lei nº 13.465/2017 representa um aprofundamento da linha abissal? Há um retrocesso na concretização de direitos fundamentais sociais, em especial o direito à moradia?

A hipótese que se formula é de que a inovação legislativa promoveu um alargamento da linha abissal e, ao invés de romper com o círculo vicioso da exclusão social, o novo paradigma da regularização fundiária o manteve. Ademais, o direito à moradia foi tratado apenas de forma registral, com enfoque na justa titulação, prescindindo-se da sua integração à urbe

Do ponto de vista jurídico, o presente artigo se justifica em razão das discussões acerca da (in)constitucionalidade da Lei 13.465/2017, tanto por parte da

sociedade civil, quanto no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5771 em face do texto integral da lei. Quanto ao aspecto social, tendo em vista o contexto brasileiro de desenvolvimento urbano informal, vislumbra-se a relevância de se estudar a regularização fundiária e seu potencial para alteração desse panorama.

Trata-se, portanto, de pesquisa de vertente jurídico-sociológica, a qual se preocupa com a facticidade do direito e sua relação com os demais campos. O trabalho consistirá de delineamento teórico e de sistematização das alterações promovidas pela Lei 13.465/2017 em relação à Lei 11.977/2009, no que tange à regularização fundiária urbana de interesse social. A partir disso, serão traçadas inferências, a fim de verificar a produção de um resultado específico

Inicialmente, serão apresentadas as características e as manifestações do pensamento abissal, bem como as repercussões no contexto urbano. Na sequência, serão descritos os objetivos e modalidades da regularização fundiária urbana, além da sistematização das disposições relativas à regularização fundiária de interesse social nas Leis 11.977/2009 e 13.465/2017. Por fim, serão feitas inferências acerca dos impactos sobre a efetivação do direito à moradia adequada e dos rearranjos das linhas abissais, de modo a responder as perguntas suscitadas e testar a hipótese formulada.

2 A ABISSALIDADE DO PENSAMENTO JURÍDICO MODERNO

O projeto sociocultural da modernidade emergiu no século XVI, constituindo-se antes mesmo do modo de produção capitalista ter se tornado dominante. O paradigma da modernidade assenta-se em dois pilares fundamentais: o da regulação e o da emancipação. Ambos são constituídos por três elementos que, no caso da regulação, são: o Estado, o mercado e a comunidade. O pilar da emancipação, por sua vez, é formado pelas seguintes racionalidades: a estético-expressiva da arte e da literatura; a moral-prática da ética e do direito; e a cognitivo-instrumental da ciência e da técnica. Atualmente, vive-se o terceiro período da modernidade, cujo início se deu em meados dos anos de 1960, e é marcado pelo capitalismo financeiro (SANTOS, 1999).

Além disso, modernidade ocidental é caracterizada por diversas tensões e contradições, sendo que a mais persistente é a reprodução do que se denomina *pensamento abissal*, que consiste em um sistema de distinções visíveis e invisíveis. Estas últimas fundamentam aquelas e são responsáveis pela separação da realidade social em dois universos distintos: o deste lado da linha e o outro lado da linha (SANTOS, 2007).

O conhecimento e o direito moderno são as principais formas de manifestação do pensamento abissal, sendo que ambas têm elementos constitutivos próprios.

2.1 As manifestações do pensamento abissal e suas características

De acordo com Boaventura de Sousa Santos (2007), com relação ao conhecimento, o pensamento abissal se manifesta ao conceder à ciência moderna o monopólio da distinção entre falso e verdadeiro, em detrimento da filosofia e da teologia, sendo invisibilizados os conhecimentos populares e tradicionais.

Quanto ao direito, foco desse trabalho, o pensamento abissal separa o domínio do direito do domínio do não-direito, no qual há um território sem lei, a-legal. Logo, deste lado da linha há a tensão visível entre o legal e o ilegal, representada pela regulação/emancipação, já no outro lado prevalece a apropriação e a violência. Na apropriação, estão presentes a incorporação, a cooptação e a assimilação, enquanto na violência há destruição física, material, cultural e humana. Ao passo

que no âmbito da regulação/emancipação há a divisão fundamental entre direito das coisas e direito das pessoas, na apropriação/violência existe apenas o direito das coisas, sejam elas humanas ou não. Destarte, tais distinções se assemelham à antiga separação entre metrópole e colônia.

Em contraposição a tal movimento e à globalização neoliberal, há o cosmopolitismo subalterno, que se trata de uma expressão da globalização contra-hegemônica. Referido fenômeno parte da premissa de que a exclusão social decorre de relações desiguais de poder, então propõe a redistribuição de recursos, com base na igualdade e no reconhecimento da diferença.

Atualmente, o autor identifica uma expansão do outro lado da linha, quer dizer, um agigantamento da lógica de apropriação/violência, que contamina e encolhe o domínio da regulação/emancipação. Vislumbra-se, então, uma intromissão – não necessariamente física – do colonial nas sociedades metropolitanas e a ascensão de obrigações contratuais privadas e despolitizadas, nas quais a parte mais fraca é submissa à mais forte. Como parte desse processo, há o fenômeno do regresso do colonizador, em que são ressuscitadas novas formas de governo colonial, nas quais o Estado se retira da regulação social e os serviços públicos são privatizados. Desse modo, as relações de poder se tornam extremamente desiguais, configurando o fascismo social, que pode ser definido como um regime social e civilizacional (SANTOS, 2010).

2.2 Reflexos do pensamento abissal no contexto urbano

O fascismo social pode se expressar de diversas formas, porém, no âmbito desse trabalho, insta abordar o tipo chamado de fascismo do *apartheid* social, que é caracterizado pela segregação social dos excluídos através de uma cartografia urbana dividida em zonas civilizadas e zonas selvagens. Diz-se, então, que estas últimas vivem em um estado de natureza hobbesiano¹, enquanto aquelas são regidas pelo contrato social. Nas zonas civilizadas, o Estado atua de maneira democrática e protetiva, enquanto nas zonas selvagens há o Estado predador, que não preza pela observância, ainda que aparente, do direito (SANTOS, 2010).

¹HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. São Paulo: Martin Claret, 2014. Classificado como teórico contratualista, Thomas Hobbes afirmava a existência de um estado de natureza, caracterizado pela guerra de todos contra todos, cuja superação só ocorreria com o contrato social e, conseqüentemente, a formação da sociedade civil.

Os processos de exclusão podem se apresentar de duas maneiras: o pós-contratualismo e o pré-contratualismo. No primeiro, os grupos sociais até então incluídos no contrato social são dele excluídos, sem perspectiva de regresso. Já o pré-contratualismo se caracteriza pelo bloqueio de acesso à cidadania aos grupos que antes tinha expectativa de alcançá-la, como, por exemplo, a juventude urbana que habita os guetos das cidades do Norte e do Sul global (SANTOS, 2007).

No contexto urbano, os dois universos distintos são representados pela existência de uma cidade “partida”: de um lado, a formal, dotada de planejamento e larga infraestrutura; do outro, a informal, caracterizada pela irregularidade e pela falta de direitos básicos aos benefícios do urbanismo e da urbanização (CORREIA, 2016).

Essa situação gera algumas consequências, conforme aponta Ermínia Maricato (2013), sendo as principais: a degradação ambiental promovida pela dinâmica de exclusão habitacional e assentamentos espontâneos; e a escalada da violência, que se mostra mais intensa nas regiões marcadas pela pobreza homogênea nas grandes cidades.

Nos países capitalistas periféricos, é marcante o fracasso da política fundiária e habitacional, o que implica na formação de favelas por camadas da classe trabalhadora. Diante de tal conjuntura, o Estado adota mecanismos de dispersão, que podem ser categorizados da seguinte forma:

Dependendo de muitos fatores, os mecanismos acionados podem ser de repressão/exclusão (por exemplo, a remoção violenta das favelas), trivialização/neutralização (por exemplo, tolerância para com as favelas, e a manutenção do *status quo* jurídico e social), ou de socialização/integração (por exemplo, legalização da posse ou propriedade seguida de urbanização) (SANTOS, 2016, p. 261-62).

Com base no tipo de mecanismo priorizado, pode ser desenhado o perfil da dominação política adotado pelo Estado. Pode-se perceber, ainda, que resumem as dicotomias do pensamento abissal apresentadas anteriormente: a regulação/emancipação e a apropriação/violência. A presente investigação se insere nesse sentido de identificação do posicionamento escolhido pelo Estado.

3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA A PARTIR DAS LEIS 11.977/2009 E 13.465/2017

O direito à moradia integra o rol dos direitos sociais, previsto no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como em diplomas internacionais. A sua concretização se dá, precipuamente, por meio de uma atuação estatal positiva, isto é, através de prestações materiais e jurídicas. Materialmente, o direito à moradia é efetivado com a promoção de políticas públicas, como a construção de habitações populares. As prestações jurídicas, por sua vez, referem-se à regulamentação normativa do direito social, de modo a criar instrumentos que auxiliem na sua concretização, por exemplo, a regularização fundiária.

3.1 Objetivos e modalidades da regularização fundiária urbana

A regularização fundiária se insere em um contexto de desenvolvimento urbano informal, caso do Brasil. De acordo com Ermínia Maricato (2013), o planejamento urbano brasileiro consiste em um instrumento de dominação ideológica em razão da sua matriz modernista/funcionalista, que contribuiu para ocultar a cidade real e formar um mercado imobiliário restrito e especulativo.

Com a regularização fundiária, busca-se melhorar as condições dos locais onde as comunidades estão, a fim de que seja garantida a sua permanência e seus direitos sejam reconhecidos. Para isso, devem ser promovidas as suas duas dimensões: a legalização e a urbanização. A legalização concederá segurança jurídica da posse aos moradores, enquanto a urbanização é responsável pela integração socioespacial das áreas e comunidades (FERNANDES, 2009). A regularização fundiária, em suas duas dimensões, é classificada como direito fundamental urbanístico (CARVALHO FILHO, 2008).

O ordenamento jurídico brasileiro contemplou duas modalidades de regularização fundiária urbana: a de interesse social e a de interesse específico. Ambas foram previstas de forma similar na Lei 11.977/2009, ora parcialmente revogada, e na Lei 13.465/2017, ora vigente.

A regularização fundiária de interesse social destina-se aos assentamentos ocupados por população de baixa renda, delimitada com base em alguns critérios variáveis conforme o diploma normativo. Já na modalidade de interesse específico,

por exclusão, seus beneficiários são aqueles que não se enquadram nos parâmetros do interesse social, pois são de média ou alta renda.

Em razão da maior vulnerabilidade social e da necessidade de prestações estatais, dar-se-á enfoque à regularização fundiária de interesse social, cujos paradigmas adotados pela Lei 11.977/2009 e pela Lei 13.465/2017 serão descritos a seguir.

3.2 O paradigma da Lei 11.977, de 07 de julho de 2009

Inicialmente, o próprio diploma normativo, em seu art. 46, estabelecia um conceito de regularização fundiária:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no 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 (BRASIL, 2009).

Nos termos do art. 47, inciso VII (BRASIL, 2009), a regularização fundiária de interesse social era aplicável aos assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, devendo ser observado pelo menos um dos critérios: ocupação mansa e pacífica há, pelo menos, cinco anos; localização do imóvel em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); ou área de algum dos entes da Federação declarada de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

Além disso, era possível a regularização fundiária em locais sujeitos às restrições ambientais, como Áreas de Preservação Permanente. Nesse caso, admitia-se a regularização, por decisão motivada do Município, desde que um estudo técnico comprovasse que tal intervenção melhoraria as condições ambientais em relação à ocupação irregular anterior. Essa possibilidade só era permitida nos casos de interesse social, sendo que, para o interesse específico, deveriam ser respeitadas as limitações previstas na legislação ambiental (BRASIL, 2009).

Por fim, o art. 55 (BRASIL, 2009) previa que o Poder Público, de forma direta ou por meio das concessionárias ou permissionárias de serviços públicos, era responsável exclusivo pela implantação do sistema viário e da infraestrutura básica. Entende-se por infraestrutura básica, de acordo com a Lei 6.766/1979, a existência dos seguintes elementos: vias de circulação; escoamento das águas pluviais; rede

para abastecimento de água potável; soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar. A realização de tais obras e sua manutenção podiam ser realizadas antes de ser concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis. De forma diversa, na regularização de interesse específico, a responsabilidade pela implantação da infraestrutura poderia ser compartilhada com seus beneficiários, a depender do poder aquisitivo e dos investimentos realizados na área.

3.3 O paradigma vigente a partir da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017

No art. 9º da Lei 13.465/2017, são apresentados os objetivos da regularização fundiária:

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

De acordo com art. 13, inciso I (BRASIL, 2017), a regularização fundiária de interesse social, também denominada Reurb-S, aplica-se aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, declarados pelo Poder Executivo Municipal. A modalidade de interesse específico (Reurb-E), por sua vez, tem como beneficiários aqueles que não se enquadram em tal dispositivo. Concede-se, ainda, a isenção do pagamento de custas e emolumentos para alguns atos registrares relacionados à Reurb-S.

No que tange à regularização em áreas submetidas a restrições ambientais, não foi feita distinção quanto à modalidade, sendo que, para ambas, devem ser elaborados estudos técnicos que justifiquem melhorias ambientais em relação à situação anterior (BRASIL, 2017).

A respeito das obras de infraestrutura essencial, que devem ser indicadas no projeto urbanístico de regularização, o art. 36, §1º (BRASIL, 2017), assim as define: sistema de abastecimento de água potável; sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário; 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. No caso da Reurb-S, a responsabilidade pela implantação e pela manutenção é do Poder Público,

diretamente ou através da administração pública indireta, enquanto na Reurb-E há a possibilidade de atribuição da responsabilidade aos beneficiários.

Ressalta-se que, conforme art. 36, §3º, “as obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb” (BRASIL, 2017).

Os aspectos legais supracitados são essenciais para definir os paradigmas adotados pelos diplomas normativos em questão e suas respectivas diferenças, bem como servem de indicadores da efetivação do direito à moradia adequada.

4 A NOVA CARTOGRAFIA ABISSAL

A Lei 13.465/2017 tem recebido críticas severas por parte de órgãos jurídicos² e de movimentos da sociedade civil³, sendo, inclusive, ajuizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5771 em 1º de setembro de 2017 pela Procuradoria-Geral da República, após solicitação de diversas organizações⁴, que sustentam a ocorrência de retrocesso na efetivação do direito à moradia.

Desse modo, vislumbra-se a possibilidade de reconfiguração da linha abissal, caracterizada pela expansão do outro lado da linha. Assim, tendo em vista a noção de direito à moradia adequada, faz-se necessário verificar se houve a formação de uma nova cartografia abissal.

Para isso, serão traçadas inferências, definidas como o “processo de utilizar os fatos que conhecemos para aprender sobre os fatos que desconhecemos” (EPSTEIN; KING, 2013, p. 36). Mais especificamente, serão realizadas inferências causais, que consistem em verificar se a variável causal principal gerou um resultado específico, chamado de variável dependente. No caso do presente estudo, as modificações proporcionadas pela Lei 13.465/2017 formam a variável causal principal, enquanto a variável dependente é o aprofundamento da linha abissal.

4.1 A efetivação do direito à moradia adequada

O direito à moradia possui ampla repercussão no ordenamento jurídico brasileiro, além da Constituição Federal e dos diplomas normativos já citados. Incumbe destacar a Lei 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, a qual prevê que a política urbana deve se nortear pela garantia do direito a cidades sustentáveis, o que abrange o direito à moradia, à infraestrutura urbana, aos serviços públicos, dentre outros (BRASIL, 2001).

Extrai-se, então, que o direito à moradia deve ser compreendido de forma interdependente em relação aos outros direitos fundamentais, especialmente em razão da dignidade da pessoa humana. Logo, a sua efetivação não ocorre com a

² MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota técnica nº 1/2017 GT-Terras públicas e desapropriação/1ª CCR**. Brasília, 2017.

³ ASSOCIAÇÃO DOS ADVOGADOS DOS TRABALHADORES RURAIS. *et al.* **Medida Provisória nº 759/2016**: A desconstrução da regularização fundiária no Brasil. [S.l.], 2017.

⁴ ABRAÇO GUARAPIRANGA. *et al.* **Inconstitucionalidade da Lei 13.465 de 11 de julho de 2017**: Terras, Florestas e Águas Federais em risco. Brasília, 2017.

mera garantia dos elementos físico-estruturais, isto é, não basta a existência de um teto e quatro paredes. Nesse sentido, Claudia Acosta (2014, p. 72 apud CORREIA, 2016, p. 25) sustenta que o exercício do direito à moradia não deve ocorrer apenas da porta para dentro, mas, também, da porta para fora.

No âmbito internacional, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas redigiu o Comentário Geral nº 4, que elenca alguns fatores necessários para a configuração do direito à moradia adequada: 1) segurança jurídica da posse; 2) disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; 3) custo acessível; 4) habitualidade; 5) acessibilidade; 6) localização; 7) adequação cultural (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991). Em suma, a moradia adequada se forma a partir da conjugação de três elementos: liberdades, garantias e proteções.

Apesar da existência de farta normativa, a inadequação das habitações se revela atual e expressiva. De acordo com relatório de déficit habitacional de 2014, elaborado pela Fundação João Pinheiro, estima-se que 11,275 milhões de domicílios não são atendidos por um dos serviços de infraestrutura urbana, quais sejam: iluminação elétrica, abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo regular pelo menos duas vezes por semana. A situação é especialmente alarmante quanto ao esgotamento sanitário, visto que 7,723 milhões de domicílios não têm acesso a esse serviço (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016).

4.2 O rearranjo das linhas abissais

A partir da edição da MP 759/2016, observou-se uma alteração do paradigma de regularização fundiária, como Hermany e Vanin (2017) destacam: antes, com a Lei nº 11.977/2009, adotava-se um modelo combinado de escrituras legais e modernização dos serviços públicos, criação de empregos e estruturas de apoio comunitário; agora, com a MP nº 759/2016 (atual Lei nº 13.465/2017), é dado enfoque apenas à formalização da propriedade, constituindo um processo de titulação massiva, que se atém apenas aos resultados quantitativos.

A mudança de paradigma fica evidente logo no primeiro dispositivo da Lei 13.465/2017 que trata do conceito de regularização fundiária urbana. Outrora, consagrava-se a combinação da legalização com a urbanização, de modo a garantir

outros direitos fundamentais, enquanto agora se dá ênfase à formalização da propriedade e à concessão de títulos.

Tal tendência também é reforçada pela distinção genérica entre as modalidades. A definição dos beneficiários da regularização fundiária de interesse social é de responsabilidade do Poder Executivo Municipal, logo, está sujeita à vontade política e suscetível a abordagens casuísticas, diferentemente da Lei 11.977/2009, que elencava uma série de critérios para a caracterização do interesse social, em harmonia com outros diplomas normativos, em especial o Estatuto da Cidade. Agora, a principal vantagem que se concede aos beneficiários da regularização fundiária de interesse social é a gratuidade de custas e emolumentos de atos registrais.

Apesar de ter sido mantida a responsabilidade exclusiva do Poder Público para implantação da infraestrutura essencial, a nova regulamentação permite que as obras sejam realizadas após a regularização jurídica, o que, mais uma vez, implica em sujeição à vontade das maiorias políticas. Ademais, a partir de uma simples leitura do art. 36, §3º, da Lei 13.465/2017, extrai-se que as referidas obras não integram a Reurb, evidenciando a adoção de um paradigma focado na legalização.

A própria exposição de motivos da MP 759 dá destaque aos efeitos econômicos para fundamentar a preocupação com a questão registral:

86. Nesse toar, ressalta-se que o modelo da REURB ora proposto em caráter substitutivo, para além de preencher lacunas deixadas pelo legislador, vem dinamizar e simplificar – inclusive sob uma perspectiva registral – o processo da regularização fundiária urbana no País, permitindo que este efetivamente alcance os seus fins. 87. Nos parágrafos seguintes, serão destacadas, por tópicos, as principais mudanças sugeridas para o tema da regularização fundiária urbana. Antes, porém, convém ressaltar importante aspecto econômico que, também, serve à legitimação desta proposta de Medida Provisória. 88. É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo. 89. Também, a regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação (IPTU, ITR, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmios) (BRASIL, 2016, p. 9-10).

Essa modificação de paradigma se insere em contexto de financeirização da terra e moradia, entendida como a “predominância do capital financeiro sobre as esferas produtivas da sociedade, com a conseqüente imposição de uma lógica e de um tempo próprios de acumulação de capital” (RIBEIRO, 2017, p. 3). A

homogeneização e a formalização da terra conferem maior permeabilidade do território ao capital, de modo que, para promover o interesse dos capitalistas financeiros, faz-se necessário regularizar de forma rápida e barata e com base na propriedade privada.

Vislumbra-se, então, a construção de um modelo de regularização fundiária que não se atém à efetivação do direito à moradia adequada. Conseqüentemente, ao invés de funcionar como instrumento de garantia de direitos, serve como perpetuador da exclusão social. Portanto, proporciona um aprofundamento da linha abissal, de modo que, aqueles que integravam o outro lado da linha, permanecerão nesse território a-legal, sujeitos às conseqüências da segregação territorial.

5 CONCLUSÃO

A dogmática dos direitos fundamentais postula a necessidade de interpretar tais direitos de forma interdependente, em decorrência da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, a compreensão do direito social à moradia deve estar em consonância com os demais direitos fundamentais, não se limitando à garantia de um espaço físico para viver. Isso significa dizer que, para efetivar o direito à moradia, é necessária a existência de infraestrutura e equipamentos urbanos, que consistem em elementos para a concretização do direito à saúde, à educação, ao transporte etc.

No entanto, a Lei 13.465/2017 vai de encontro a essa proposição ao estabelecer um paradigma que dá enfoque à legalização da propriedade, sem se preocupar com os demais fatores que compõem o direito à moradia adequada.

Acrescenta-se que, para os moradores de localidades pobres, a melhoria da infraestrutura e de serviços públicos exerce maior impacto sobre a sua qualidade de vida do que a outorga de títulos de propriedade.

Desse modo, percebe-se que houve um rearranjo da linha abissal jurídica, pois, à época da vigência da Lei 11.977/2009, os beneficiários da regularização fundiária de interesse social poderiam desfrutar da implantação de infraestrutura nos locais em que habitavam. Agora, em razão da urbanização ter sido postergada, tais indivíduos têm sua cidadania negada por não poderem aproveitar os benefícios.

Portanto, há um retrocesso na concretização de direitos fundamentais sociais, especialmente o direito à moradia, implicando na manutenção de desigualdades sociais e em cidades que não prezam pelo usufruto equitativo.

6 REFERÊNCIAS

ABRAÇO GUARAPIRANGA *et al.* **Inconstitucionalidade da Lei 13.465 de 11 de julho de 2017:** Terras, Florestas e Águas Federais em risco. Brasília, 2017.

Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2017/07/Carta_adin_MP759.pdf>. Acesso em: 08 set. 2017.

ASSOCIAÇÃO DOS ADVOGADOS DOS TRABALHADORES RURAIS *et al.* **Medida Provisória nº 759/2016:** A desconstrução da regularização fundiária no Brasil. [S.l.], 2017. Disponível em: <<https://contramp759.wixsite.com/cartaaobrasil>>. Acesso em: 01 set. 2017.

BRASIL. **Exposição de motivos da Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf>. Acesso em: 22 out. 2017.

_____. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 18 out. 2017.

_____. **Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 18 out. 2017.

_____. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 18 out. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Regularização Fundiária: Direito Fundamental na Política Urbana. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 247, p. 139-155, jan. 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/41552>>. Acesso em: 19 Out. 2017.

CORREIA, Arícia Fernandes (coord.). **Não Tinha Teto, Não Tinha Nada:** Porque os Instrumentos de Regularização Fundiária (ainda) não efetivaram o Direito à Moradia no Brasil. Brasília: SAL/MJ, 2016. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD_60_Aricia_web-3.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2017.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa Empírica em Direito:** As regras de inferência. São Paulo: Direito GV, 2013.

FERNANDES, Edésio. Os desafios de regularização fundiária de assentamentos informais consolidados. **Revista AU**. São Paulo: Pini, set. 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2013-2014.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2016. Disponível em:

<<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>>. Acesso em: 22 out. 2017.

HERMANY, Ricardo; VANIN, Fábio Scopel. Análise crítica das mudanças promovidas pela medida provisória n. 759/2016 na regularização fundiária do Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 09, n. 2, p. 482-517, 2017. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/27233/20470>>. Acesso em: 05 jul. 2017.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. São Paulo: Martin Claret, 2014.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 121-192.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota técnica nº 1/2017 GT-Terras públicas e desapropriação/1ª CCR**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nt_mpv_759.pdf/view>. Acesso em: 01 set. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral nº 04**: O Direito à Moradia Adequada (Art. 11, Para. 1). Genebra, 1991. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002254/225430POR.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2017.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Regularização fundiária: o nó entre o financeiro e o urbano no Brasil. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DA LARES, 17., 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: LARES, 2017. Disponível em: <http://www.lares.org.br/lares2017/anais/LARES_2017_Paper_27.pdf>. Acesso em: 19 out. 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **As Bifurcações da Ordem**: revolução, cidade, campo e indignação. São Paulo: Cortez, 2016.

_____. Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 78, p. 3-46, Outubro de 2007. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/147_Para%20alem%20do%20pensamento%20abissal_RCCS78.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2017.

_____. **Pela mão de Alice:** o social e o político na pós-modernidade. 7. ed. Porto: Afrontamento, 1999.