

UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO – UNAERP CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTU SENSU* EM DIREITO MESTRADO EM DIREITOS COLETIVOS E CIDADANIA

WILDERSON AUGUSTO ALONSO NOGUEIRA

DA CONCREÇÃO DA CIDADANIA E DO DIREITO À MORADIA: A (IN)EFETIVIDADE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL

RIBEIRÃO PRETO

2020

WILDERSON AUGUSTO ALONSO NOGUEIRA

**DA CONCREÇÃO DA CIDADANIA E DO DIREITO À MORADIA: A
(IN)EFETIVIDADE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE
INTERESSE SOCIAL NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – nível Mestrado – da Universidade de Ribeirão Preto, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega.

RIBEIRÃO PRETO

2020

Ficha catalográfica preparada pelo Centro de Processamento
Técnico da Biblioteca Central da UNAERP

- Universidade de Ribeirão Preto -

N778d Nogueira, Wilderson Augusto Alonso, 1980-
Da concreção da cidadania e do direito à moradia: a
(in)efetividade da regularização fundiária urbana de interesse
social no Brasil / Wilderson Augusto Alonso Nogueira. - -
Ribeirão Preto, 2021.
83 f.: il. color.

Orientadora: Profª. Ma. Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Ribeirão Preto,
UNAERP, Direitos coletivos e Cidadania. Ribeirão Preto, 2021.

1. Moradia. 2. Cidadania. 3. Direitos coletivos. 4. Regularização
fundiária urbana. 5. Propriedade. I. Título.

CDD 340

WILDERSON AUGUSTO ALONSO NOGUEIRA

**DA CONCREÇÃO DA CIDADANIA E DO DIREITO À MORADIA: A
(IN)EFETIVIDADE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE
SOCIAL NO BRASIL**

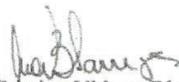
Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Direito
da Universidade de Ribeirão Preto para
obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direitos Coletivos e Cidadania

Data da defesa: 20 de agosto de 2020

Resultado: Aprovado

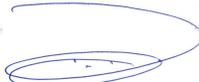
BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega
Presidente/UNAERP / Universidade de Ribeirão Preto



Profa. Dra. Cleide Calgato
UCS – Universidade de Caxias do Sul



Prof. Dr. Sebastião Sérgio da Silveira
UNAERP – Universidade de Ribeirão Preto

RIBEIRÃO PRETO
2020

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por ter me conduzido até essa maravilhosa realização.

Agradeço a minha querida e competente orientadora, Profa. Dra. Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega, que tanto contribuiu com suas orientações acadêmicas.

Agradeço, ainda, em especial, ao Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto, Prof. Dr. Sebastião Sérgio da Silveira e ao Corpo Docente do Programa de Mestrado em Direito, generosos, que me instruíram com seu vasto conhecimento no decorrer do curso.

RESUMO

O déficit habitacional é um problema social a ser defrontado mundialmente. Como consequência, há a ocupação de áreas não legalizadas em conglomerados urbanos por pessoas que possuem, na maioria das vezes, baixíssima renda. No entanto, ocorre que embora a Constituição Federal assegure o direito à moradia, bem como ter um dos seus fundamentos a dignidade da pessoa humana, na prática, este público está a grande distância de ver assegurado o que consta na lei maior. Dessa maneira, trouxe o estudo do instituto da regularização fundiária urbana como assunto que merece destaque, haja vista que sua utilidade é proporcionar títulos de propriedades aos ocupantes de áreas urbanas irregulares de interesse social, legitimando-se sua situação jurídica e, assim, colaborando com a concreção da cidadania. A base teórica tratada no desenvolver do trabalho foi a união entre dois princípios fundamentais coletivos, direito à moradia e propriedade, para alcançar a concretização da cidadania daqueles que não possuem o título definitivo de suas residências, por meio da regularização fundiária urbana de interesse social, diante da ineficiência de políticas públicas desenvolvidas pelo Estado.

Palavras-chave: Moradia. Cidadania. Direitos Coletivos. Regularização Fundiária Urbana. Propriedade.

ABSTRACT

The housing deficit is a social problem to be faced worldwide. As a consequence, there is the occupation of non-legal areas in urban conglomerates by people who, in most cases, have very low income. However, it happens that although the Federal Constitution guarantees the right to housing, as well as having one of its foundations the dignity of the human person, in practice, this public is a long way from seeing what is contained in the larger law ensured. In this way, it brought the study of the urban land regularization institute as a subject that deserves to be highlighted, given that its usefulness is to provide property titles to the occupants of irregular urban areas of social interest, legitimizing their legal situation and, thus, collaborating with the concretization of citizenship. The theoretical basis dealt with in the development of the work was the union between two fundamental collective principles, the right to housing and property, to achieve the realization of citizenship of those who do not have the definitive title to their residences, by means of urban land regularization of social interest, given the inefficiency of public policies developed by the State.

Keywords: Housing. Citizenship. Collective Rights. Urban Land Regularization. Property.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO09

CAPÍTULO I - SOBRE A CIDADANIA E SEU EXERCÍCIO

- 1.1 Fundamentos históricos e contemporâneos da cidadania**
- 1.2. Cidadania no artigo 1º da Constituição Federal de 1988**
- 1.3. Cidadania em Marshal**
- 1.4. O impacto da Cidadania na desigualdade social**
- 1.5. Os Direitos Sociais no Século XX**
- 1.6. A Conquista da Cidadania no Brasil segundo José Murilo De Carvalho**
- 1.7. Os novos rumos da Cidadania**

CAPÍTULO II - DA IGUALDADE MATERIAL E DO DIREITO SOCIAL À MORADIA

- 2.1. Conceituação, histórico e promoção do direito à moradia como direito social**
- 2.2. Noção de moradia como efetivação da dignidade da pessoa humana**

CAPÍTULO III - A REGULAMENTAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL

- 3.1. Elementos introdutórios**
- 3.2. Espécies de regularização fundiária - Aspectos jurídicos e práticos**
 - 3.2.1. Dos Instrumentos da Regularização Fundiária Urbana**
 - 3.2.2. Da legitimação fundiária - forma originária de aquisição do direito real**
 - 3.2.3. Da legitimação da posse.**
 - 3.2.4. Do procedimento Administrativo**
 - 3.2.5. Do projeto de Regularização Fundiária**
 - 3.2.6. Da Conclusão da Reurb**
 - 3.2.7. Do registro da Regularização Fundiária**
- 3.3. Cidade Legal**

CAPÍTULO IV - DADOS ESTÁTISTICOS

- 4.1. Considerações Iniciais**
- 4.2. O Déficit Habitacional Em 2015**

4.3. Déficit Habitacional - O ônus excessivo com aluguel	
4.4. Critérios de inadequação dos domicílios	
4.5. Inadequação fundiária urbana	
4.6. Carência de infraestrutura urbana	
4.7. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE - MUNIC 2017	
4.7.1. Planos municipais de habitação	
4.7.2. Conselhos e fundos municipais de habitação	
4.7.3. Condições de moradia e ações promovidas pelas prefeituras	
4.7.4. Evolução 2011 e 2017	
CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
REFERÊNCIAS	

INTRODUÇÃO

Com o aumento crescente da população urbana, de forma invariável, produzem fenômenos sociais que muitas vezes geram transtornos, a exemplo da ocupação irregular do solo urbano nas cidades, e que exige grande esforço e determinação para ser solucionado.

Como consequência, há a ocupação de áreas não legalizadas em conglomerados urbanos por pessoas de baixa renda, em sua maioria. Nos ditos aglomerados subnormais, em geral, são caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação, tais pessoas não gozam de qualquer título de propriedade que legitime sua condição frente aos seus direitos.

Dessa maneira, o instituto da regularização fundiária urbana é assunto que merece destaque, haja vista que sua utilidade é proporcionar títulos de propriedades aos ocupantes de áreas urbanas irregulares de interesse social, legitimando-se sua situação jurídica, em consonância com a linha de pesquisa Concreção dos Direitos Coletivos e Cidadania, oferecida pela Universidade, através de mecanismos jurídicos existentes para a concretização da cidadania.

E mais, o referido instituto ao assegurar o direito de propriedade, por consequência, atende o direito social à moradia e da dignidade da pessoa humana, ambos previstos constitucionalmente.

Para compressão da questão afetas, a revisão bibliográfica buscou suporte, principalmente, na produção oriunda das áreas do direito, estatística e urbanismo.

Quanto aos procedimentos metodológicos da investigação, utilizar-se-á o método dedutivo, amparada pela revisão bibliográfica e a pesquisa qualitativa. Para compreensão, foi necessário acessar dados provenientes de institutos de pesquisa, que monitoram mudanças no perfil socioeconômico no país, tais como: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Fundação João Pinheiro.

Diante disso, tendo em vista os dados encontrados, a pesquisa possui como uma das hipóteses, analisar se as políticas existentes de regularização fundiária urbana são insuficientes, bem como se há carência e ineficácia na aplicação de políticas públicas de regularização fundiária urbana de interesse social, haja vista, que embora exista meios de coibir tal prática, ela ainda assim se verifica cotidianamente nas cidades brasileiras.

A presente pesquisa justifica-se em virtude da necessária relevância da política de regularização fundiária no Brasil, a qual no decorrer do tempo foi objeto de transformações, sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e de leis federais como o Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/01, na Lei nº 13.465/17 - que dispõe sobre a regularização

fundiária rural e urbana, no PROVIMENTO nº 44 do Conselho Nacional de Justiça e, mais recentemente, com o Decreto Federal nº 9.310/2018.

Essas alterações legais objetivam abarcar a uma demanda social crescente, imposta pela falta de condições financeiras e locais adequados da maioria das cidades brasileiras, advindas pelo aumento da ocupação territorial irregular e da vida sofrível da população de baixa renda.

Assim, relevante elucidar o instituto da regularização fundiária urbana de interesse social, denotando com clareza seus enfrentamentos, dificuldades e suas vantagens para chegarmos a uma avaliação de sua relevância ou não, como política pública ao país.

O objetivo que ora se propõe, é o da interpretação da atual legislação da regularização fundiária à luz dos princípios constitucionais e do regramento jurídico da regularização fundiária urbana. É este o assunto a ser inquirido, o estudo da regularização fundiária urbana de interesse social, a aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos existentes, e a relevância do tema ao presente projeto de pesquisa.

O trabalho foi desenvolvido em três principais partes. O primeiro momento aborda o tema cidadania, princípio da dignidade da pessoa humana e o direito social à moradia.

A segunda parte do trabalho alcança a interpretação da atual legislação à luz dos princípios constitucionais e do processo regularizatório produzido sobre a regularização fundiária urbana de interesse social e a aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos existentes.

Por fim, serão mostrados dados estatísticos, buscando enfatizar aspectos que permitam compreender não apenas suas qualidades e seus limites, como também os valores culturais que lhes estão implícitos.

CAPÍTULO I - SOBRE A CIDADANIA E SEU EXERCÍCIO

1.1 Fundamentos históricos e contemporâneos da cidadania

O conceito atual de cidadania moderna está relacionado à aquisição de direitos, a saber: os direitos civis, no século XVIII; os direitos políticos e sociais, no século XIX e XX e os direitos humanos, no século XX e tem sua origem no Iluminismo.

Os pensadores iluministas, tais como John Locke, Voltaire e Jean-Jacques Rousseau, promoveram bases para a percepção moderna da relação entre Estado e indivíduos ao classificar o ser humano como um indivíduo dotado de direitos essenciais à sua natureza, como o direito à vida, à liberdade e à propriedade, denominados direitos naturais, e de razão.

Dessa forma, abriu-se espaço para a concepção do Estado de Direito.

A contribuição de cada um desses filósofos iluministas na constituição de novas formas de pensar a relação entre indivíduos e Estado está pautada da seguinte maneira:

a) John Locke (1632-1704): defendia que todos os homens são iguais, independentes e governados pela razão. No estado natural, teriam como destino preservar a paz e a humanidade, evitando ferir os direitos dos outros, inclusive o direito à propriedade, considerado por Locke um dos direitos naturais do homem. Para evitar conflitos decorrentes de interesses individuais, os homens teriam abandonado o estado natural e criado um contrato social entre homens igualmente livres;

b) Voltaire (1694-1778): defendia a liberdade de expressão, de associação e de opção religiosa e criticava o poder da Igreja Católica e sua interferência no sistema político. Foi um crítico do Absolutismo e das instituições políticas da Monarquia e defensor do livre comércio contra o controle do Estado na economia;

c) Jean-Jacques Rousseau (1712-1778): defendia a liberdade como o bem supremo, entendida por ele como um direito e um dever do homem. Renunciar à liberdade equivaleria a renunciar, portanto, à própria humanidade. Para que o homem possa viver em sociedade sem renunciar à liberdade, ou seja, obedecendo apenas a si mesmo e permanecendo livre, é estabelecido um contrato social em que a autoridade é a expressão da vontade geral, expressão de corpo moral coletivo dos cidadãos.

Com efeito, o homem adquire liberdade obedecendo às leis que prescreve para si mesmo. Essas ideias foram muito importantes para o desenvolvimento do que hoje entendemos por cidadania e que a base para a concepção de cidadania é a noção de Direito.

As qualidades distintivas de cada categoria do direito não são iguais, vejamos:

- Direitos civis: dizem respeito à liberdade dos indivíduos e se baseiam na existência da justiça e das leis. Referem-se à garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de se manifestar, de se organizar, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso e não sofrer punição a não ser pela autoridade competente e de acordo com a legislação vigente.

- Direitos políticos: referem-se à participação do cidadão no governo da sociedade e consistem no direito de fazer manifestações políticas, de se organizar em partidos, sindicatos, movimentos sociais, associações e de votar e ser votado.

- Direitos sociais: dizem respeito ao atendimento das necessidades básicas do ser humano, como alimentação, habitação, saúde, educação, **moradia**, trabalho, salário justo, aposentadoria etc.

- Direitos humanos: englobam todos os demais e expandem a dimensão dos direitos para uma perspectiva mais ampla, pois tratam dos direitos fundamentais do ser humano. Sem eles, o indivíduo não consegue existir ou não é capaz de se desenvolver, de participar plenamente da vida. São eles: o direito à vida, à liberdade, à igualdade de direitos e oportunidades e o direito de ser reconhecido e tratado como ser humano, independentemente de nacionalidade, gênero, idade, origem social, cor da pele, etnia, faculdades físicas ou mentais, antecedentes criminais, doenças ou qualquer outra característica.

Esse conflito, pelos direitos civis pode ser percebida quando o parlamento inglês, já no século XVII, promulgou em 1689 a Carta de Direitos (o Bill of Rights), validando ao povo alguns direitos que os salvaguardavam de comandos que não tinham fundamento lógico por parte da realeza.

Com este movimento social dar-se-á início a fatos que caracterizariam o fim do Absolutismo e o nascimento dos cidadãos, membros efetivos do poder do Estado, que culminou com a Revolução e na Declaração de Independência dos Estados Unidos, no ano de 1776.

Foram anos de história para que a cidadania que abrange os direitos políticos, civis e sociais fosse obtida. Em realidades distintas o percurso aparece diferenciado, mas o desfecho acaba sendo semelhante.

O sociólogo britânico T. H. Marshall relata com maestria os acontecimentos que levaram às conquistas da cidadania na Inglaterra.

No Brasil, o trajeto foi descrito pelo historiador José Murilo de Carvalho.

A interessante observação do autor brasileiro reside no fato de que, no Brasil, a cidadania é alcançada de maneira inversa da inglesa, enquanto na Inglaterra os direitos foram conquistados na sequência de direitos civis, políticos e sociais, no Brasil, se deram em primeiro lugar os direitos políticos, seguidos pelos sociais e, por último, os direitos civis.

Esta inversão pode ter resultado em uma relação diferenciada com a cidadania nas duas realidades, porém, de qualquer modo, em ambos os países houve o reconhecimento de todos estes direitos.

1.2.Cidadania no artigo 1º da Constituição Federal de 1988

O termo “cidadania” consta na Constituição Federal, no seu artigo 1^o, dentro dos princípios fundamentais do Estado.

O fato da “cidadania” constar diretamente em um artigo basilar das diretrizes do Estado, nos concede uma pista sobre sua conceituação que deve transcender o puro e simples conceito dos direitos políticos, direito de participação na vida política, votar e ser votado.

A cidadania contida no texto constitucional, além de se referir ao *status* dos direitos políticos ativos e passivos, se refere, também, a outra dimensão que contempla as conquistas históricas da luta do homem.

Assim, José Afonso da Silva entende ser necessário uma reelaboração mais ampliada de sua conceituação, uma vez que a “pura ótica da retórica política, que, por ser formal, tende a esvaziar o conteúdo ético valorativo dos conceitos, pelo desgaste de sua repetição descomprometida”².

José Afonso da Silva considera que o olhar constitucional do conceito de cidadania está de acordo com a ideia de uma Constituição Dirigente.

Uma nova dimensão da cidadania – É aquela que decorre da ideia da *Constituição Dirigente*, que não é apenas um repositório de programas vagos a serem cumpridos, mas constitui um sistema de previsão de direitos sociais, mais ou menos eficazes, em torno dos quais é que se vem construindo a nova ideia de cidadania.

A nova ideia de cidadania se constrói, pois, sob o influxo do progressivo enriquecimento dos direitos fundamentais do homem. A Constituição de 1988, que assume feições de uma *Constituição dirigente*, incorporou essa nova dimensão da cidadania quando, no art. 1^o, II, a indicou como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.³

No mesmo sentido caminha Bulos ao denotar que o princípio da cidadania do artigo 1^o:

(...) é o *status* das pessoas físicas que estão no pleno gozo de seus direitos políticos ativos (capacidade de votar) e passivos (capacidade de ser votado e, também, de ser eleito). O princípio da cidadania credencia os cidadãos a exercerem prerrogativas e garantias constitucionais, tais como propor ações populares (CF, art. 5^o, LXXIII), participar do processo de iniciativa de leis complementares e de leis ordinárias (CF, art. 61, *caput*). Também faculta ao cidadão participar da vida democrática brasileira (*status activae civitatis*). Daí conectar-se

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

² SILVA, José Afonso da – **Comentário Contextual à Constituição**, 8^a edição, atualizada até a Emenda Constitucional 70, de 22.12.2011, Editora Malheiros, São Paulo, 2012, p. 37

³ SILVA, José Afonso da. *Op. Cit.* p. 38

com a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), com a soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único), com as liberdades públicas (CF, art. 5º), com os direitos políticos (CF, art. 14), com o direito à educação (CF, art. 205), etc.⁴

Quanto à inserção da cidadania no título I, dos princípios fundamentais, Sidinea Silva entende:

“Foi daí que surgiu a visão predominante de que cidadania tem como conceito o direito ao bem comum, à vida em sociedade, à inclusão que faça valer o texto constitucional de que todos são iguais perante a lei, embora surja o direito de pagar os impostos, mas também o de participar dos governos. O que parece ser ainda uma visão reducionista diante da enorme proposta de que construir cidadania é também construir novas relações e consciências”.⁵

Portanto, se aceita a ideia da cidadania conexas com as conquistas dos direitos civis, políticos e sociais.

A cidadania, assim considerada, consiste na consciência de pertinência à sociedade estatal como titular dos direitos dos direitos fundamentais, da dignidade da pessoa humana, da integração participativa no processo do poder, com a igual consciência de que essa situação subjetiva envolve também deveres de respeito à dignidade do outro, de contribuir para o aperfeiçoamento de todos.⁶

Mas, a cidadania não surge do nada dentro dos diplomas constitucionais, ela vem sempre de uma luta contínua, de um exercício de conquistas e reconhecimentos.

Para tanto, segue a uma breve exposição da conquista da cidadania no cenário Inglês, observado e analisado por T.H. Marshall, posteriormente o estudo recai sobre o historiador brasileiro José Murilo de Carvalho.

1.3. Cidadania em Marshal

A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*.⁷

⁴ BULOS, UadiLammêgo – **Curso de Direito Constitucional** – Atualizado até a Emenda Constitucional n. 53, de 19-12-2006. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007 p. 389

⁵ SILVA, Sidinea Faria Gonçalves da – **Cidadania: Novos Rumos Para Um Conceito que Está em Construção** – Disponível em: <https://anaisonline.uems.br/index.php/sciencult/article/download/3343/3316>. acesso em 24-10-2019

⁶ SILVA, José Afonso da. *Op. Cit.* p. 38

⁷ MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores -1967, p. 76

T. H. Marshall expôs o conceito de cidadania de forma tripartida sendo analisada, em separado, agora chamados de elementos: o elemento civil, político e social da cidadania.

O elemento civil diz respeito aos direitos necessários à liberdade individual como o direito de ir e vir, imprensa, pensamento e fé, propriedade, justiça, concluir contratos válidos. As instituições que melhor representam o elemento civil são os Tribunais de Justiça. Estes são direitos decorrentes do século XVIII, período que se inicia com a Revolução Francesa e segue até e até o *ReformAct (1832)*.

Na esfera econômica o direito civil básico consistia no trabalho, quer dizer na livre escolha do tal. Uma vez que leis Elizabetanas⁸, as restringiam destinando certas ocupações a determinadas classes sociais. Porém, surge o novo princípio de que as restrições, antes estabelecidas, feriam a liberdade dos súditos e, que também dificultavam a prosperidade da nação. Foram os tribunais, os responsáveis por promover o avanço dessa nova visão, assim como a concretização de outros direitos civis.

Os direitos civis foram gradativamente sendo reconhecidos na história, não foram criados de forma brusca, eram direitos que já tinham *status* de tal, mesmo porque, a Inglaterra do século XVII já considerava todos os homens livres. O direito consuetudinário foi um importante fator para o reconhecimento desses direitos.

O êxodo do campo para a cidade fez com que novas liberdades fossem reconhecidas. Naquele período via-se “liberdade” e “cidadania” como termos análogos. “Quando a liberdade se tornou universal, a cidadania se transformou de uma instituição local numa nacional”.⁹

Os direitos políticos foram alargados de forma eficiente no século XIX. Portanto, a cidadania naquele período era reconhecida no âmbito dos direitos civis e quanto aos direitos políticos essa cidadania ficava aquém, porém não era inexistente.

Nenhum cidadão são e respeitador era impedido, devido ao *status* pessoal, de votar. Era livre para receber remuneração, adquirir propriedade ou alugar uma casa e para gozar quaisquer direitos políticos que estivessem associados a esses feitos econômicos. Seus direitos civis o capacitavam a fazer isso, e a reforma eleitoral aumentou, cada vez mais, sua capacidade para praticar tais atos.¹⁰

⁸ Neste contexto, a Lei Elizabetana que Marshall se refere é a *ElizabethanStatuteofArtificers* – lei que destinava certas ocupações a determinadas classes sociais e que, de outro lado, reservava emprego a alguns habitantes da cidade. Na verdade era uma lei que funcionava como instrumento de exclusão. MARSHALL, T. H. *op. Cit.* p. 67

⁹ MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores -1967, p. 69

¹⁰ MARSHALL, T.H. *op. Cit.* p. 70

O direito social do século XIX tem como fonte a participação das comunidades locais e associações funcionais.

Mais tarde é substituída pela *Poor Law* (lei dos Pobres), onde houve a regulamentação a nível nacional dos salários. Essa era uma lei Elizabetana que, no decorrer do tempo, encontrou sua derrocada. Num breve período, essa foi a lei que representava a cidadania quanto aos direitos sociais.

Porém, no período seguinte, com a liberdade de mercado, a lei deixa de prestar assistência a todos sai da esfera salarial, tornando-se garantia somente aos doentes, incapazes, indigentes e aqueles que clamavam por misericórdia.

A *Poor Law* tratava as reivindicações dos pobres não como uma parte integrante de seus direitos de cidadão, mas como uma alternativa deles – como reivindicações que poderiam ser atendidas somente se deixassem inteiramente de ser cidadão.¹¹

Embora o século XIX tenha sido o momento base dos direitos sociais, o seu reconhecimento no *status* de cidadão não foi declarado ou foi negado.

A educação é o piso dos direitos sociais e da cidadania de modo que visa a formação do cidadão adulto.

Todavia, seu caráter obrigatório tem uma relação maior com a necessidade de um eleitorado instruído e a qualificação técnica dos futuros trabalhadores. A grande mudança no âmbito da cidadania se dá no início do século XX, com a adoção do sufrágio universal.

Desta maneira, a educação é um dever social para o bom funcionamento da sociedade. O acesso à educação no século XIX foi o programa que deu início ao reestabelecimento dos direitos sociais no âmbito da cidadania.

1.4. O impacto da Cidadania na desigualdade social

Marshall aduz que a cidadania é o *status* concedido aos membros integrais da sociedade, sendo iguais ao que concerne aos direitos e obrigações. Já a classe social é um sistema de desigualdades, podendo estar baseada em um conjunto de ideais, crenças e valores.

O autor¹² distingue dois tipos de classe social, sendo o primeiro, a típica classe medieval, assentada “numa hierarquia de *status* e expressa a diferença entre uma classe e outra em termos de direitos legais e costumes estabelecidos que possuem o caráter coercivo e essencial da lei”, como exemplo cita-se patrícios, plebeus, servos, escravos, etc. Assim, como

¹¹MARSHALL, T.H. *op.cit.* p. 72

¹² MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Tradução Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores -1967 77

a cidadania tem o ponto primordial centrado na igualdade e nas leis universais, esta cidadania seria caótica em tempos medievais, uma vez que, naquele momento, destruiria a justiça de classe e a liberdade individual como direito natural.

O segundo tipo de classe social, a classe da qual fala-se a seguir, se refere à fatores relacionados com **a propriedade**, educação e estrutura da economia nacional.

Quanto à cidadania do século XIX, esta não teve capacidade de diminuir as desigualdades sociais, todavia o momento serviu de ponto de partida às políticas igualitárias do século XX.

A cidadania, diferente do sentimento de descendência comum exige mais do cidadão para sua efetividade, assim, segundo Marshall:

A cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos tanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos.¹³

1.5. Os Direitos Sociais no Século XX

Esse período tem início no fim do século XIX e com ele surge o processo de princípio igualitário de cidadania.

Fatores como o aumento das rendas distribuídas de maneira desigual, sistema de impostos diretos cada vez mais agressivos suprimindo a renda do trabalhador e o aumento da civilização material, onde os menos favorecidos agora podiam se utilizar além da vida civilizada e culta fazendo parte de uma camada muito maior da civilização.

Nesse ponto, tem-se a absorção dos direitos sociais no conceito de cidadania. Nesse sentido:

O objetivo dos direitos sociais constitui ainda a redução das diferenças de classe, mas adquiriu um novo sentido. Não é mais a mera tentativa de eliminar o ônus evidente que representa a pobreza nos níveis mais baixos da sociedade. Assumiu o aspecto de ação modificando o padrão total da desigualdade social.¹⁴

O autor demonstra a experiência inglesa com a assistência judiciária, onde o padrão utilizado para seu acesso era o padrão de renda. Portanto, tem-se que este modelo acabou se

¹³ MARSHALL, T. H. *op. Cit.* p 84

¹⁴ MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores -1967, p. 88

tornando uma espécie de privilégio, agora voltada às classes mais baixas, frente a outras classes que pouco diferiam em ganhos reais, mas que recebiam acima daquele teto estipulado.

Um deles será protegido pelo princípio da justiça social, enquanto o outro será abandonado à mercê do mecanismo econômico e das obrigações comuns impostas por contrato e pelos regulamentos do tribunal. Uma medida que visa à redução das barreiras de classe pode, em alguns casos, criar uma forma de privilégios de classe.¹⁵

Quanto à diminuição das desigualdades sociais através do mínimo garantido, quer dizer, a garantia Estatal de um mínimo de bem-estar através de assistência médica, salário mínimo, **moradia**, educação.

A ampliação dos serviços sociais não é, primordialmente, um meio de igualar rendas. Em alguns casos pode fazê-lo, em outros não. A questão não é de muita importância; pertence a setor diferente da política social. O que interessa é que haja um enriquecimento em geral da substância concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e insegurança, uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis – entre o sadio e o doente, o empregado e o desempregado, o velho e o ativo, o solteiro e o pai de uma família grande. A igualação não se refere tanto a classes quanto a indivíduos componentes de uma população que é considerada, para esta finalidade, como se fosse uma classe. A igualdade de *status* é mais importante do que a igualdade de renda.¹⁶

O fato ocorrido, verificado por Marshall, foi que, naquela realidade, o mínimo com o decorrer do tempo foi aumentando, tornando-se mais próximo ao máximo, fazendo com que os serviços oferecidos pelo Estado fossem tão amplos que poderiam sufocar todo o setor independente.

O autor passeia pelos serviços sociais de moradia e educação e, em cada um deles, percebe a dificuldade existente e as desigualdades criadas dentro de grupos próximos.

No caso da educação, a desigualdade acaba se intensificando já que os modos de garantir o ensino a todos e seu conseqüente acesso acabam por segregar os jovens, agora não pelo aspecto financeiro, mas sim pelo aspecto “intelectual”.

A conclusão importante que se segue na minha linha de raciocínio é que, por intermédio da educação em suas relações com a estrutura ocupacional, a cidadania opera como um instrumento de estratificação social. Não há razão alguma para se deplorar isto, mas se deve ter consciência de suas conseqüências. O *status* adquirido por meio da educação

¹⁵ MARSHALL, T. H. *op. cit.* p. 92

¹⁶ MARSHALL, T. H. *op. Cit.* p. 94

acompanha o indivíduo por toda vida com o rótulo de legitimidade, porque foi conferido por uma instituição destinada a dar aos cidadãos seu justo direito.¹⁷

Marshall acredita que o sistema de classes capitalistas esteja em guerra com a cidadania que acabou por impor modificações neste sistema.

A partir do século XIX, o sindicalismo passou a ter grande importância e acabou criando uma espécie de “cidadania industrial secundária”. Passaram a se valer de seus direitos civis de maneira coletiva.

Dessa maneira, a força sindical passou a lutar por direitos que estavam reconhecidos. O poder de barganha, então, tornou-se uma discussão conjunta da política que deveria ser adotada.

1.6. A Conquista da Cidadania no Brasil segundo José Murilo De Carvalho

José Murilo de Carvalho parte sua viagem histórica da conquista da cidadania no Brasil a partir da herança deixada pelo colonialismo português.

Quando ocorre a Independência do país, simplesmente, não haviam cidadãos¹⁸. E o quadro ainda se agravava pela grande desigualdade gerada entre os senhores do engenho e os cidadãos comuns, além da escravidão.

A cidadania no Brasil começa a surgir com a Constituição de 1824, que veio a regular os direitos políticos, portanto, a conquista da cidadania se inicia pelos direitos políticos, que claro, não se estendiam a todos, mulheres não podiam votar e escravos não eram considerados cidadãos¹⁹.

Contudo, a realidade daqueles que eram vistos como cidadãos não era das melhores, haja vista o alto número de analfabetos e o controle e influência dos grandes proprietários de terra. Mas, a maioria votava, contudo, ter noção exata da dimensão que aquele ato representava.

Mas votar, muitos votavam. Eram convocados às eleições pelos patrões, pelas autoridades do governo, pelos juízes de paz, pelos delegados de polícia, pelos párocos, pelos comandantes da Guarda Nacional. A luta política era intensa e violenta. O que estava em jogo não era o exercício de um direito de cidadão, mas o domínio político local.²⁰

¹⁷ MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores -1967, p. 102

¹⁸ CARVALHO, José Murilo de – **Cidadania no Brasil** - O Longo Caminho – edição atualizada – 23ª edição, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2017., p. 27

¹⁹ CARVALHO, *op. Cit.* p. 35

²⁰ CARVALHO, *op.cit.*p. 38

O voto direto foi introduzido em 1881, com ele a exigência de renda mínima de 200 mil-réis, proibição do voto aos analfabetos e o voto facultativo. A proibição do voto aos analfabetos limitou cabalmente o número de votantes, uma vez que o número de pessoas alfabetizadas não passava de 20%. O diminuto número de votantes se manteve por um longo período, inclusive, no período da conquista do direito ao voto pelas mulheres.

Embora houvessem direitos civis nas leis daquele momento, eles não saíam do papel:

A herança colonial pesou mais na área dos direitos civis. O novo país herdou a escravidão, que negava a condição humana do escravo, herdou a grande propriedade rural, fechada à ação da lei, e herdou um Estado comprometido com o poder privado. Esses três empecilhos ao exercício da cidadania civil revelaram-se persistentes. A escravidão só foi abolida em 1888, a grande propriedade ainda exerce seu poder em algumas áreas do país e a desprivatização do poder público é tema da agenda de reformas.²¹

A escravidão e os grandes proprietários constituíam sérios obstáculos para o desenvolvimento da cidadania. Enquanto os escravos tinham seus direitos civis e políticos negados, os coronéis agiam como poder paralelo ao Estado porque exerciam grande influência sobre sua comunidade, uma vez que, uma grande parte da população vivia em áreas rurais.

Quer dizer que muitos direitos ficavam a mercê do coronel. “seus amigos e aliados eram protegidos, seus inimigos eram perseguidos ou ficavam simplesmente sujeitos aos rigores da lei”²². Ou seja, a lei acabava sendo utilizada como instrumento para castigar os inimigos.

Com o desenvolvimento das cidades e a expansão do operariado urbano, inclusive dos imigrantes europeus, a cidadania passa a avançar, já que haviam reivindicações no âmbito dos direitos civis e sociais.

Contudo, a primeira conquista relevante na esfera dos direitos sociais se deu em 1923, com a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensão para os ferroviários²³. Porém a grande mudança na conquista dos direitos sociais ocorreu a partir de 1930 com o avanço da legislação rumo aos direitos trabalhistas e previdenciários que se completaram em 1943²⁴.

Mesmo com o progresso em relação aos direitos sociais, a cidadania, ainda encontrava sérios entraves. Regimes ditatoriais e democráticos passam a alternar-se, com isso os direitos políticos sofrem retrocessos. Embora o voto secreto e a justiça eleitoral tivessem

²¹CARVALHO, José Murilo de – **Cidadania no Brasil** - O Longo Caminho – edição atualizada – 23ª edição, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2017., p. 50-51

²² CARVALHO, *op. Cit.* p. 62

²³ CARVALHO, *op. Cit.* p. 69

²⁴ CARVALHO, *op. cit.* . 91

sido criados no mesmo período em 1933, com esperança na redução de fraudes. Quanto os direitos civis, iam caminhando em marcha lenta.

Os direitos civis progrediram lentamente. Não deixaram de figurar nas três constituições do período, inclusive na ditatorial de 1937. Mas sua garantia na vida real continuou precária para a grande maioria dos cidadãos. Durante a ditadura, muitos deles foram suspensos, sobretudo a liberdade de expressão do pensamento e de organização. O regime ditatorial promoveu a organização sindical mas o fez dentro do arcabouço corporativo, em estreita vinculação com o Estado. Os movimentos sociais independentes avançaram lentamente a partir de 1945. O acesso da população ao sistema judiciário progrediu pouco.²⁵

O paradoxo se dá mesmo com relação aos direitos sociais, que avançaram de forma contundente justamente durante o período de governo ditatorial, sem real participação política e com os direitos civis fragilizados.

O autor relaciona essa falta de participação popular nas conquistas sociais como um entrave na consciência da cidadania da população brasileira. “Este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e o comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa.”²⁶

Mas o fato dos direitos sociais terem sido concedidos como uma “benesse” do governo acabou gerando um grande popularismo em torno do ente político no momento, o presidente Vargas, além disso, acabou criando uma sensação de dependência, um pacifismo da população diante dos líderes “aos quais votavam lealdade pessoal pelos benefícios que eles de fato ou supostamente lhes tinham distribuído.”²⁷

As conquistas políticas tiveram relevância no curto período de 1930 a 1937 e de 1946 até 1964, com a ocorrência do golpe militar, momento que perdurou até 1985, com a eleição, por voto indireto, do então candidato Tancredo Neves.

Durante o governo militar, o país passava por uma fase conturbada nas conquistas cidadãs, direitos civis e políticos foram violados, inclusive com o uso da tortura, cassações de mandatos e demissões de funcionários públicos.

A avaliação dos governos militares, do ponto de vista da cidadania, tem, assim, que levar em conta a manutenção do direito do voto combinada com o esvaziamento de seu

²⁵ CARVALHO, *op. Cit.* p. 92

²⁶ CARVALHO, José Murilo de – **Cidadania no Brasil** - O Longo Caminho – edição atualizada – 23ª edição, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2017., p. 114

²⁷ CARVALHO, *op. Cit.* p. 130

sentido e a expansão dos direitos sociais em momento de restrição de direitos civis e políticos.²⁸

A constituição promulgada em 1988 contempla o reconhecimento de direitos civis, sociais e políticos, embora, na prática, os direitos civis continuassem ameaçados, principalmente com relação à segurança e, os sociais ainda encontravam entraves para sua ampla realização.

A observação do autor brasileiro com as conquistas da cidadania no Brasil se dá na interessante **inversão da pirâmide exposta por Marshall com relação às conquistas inglesas da cidadania.**

A cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo.²⁹

Esta inversão averiguada por José Murilo de Carvalho acabou trazendo consequências para a relação homem-cidadão. Os brasileiros acabaram ficando dependentes do Estado na questão das conquistas da cidadania, uma vez que, os direitos acabaram sendo concedidos de cima para baixo. Com efeito, criou-se uma supervalorização do executivo e uma visão de estado paternalista.

1.7. Os novos rumos da Cidadania

Alguns aspectos podem ser observados com a leitura de Marshall e José Murilo de Carvalho. Além da inversão da pirâmide, um dos fatores que chama a atenção é o fato de que na Inglaterra, já no século XIX, a escola primária ser obrigatória e gratuita para todas as crianças enquanto no Brasil, o censo de 1890 apontava para 82,6% de analfabetos³⁰.

²⁸ CARVALHO, *op. Cit.* p. 174-176

²⁹ CARVALHO, *op. Cit.* p. 220

³⁰ FERRARO, Alceu Ravello; KREIDLOW, Daniel - **ANALFABETISMO NO BRASIL: configuração e gênese das desigualdades regionais.** Educação e Realidade 29(2); 179-200, jul/dez 2004. Disponível em: www.seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/download/25401/14733. Acesso em: 29/7/2018. P.185

Este fator, com certeza, teve relevância nos moldes de obtenção de cidadania nas duas realidades, a ausência escolar e a precariedade da vida não davam condições para as conquistas da cidadania, cabendo ao Estado, como observa Marshall:

A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva.³¹

O caminhar histórico na conquista da cidadania observados por Marshall e por José Murilo de Carvalho, embora tivessem sido obtidos de maneira distinta levaram ao reconhecimento de uma cidadania abrangente dos direitos civis, políticos e sociais, deixando os Estados vinculados na concretização e distribuição de muitos desses direitos.

Todavia existe uma busca por um novo conceito de cidadania centrado mais na participação ativa do cidadão, de modo que o Estado não seja o único responsável pela efetivação da cidadania. Este novo conceito abarca a ideia da cidadania centrada na busca e defesa dos direitos individuais e coletivos que “não se centra mais na ideia de que o Estado é o grande e único responsável pela felicidade dos seus cidadãos. Cada um deve fazer sua parte e todos devem participar³².

Quer dizer que a busca do novo conceito de cidadania, insere o cidadão como agente de efetivação dos direitos. Ou seja, os direitos civis, políticos e sociais obtidos através de conquistas, como no caso inglês relatado por Marshall, ou concedidos, como no caso do Brasil exposto por José Murilo de Carvalho, que exigiam uma prestação estatal estão passando, agora, a ser de responsabilidade da coletividade.

Mas a questão está no porquê desse movimento em busca de uma nova conceituação da cidadania. Existe a real percepção de um Estado incapaz de prover os mandamentos constitucionais. Como visto em José Murilo de Carvalho, a cidadania no Brasil não vem de uma real conquista da população, mas sim de uma concessão estatal.

Portanto, o Estado brasileiro acabou por fazer uma opção em uma cidadania clientelista, de cunho econômico, o cidadão como “simples consumidor individual dos

³¹ MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores -1967, p. 73

³² GORCZEWSKI, Clovis; MARTIN, NuriaBelloso. **A Necessária Revisão do Conceito de Cidadania: Movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática**. Santa Cruz do Sul, ed. Edunisc, 2011. Disponível em: http://www.aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php?file=%2F199230%2Fmod_resource%2Fcontent%2F1%2Fprotagonismo%20e%20movimento%20sociais.pdf. Acesso em: 25-07-2019, p. 110

serviços oferecidos pelo Estado”³³. Contudo, percebe-se a insustentabilidade estatal diante do cidadão.

Um Estado que não consegue garantir nem os direitos civis nem os direitos sociais, o cidadão está se vendo como único ente capaz de alcançar um mínimo de bem-estar.

Nessa época de globalização, o sentido de cidadania necessita ser reconstruído a partir de uma base não assistencialista, a qual equipara o cidadão a um menor carente de proteção. Deve-se reconhecer a igualdade dos homens enquanto membros ativos de uma sociedade e o pluralismo de indivíduos ora existente, para, dessa forma, estar-se de acordo com os corolários de um Estado Democrático de Direito³⁴.

Fala-se de uma crise na concepção clássica da cidadania levada pelo movimento da globalização.

Quanto à antiga concepção de cidadania, a maioria dos autores aponta algumas espécies de acontecimentos principais que estariam levando à sua crise. Uma delas, e talvez a principal, seria o enfraquecimento crescente dos Estados nacionais diante do avanço da economia global. Dowbor (1996) aponta que enquanto os instrumentos de política econômica dos Estados permanecem tendo apenas alcance nacional, as dinâmicas financeiras já são mundiais. Isso se mostra quando se analisam as recentes crises econômicas ocorridas em diversos países devido à fuga de capitais especulativos, os quais hoje se deslocam com extrema facilidade de um local para outro. Essa fuga é, pois, um exemplo da diminuição da soberania estatal frente a uma economia mundial autônoma e desregulamentada.

Tal questão econômica que diminui ou, pelo menos, prejudica a soberania dos Estados, leva também ao enfraquecimento da cidadania. Uma vez que se desmancham ou perdem força as instituições estatais nacionais voltadas para assegurar e promover os direitos civis, políticos e sociais, os valores da cidadania se veem ameaçados pelos imperativos

³³ MARTINS, Marcos Francisco. Uma “catarsis” no conceito de cidadania: do cidadão cliente à cidadania com valor ético-político. Campinas-SP, PucCampinas, 2000, pp. 106-118 (Revista de Ética, julho-dezembro de 200, volume 2 número 2) disponível em: https://021239dd-a-62cb3a1a-s-sites.googlegroups.com/site/legislacaoeticaempsicologia/home/documentos/materialdeleiturasegundaunidadeetereceiraunidade/art_conceito_de_cidadania.pdf?attachauth=ANoY7cqoB_0AGn9MN5AvLPbPNxEwsogLKC6rOAi445V_3BxoBSyBkDxv2Pia-zQCILP9FvZG3yJ410J_83vqgau-NcVYHic7sFtF3rfHPh7PudLN9IO0O17j9Cflmwf8e-XrlwCOUOroeusL3umthWL6WQefyRYd0vk3Kst-rzfFmXz5xNC5nT1YgzDzic4LSSwVwjWwRkpSqVmFJ-z9NePf89GJRYXCLkOG6d4gz5xkS1_2v1rbxSi-Lhp_17zBEWHRVU5sP7mQxTgTXSTyw9dIxD1D1P9hxBdREUGFFn8SLMf_ZZidJ1PBZ9wHUTsBgugjakDtyJIFnsG5eESbA58Kk-y2cBtCA%3D%3D&attredirects=0. Acesso em: 25-7-2019

³⁴ LONDERO, Daiane; RICHTER, Ingrid – **A Globalização e a Nova Cidadania** – Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/viewFile/6803/4119>, Acesso em 26-7-2019, p. 6

da economia globalizada e sua ênfase na produtividade, na competitividade e na livre circulação de capitais.³⁵

A globalização, certamente, tem afetado o desenvolvimento da cidadania porque há uma séria mudança na movimentação econômica mundial, conforme relata Liszt Vieira:

O século XX conduziu a economia global a uma encruzilhada: o processo de reestruturação econômica levou o mundo em desenvolvimento à fome, e grandes parcelas da população ao empobrecimento. A nova ordem financeira internacional parece nutrir-se de exclusão social e degradação ambiental.³⁶

Mesmo que o movimento global seja o responsável pela mudança no âmbito da cidadania, não se pode esquecer que existe uma luta que resultou em garantias mínimas de bem-estar que requer uma atuação estatal e que a cidadania inserta na Constituição Federal abrange os direitos civis, políticos e sociais, como expõe José Afonso da Silva:

Essa cidadania é que requer providências estatais no sentido da satisfação de todos os direitos fundamentais em igualdade de condições. Se é certo que a promoção dos direitos sociais encontra notáveis limites no plano das disponibilidades financeiras, menos verdade não há de ser que, inclusive em épocas de recessão econômica, o princípio da igualdade continua sendo um imperativo constitucional, que obriga a repartir também os efeitos negativos de todo período de crise.³⁷

Ainda que seja amplamente aceita uma nova concepção de cidadania não se pode afastar o Estado da prestação que lhe é cabida. Isso não quer dizer que os cidadãos não tenham um papel a ser cumprido, pelo contrário, o cidadão tem deveres positivos e negativos e deve atuar de forma consonante para o alcance da cidadania plena. O Estado não pode ficar em uma posição de conforto, alheio às prestações que lhe cabem.

É necessária a cobrança de políticas públicas no sentido de realização dos preceitos constitucionais.

Observe-se que tais políticas devem atender não só à necessidade de garantir direitos fundamentais entendidos como de primeira dimensão, mas também aos direitos chamados de terceira dimensão, que são os direitos sociais de cidadania, somente possíveis depois de garantidos os direitos civis e políticos. É claro o exemplo de que uma pessoa primeiro precisa

³⁵ LONDERO, Daiane; RICHTER, Ingrid – **A Globalização e a Nova Cidadania** – Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/viewFile/6803/4119>, Acesso em 26-7-2019 – p. 7

³⁶ VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. 3ª tiragem. Rio de Janeiro, editora Record, 1999

³⁷ SILVA, José Afonso da – **Comentário Contextual à Constituição**, 8ª edição, atualizada até a Emenda Constitucional 70, de 22.12.2011, Editora Malheiros, São Paulo, 2012 p. 38

existir como pessoa (documentos, registro civil, direitos civis), depois, ter o **direito à moradia**, ao trabalho, à educação e muitos outros.

De modo que essas políticas públicas sejam de amplo impacto social para efetivamente diminuir as desigualdades sociais. Precisam funcionar como balança no equilíbrio das oportunidades, oferecendo às desiguais reais chances de participar da sociedade. Para tanto, é preciso que toda a sociedade se mobilize, não há como esperar que o Estado faça sozinho, pois é urgente a necessidade de mudança para suprir a carência social.³⁸

Mas o Estado continua a ter um papel fundamental na realização de políticas voltadas às conquistas da cidadania e a Constituição de 1988 se encontra vigente, neste sentido Lênio Streck:

Há que se ter claro, assim, que em países como o Brasil, em que o Estado Social não existiu, o agente principal de toda política social (ainda) deve ser o Estado, isto porque não há maior dificuldade em compreender a equação exsurgente do fato de que *as políticas neoliberais, que visam a minimizar o Estado, não apontarão para a realização de tarefas antitéticas a sua própria natureza.*³⁹

Porém, recordando a experiência inglesa nas conquistas da cidadania, fundamental foi a ação estatal na formação do cidadão através do amplo acesso à educação. Se a busca da cidadania passa a recair mais profundamente sobre o cidadão este deve ser capaz de entendê-la e agir por ela, para isso a necessidade de uma formação adequada de cidadãos. Diga-se escolaridade apropriada porque “as pessoas precisam do conhecimento sistemático para chegar a ser “cidadãos”, mas a posse desse conhecimento não garante a conversão para a “cidadania”⁴⁰.

O conceito de cidadania enxerto na Constituição Federal como uma cidadania abrangente dos direitos políticos, civis e sociais com íntima conexão com a dignidade da pessoa humana e a igualdade.

O conceito clássico de cidadania formulado pelo sociólogo e historiador T. H. Marshall, para este a cidadania resulta de um processo evolutivo histórico que começa na Inglaterra e já no século XVII todos os homens ingleses eram livres⁴¹:

³⁸ SILVA, Sidinea Faria Gonçalves da – **Cidadania: Novos Rumos Para Um Conceito que Está em Construção** – Disponível em: <https://anaisonline.uems.br/index.php/sciencult/article/download/3343/3316>. acesso em 24-07-2018. P. 130

³⁹ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica**. 2ª edição. Rio de Janeiro, Editora Forense, 2004. P. 73

⁴⁰ FERREIRA, Nilda Teves. **Cidadania: Uma questão para a educação**. 8ª impressão. Rio de Janeiro, ed. Nova Fronteira, 1993. P. 12

⁴¹ MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1967, p. 68.

A história dos direitos civis em seu período de formação é caracterizada pela adição gradativa de novos direitos a um status já existente e que pertencia a todos os membros adultos da comunidade – ou talvez se devesse dizer a todos os homens, pois o status das mulheres ou, pelo menos, das mulheres casadas era, em certos aspectos importantes, peculiar. Esse caráter democrático ou universal do status se originou naturalmente do fato de que era essencialmente o status de liberdade e, na Inglaterra do século XVII, todos os homens eram livres.

No entanto, os direitos civis, políticos e sociais ganharam notoriedade, depreende-se disto que o desenvolvimento da educação primária pública durante o século XIX, assim constituindo o primeiro passo decisivo em prol do restabelecimento dos direitos sociais da cidadania, conforme pontuado por Marshall⁴²:

Mas, no final do século XIX, a educação primária não era apenas gratuita, mas obrigatória. Esse desvio notável do *laissezfaire* podia, é lógico, ser justificado com base no argumento de que a livre escolha é um direito exclusivo das mentes maduras, que as crianças estão naturalmente sujeitas à disciplina, e que não se pode confiar que os pais farão aquilo que melhor atenda aos interesses dos filhos. Mas o princípio vai muito além disso.

Há, neste caso, um direito individual combinado a um dever público de exercer o direito. Será que o dever público se impõe simplesmente em benefício do indivíduo – porque as crianças não podem avaliar seus interesses de modo inequívoco e porque os pais podem ser incapazes de esclarecer-lhes? Custa-me acreditar que esta seja uma explicação adequada. Tornouse cada vez mais notório, com o passar do século XIX, que a democracia política necessitava de um eleitorado educado e de que a produção científica se ressentia de técnicos e trabalhadores qualificados.

O dever de auto-aperfeiçoamento e de autocivilização é, portanto, um dever social e não somente individual porque o bom funcionamento de uma sociedade depende da educação de seus membros. E uma comunidade que exige o cumprimento dessa obrigação começou a ter consciência de que sua cultura é uma unidade orgânica e sua civilização uma herança nacional. Depreende-se disto que o desenvolvimento da educação primária pública durante o século XIX constituiu o primeiro passo decisivo em prol do restabelecimento dos direitos sociais da cidadania no século XX.

⁴² MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1967, p. 73-74.

CAPÍTULO II - DA IGUALDADE MATERIAL E DO DIREITO SOCIAL À MORADIA

2.1. Conceituação, histórico e promoção do direito à moradia como direito social

A moradia se constitui uma necessidade humana, pois proporciona abrigo, conforto e segurança, razão pela qual o Poder Constituinte Derivado Reformador elaborou e aprovou a Emenda Constitucional n. 26/2000, a qual acrescentou o direito à moradia no rol dos direitos sociais do artigo 6º⁴³ da Constituição de 1988 e, assim, por ser norma constitucional, impõe aos poderes públicos a adoção de políticas públicas destinadas a sua concretização no plano fático/concreto.

Assim o direito estaria também destinado a distribuir, conforme observa Tarrega⁴⁴:

“Em resposta à questão se o direito estaria destinado a distribuir, pressupondo-lhe função distributiva, pode-se com segurança assegurar que sim, que ele tem essa função e que ela não é meramente instrumental e que isso não é a alternativa política ao direito.”

Reforçando o argumento, Lima obtempera⁴⁵:

Constitucionalmente vinculado à efetivação do planejamento e das medidas necessárias à concretização do direito à moradia, o Estado deve se desincumbir do seu mister por intermédio da instituição e execução de políticas públicas habitacionais, a fim de garantir o pressuposto básico à sadia qualidade de vida manifestado na titularização de um lar com condições de habitabilidade.

Em relação ao tema, oportuno trazer o pensamento de Santos R. P. dos, &AguadoJ. de C⁴⁶, publicado pela Revista Paradigma:

“A moradia desperta a segurança psicológica da certeza do abrigo, além de refletir maior proteção patrimonial ao ser humano. A moradia do homem é elemento estrutural básico da sociedade, de onde se inicia a moldagem das potencialidades humanas com o propósito de convivência em sociedade e da busca de sua realização pessoal.

O direito à moradia foi previsto de modo expreso como direito social pela Emenda Constitucional número 26/2000. Não obstante a tardia incorporação ao texto constitucional,

⁴³Art. 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

⁴⁴Tarrega, Maria Cristina Vidotte Blanco. Redistribuir por meio do direito uma reflexão hermenêutica sobre os conflitos agrários distributivos.

⁴⁵LIMA, Filipe José Vilarim da Cunha. *Políticas públicas habitacionais brasileiras e direito fundamental à moradia: interfaces e confrontações*, p. 53

⁴⁶SantosR. P. dos, &AguadoJ. de C. (2014). **Políticas públicas na implementação da moradia na desapropriação judicial privada por posse-trabalho**. Revista Paradigma, (21). Recuperado de <http://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/203>.

desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 já havia amparo à moradia por programas promovidos para a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Com fulcro no núcleo fundamental da dignidade da pessoa humana, o direito à intimidade e à privacidade e de ser a casa asilo inviolável não há dúvida de que o direito à moradia busca consagrar o direito à habitação digna e adequada, tanto é assim que é atribuição de todos os entes federativos combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

A moradia como tutela estatal faz com que o direito desperte a consciência de que tão importante quanto salvaguardar o indivíduo é proteger a instituição, ocasionando o descobrimento de um novo conteúdo dos direitos fundamentais como garantias institucionais”.

2.2. Noção de moradia como efetivação da dignidade da pessoa humana

Para José Afonso da Silva, o direito à moradia pode ser assim definido: “Direito à moradia significa, em primeiro lugar, não ser privado arbitrariamente de uma habitação e de conseguir uma e, por outro lado, significa o direito de obter uma, o que exige medidas e prestações sociais adequadas à sua efetivação (...)”

Na definição de Ingo Sarlet, a dignidade da pessoa humana é “qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos”.

(...) o que se pretende sustentar de modo mais enfático é que a dignidade da pessoa humana, na condição de valor (e princípio normativo) fundamental que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais, exige e pressupõe o reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais de todas as dimensões (ou gerações, se assim preferirmos). Assim, sem que se reconheçam à pessoa humana os direitos fundamentais que lhes são inerentes, em verdade estar-se-á lhe negando a própria dignidade.

CAPÍTULO III - A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL

3.1. Elementos introdutórios

A regularização fundiária passou por várias previsões normativas até chegar à recente Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.

Conforme observa Murakami⁴⁷, “inicialmente, há regulamentação na Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/1979, artigo 38 e seguintes). Em 2009, foi editada a Lei n. 11.977 (Lei Minha Casa Minha Vida) que é considerada a principal lei atinente ao tema. Em 22 de dezembro de 2016, o Governo Federal editou a Medida Provisória 756, a qual foi convertida na Lei n. 13.465 de 2017.

Esta é a lei atual que cuida da regularização fundiária no Título II, que vai do artigo 9º ao 54, revogando expressamente a Lei n. 11.977/2009. Assim, extinguiu vários institutos consolidados anteriormente e criaram-se outros, pretensamente mais favoráveis e facilitadores”.

Regularização Fundiária Urbana (Reurb) é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

As medidas jurídicas correspondem especialmente à solução dos problemas dominiais, referente às situações em que o ocupante de uma área pública ou privada não possui um título que lhe dê segurança jurídica sobre sua ocupação.

É o aspecto da falta de um “documento” que dê a plena propriedade ao beneficiário direto da Reurb. As medidas urbanísticas dizem respeito às soluções para adequar os parcelamentos à cidade regularizada, como a implantação de infraestrutura essencial (calçamento, esgoto, energia, fornecimento de água), decorrentes dos loteamentos implantados sem atendimento das normas legais.

A realocação de moradias em face de estarem em locais sujeito a desmoronamento, enchentes, em locais contaminados, insalubres, entre outros, também entra nesse aspecto. As medidas ambientais buscam superar o problema dos assentamentos implantados sem licenciamento ambiental e em desacordo com a legislação urbana e de proteção ao meio ambiente.

As medidas sociais, por sua vez, dizem respeito às soluções dadas à população beneficiária da Reurb, especialmente nas ocupações por famílias de baixa renda, (mas não excluindo as demais populações), de forma a propiciar o exercício digno do direito à moradia e à cidadania, proporcionando qualidade de vida.

47 MURAKAMI, Rodrigo Canevassi e SILVA, Juvêncio Borges. Políticas Públicas habitacionais e o direito social a moradia.

Um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, a cidadania, está prevista de forma expressa na lei maior, a Carta Constitucional de 1988, em seu art. 1º, inciso II.

O instituto da regularização fundiária, ao tornar regular áreas ditas como desconforme com a lei, outorgando o título de propriedade formal aos favorecidos, é um mecanismo de concreção do direito à cidadania, visto que possibilita desfrutar de maneira plena dos direitos advindos da propriedade, para retirar ditos imóveis no mercado informal.

A Lei Federal nº 13.465/17, inovou e tornou mais simples o procedimento de regularização fundiária urbana, chamada REURB.

Contudo, tal lei poderá incentivar ocupações irregulares localizadas em áreas urbanas não próprias para habitação ou de preservação ambiental, mediante o crescimento desordenado das cidades e a imperfeição da efetividade de políticas públicas.

Segundo informações do IBGE, no ano de 2010, dos 190 milhões de habitantes no Brasil, 160 milhões viviam em áreas classificadas como urbanas. Sendo identificadas 6.329 assentamentos irregulares em todo país, sendo 3.954 localizados no Sudeste.

Nos ditos aglomerados subnormais⁴⁸, há a impressionante quantidade de mais de 11 milhões de pessoas que habitam tais áreas. Tais pessoas, não gozam de qualquer título de propriedade que legitime seu estado frente aos seus direitos.

3.2. Espécies de regularização fundiária - Aspectos jurídicos e práticos

A Lei Federal nº 13.465/2017, de 11 de julho de 2017, define três espécies de regularização fundiária, que atingem em sua totalidade as propriedades urbanas irregulares no Brasil: **a. Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb – S) - Regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente (50 % + 1), por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.**

Embora possam ser definidas através de ZEIS, que, em regra, são definidas no Plano Diretor Urbano de cada município, as áreas objetos de Reurb–S podem ser definidas através de ato do poder público (decreto, por ex.), especialmente nos pequenos municípios, que não têm a obrigatoriedade de criação do Plano Diretor Urbano pelo Estatuto das Cidades (Art. 41, I, da Lei 10.257/2001).

Considerando os dados colhidos por órgãos governamentais de pesquisa, como o IBGE (PIB, IDH, PIB per capita, presença de mobiliários nos domicílios, entre outros), a grande maioria dos municípios têm 2/29 amparo estatístico para definir, através de ato do

48 Nomenclatura utilizada pelo IBGE e que engloba os diversos tipos de assentamentos irregulares existentes no país, como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros.

executivo municipal, quais serão estas áreas, podendo em todo tempo ser revista a definição das áreas objeto de Reurb-S (art. 30, § 3º, da Lei 13.465/2017), não sendo necessários gastos com estudos técnicos mais apurados nestes casos.

b. Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E) - Regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior.

A lei adotou um critério residual. São os núcleos urbanos informais ocupados por população com melhores condições de vida, mas que ainda não possuem uma moradia juridicamente regularizada, não têm um documento de sua propriedade. Ressalte-se que dentro dos núcleos urbanos informais objeto de Reurb-E podem haver moradias ocupadas por moradores de baixa renda.

E o contrário também é verdadeiro, nas áreas de Reurb-S haverá famílias que não são de baixa renda, mas que também serão beneficiados pelo critério. O que se delimita é a área com predominância de uma ou outra população, e não a renda específica de uma determinada família.

c. Regularização Fundiária Inominada (Reurb-I) - Regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados em data anterior à Lei do Parcelamento do Solo Urbano - Lei 6.766/1979, de 19 de dezembro 1979 (art. 69, da Lei 13.465/2017). Esta espécie se aplica em conjunto com as duas outras (Reurb-S e Reurb-E), e, neste caso, ela seria um “plus”, considerando que as medidas necessárias para sua efetivação são mitigadas pela lei, obviamente por ser aplicada em núcleo urbano informal consolidado há mais de 30 anos. Mas pode ser aplicada isoladamente, naquelas áreas que não sendo objeto de Reurb (S ou E), digam respeito a núcleos urbanos informais consolidados anteriormente à 19 de dezembro de 1979.

O processo e os atos de registro da regularização fundiária urbana tem previsão legal na Lei n. 10.257/01 - Estatuto da Cidade, na Lei nº 13.465/17 - que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, no PROVIMENTO nº 44 do Conselho Nacional de Justiça e, mais recentemente, com o Decreto Federal nº 9.310/2018.

A Lei n. 10.257/01, regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Em seu art 2º⁴⁹ elenca as diretrizes gerais da política urbana, a qual tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, utilizando como uma das formas para ser atingido, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, estabelecendo normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

São utilizados como instrumentos para consecução desta lei, os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e o planejamento municipal, através da regularização fundiária e da demarcação urbanística para fins de regularização fundiária.

O Poder Público municipal tem a preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, o denominado direito de preempção, desde que não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência, sempre que necessitar de áreas para regularização fundiária.

Destacamos ainda, que Lei municipal baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social⁵⁰.

Ademais, o plano diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal, integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou

⁴⁹Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

...

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

⁵⁰Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: ... III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

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

Pois bem, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor⁵¹, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei, acima mencionado.

O plano diretor dos Municípios deverá conter, no mínimo, a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, sistema de acompanhamento e controle.

Os Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter ainda, diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

O art. 46. da referida lei, prevê que o poder público municipal poderá facultar a área objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público⁵².

⁵¹Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

⁵²Art. 46. O poder público municipal poderá facultar ao proprietário da área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, ou objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento

Já a lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que 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, instituiu 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.

Ficou ali estabelecido⁵³, que os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

Os objetivos da Reurb estão muito bem definidos na lei em seu art. 10, devendo serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, quais sejam a identificação dos 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 e promover a integração social e a geração de emprego e renda.

Estimular ainda, a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade e garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, garantindo a efetivação da função social da propriedade

Por fim, ordena o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e visa garantir o bem-estar de seus habitantes, visando concretizar o princípio constitucional da

do imóvel. § 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público.

53 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. § 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

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 e franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Ao Reurb-S estão previstos a isenção de custas e emolumentos e, ainda, os seguintes atos registrares relacionados ao primeiro registro (o qual confere direitos reais aos seus beneficiários, o registro da legitimação fundiária), o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade, o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária (com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada), a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados.

Prevê ainda a isenção, da aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S, e o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S, eo fornecimento de certidões de registro para os atos acima previstos.

Os benefícios acima elencados, também se aplicam à Reurb-S que tenha por objeto conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social construídos pelo poder público, diretamente ou por meio da administração pública indireta, que já se encontrem implantados até a data de 22 de dezembro de 2016.

Oportuno destacar que na Regularização Fundiária Urbana, os Municípios e o Distrito Federal poderão admitir o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado.

Mas afinal, quem são os legitimados para requerer a Regularização Fundiária Urbana?

O Art. 14 da Lei Federal nº 13.465, elenca os agentes que poderão requerer a Reurb, entre eles a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta.

Podem ainda requerer 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, os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores, a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes e o Ministério Público.

Tais legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.

3.2.1. Dos Instrumentos da Regularização Fundiária Urbana

São seguintes institutos jurídicos da REURB podendo ser aplicado em seu âmbito, a legitimação fundiária e a legitimação de posse, 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, 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).

São instrumentos ainda da REURB, a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; 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, 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),

Pode ainda ser empregado, 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, 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, a concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão de direito real de uso a doação, e a compra e venda, sem prejuízo instrumentos de outros que se apresentem adequados⁵⁴.

3.2.2. Da legitimação fundiária - forma originária de aquisição do direito real

A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de

⁵⁴ Art. 15, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

Este instrumento é possível apenas na Reurb-S, sendo a legitimação fundiária concedida ao beneficiário, desde que o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural, ou 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, e em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

3.2.3. Da legitimação da posse.

A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei.

A legitimação de posse poderá ser transferida por *causa mortis* ou por ato *inter vivos*. A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.

A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

O título de legitimação de posse poderá ser cancelado pelo poder público emitente quando constatado que as condições estipuladas nesta Lei deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento.

3.2.4. Do procedimento Administrativo

A Reurb será instaurada por decisão do Município, por meio de requerimento, por escrito, de um dos legitimados acima mencionado. Na hipótese de indeferimento do requerimento de instauração da Reurb, a decisão do Município deverá indicar as medidas a serem adotadas, com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso.

Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas, sendo a elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:

Na Reurb-S, operada sobre área de titularidade de ente público, caberão ao referido ente público ou ao Município promotor ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária nos termos do ajuste que venha a ser celebrado e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; e operada sobre área titularizada por particular, caberão ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária.

Já na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados. Sendo na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.

A Reurb obedecerá às seguintes fases⁵⁵: 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

⁵⁵Art. 28, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Os entes federativos poderão celebrar convênios ou outros instrumentos congêneres com o Ministério das Cidades, a fim de fomentar a efetiva implantação das medidas da Reurb.

Compete aos Municípios⁵⁶ 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.

Instaurada a Reurb, o Município deverá proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado.

Tratando-se de imóveis públicos ou privados, caberá aos Municípios notificar os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.

Já se tratando de imóveis públicos municipais, o Município deverá notificar os confinantes e terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.

Na hipótese de apresentação de impugnação, será iniciado o procedimento extrajudicial de composição de conflitos. A notificação do proprietário e dos confinantes será feita por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, considerando-se efetuada quando comprovada a entrega nesse endereço. A ausência de manifestação dos indicados referidos será interpretada como concordância com a Reurb.

A notificação da Reurb também será feita por meio de publicação de edital, com prazo de trinta dias, do qual deverá constar, de forma resumida, a descrição da área a ser regularizada, quando o proprietário e os confinantes não forem encontrados quando houver recusa da notificação por qualquer motivo.

3.2.5. Do projeto de Regularização Fundiária

O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de

⁵⁶Art. 30, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.

O projeto de regularização fundiária conterà, no mínimo⁵⁷: I – levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível; III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; IV - projeto urbanístico; V - memoriais descritivos; VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso; VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso; IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

A Reurb pode ser implementada por etapas, abrangendo o núcleo urbano informal de forma total ou parcial. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação: I - das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas; II - das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver; III - quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada; IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver; V - de eventuais áreas já usucapidas; VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias; VII - das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias; VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias; IX - de outros requisitos que sejam definidos pelo Município.

⁵⁷ Art. 35, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

Considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos: I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; III - rede de energia elétrica domiciliar; IV - soluções de drenagem, quando necessário; e V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

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.

Por óbvio, a planta e o memorial descritivo deverão ser assinados por profissional legalmente habilitado, dispensada a apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), quando o responsável técnico for servidor ou empregado público.

Na Reurb-S, caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção.

Contudo, para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.

3.2.6. Da Conclusão da Reurb

A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, o nome do núcleo urbano regularizado; a localização; a modalidade da regularização; as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma; a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver; 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 pronunciamento da autoridade competente que decidir o processamento administrativo da Reurb deverá indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso,

conforme o projeto de regularização fundiária aprovado; aprovar o projeto de regularização fundiária resultante do processo de regularização fundiária; e identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais.

3.2.7. Do registro da Regularização Fundiária

Será requerido diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel aprovado, o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, e será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público.

Em caso de recusa do registro, o oficial do cartório do registro de imóveis expedirá nota devolutiva fundamentada, na qual indicará os motivos da recusa e formulará exigências. Na hipótese de a Reurb abranger imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o procedimento será efetuado perante cada um dos oficiais dos cartórios de registro de imóveis, sendo que quando os imóveis regularizados estiverem situados na divisa das circunscrições imobiliárias, as novas matrículas das unidades imobiliárias serão de competência do oficial do cartório de registro de imóveis em cuja circunscrição estiver situada a maior porção da unidade imobiliária regularizada.

O registro do projeto Reurb aprovado importa em abertura de nova matrícula, quando for o caso; abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado; e registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado.

Para atendimento ao princípio da especialidade, o oficial do cartório de registro de imóveis adotará o memorial descritivo da gleba apresentado com o projeto de regularização fundiária e deverá averbá-lo na matrícula existente, anteriormente ao registro do projeto, independentemente de provocação, retificação, notificação, unificação ou apuração de disponibilidade ou remanescente.

Devidamente registrada a CRF, será aberta matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas. Para os atuais ocupantes das unidades imobiliárias objeto da Reurb, serão registrados nas matrículas das unidades imobiliárias correspondentes, resultantes da regularização fundiária, os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título hábil para a aquisição da propriedade, quando acompanhados da prova de quitação das obrigações do adquirente.

As unidades desocupadas e não comercializadas alcançadas pela Reurb terão as suas matrículas abertas em nome do titular originário do domínio da área, bem como as unidades

não edificadas que tenham sido comercializadas a qualquer título terão suas matrículas abertas em nome do adquirente.

Ademais, com o registro da CRF⁵⁸, serão incorporados automaticamente ao patrimônio público as vias públicas, as áreas destinadas ao uso comum do povo, os prédios públicos e os equipamentos urbanos, na forma indicada no projeto de regularização fundiária aprovado.

3.3. Cidade Legal

Visando o desenvolvimento social e econômico do Estado de São Paulo, no ano de 2007, o Governo criou o Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana, denominado Cidade Legal.

Referido programa, fora criado para auxiliar os municípios paulistas na regularização dos núcleos habitacionais implantados em desconformidade com a lei.

Para apoiar a população residente nesses espaços informais, informa o site da Secretaria Estadual da Habitação,⁵⁹ que o Estado de São Paulo disponibiliza aos municípios uma equipe profissional multidisciplinar de alta qualidade e reconhecimento técnico.

A equipe realiza diversos serviços, dentre eles a capacitação do corpo técnico municipal, análise, e do devido estudo e aprovação dos projetos de regularização ora apresentados.

Além desse auxílio e orientação, o programa Cidade Legal mantém contrato com cinco consórcios de empresas especializadas no assunto, o que possibilita a realização de milhares de serviços essenciais à regularização fundiária urbana, sem custo algum ou contrapartida financeira ao município conveniado.

Desde sua criação, o programa Cidade Legal já atendeu mais de 500 municípios e proporcionou a segurança jurídica gerada com a regularização fundiária para mais de 200 mil famílias paulistas.

Para facilitar a montagem do processo, no site do programa consta link com modelos de cada documento necessário referente à Abertura de Processo Administrativo de Regularização, Basta passar o mouse sobre cada artigo, para identificar o modelo, e clicar em cima para fazer o download⁶⁰.

⁵⁸ Art. 53, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

⁵⁹ <http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?id=29>

⁶⁰ <http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?id=29#:~:text=Em%20busca%20do%20desenvolvimento%20social,em%20desconformidade%20com%20a%20lei.>

CAPÍTULO IV - DADOS ESTÁTISTICOS

4.1. Considerações Iniciais

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE⁶¹ em relação à habitação, 3.890 (69,8%) municípios tinham, em 2017, algum tipo de estrutura responsável pelas políticas habitacionais. Além disso, 3.319 municípios (59,6%) têm Conselho Municipal de Habitação, mas pouco mais da metade (1.680) havia se reunido ao menos uma vez no período de 12 meses. Entre as situações relacionadas à precariedade nas condições de habitação, a mais comum foi a presença de “loteamentos irregulares e/ou clandestinos”, registrada em 3.374 municípios (60,6%).

O mesmo instituto afirma “que as Prefeituras reduzem ações relacionadas à moradia, entre as situações relacionadas à precariedade nas condições de habitação, a mais comum foi a presença de “loteamentos irregulares e/ou clandestinos”, registrada em 3.374 municípios (60,6% do total); seguida da existência de “favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados”, registrada em 952 municípios (17,2%); e pela existência de “ocupações de terrenos ou prédios por movimentos de moradia”, registrada em 724 municípios (13,0%).

A situação encontrada com menos frequência foi a existência de “cortiços, casas de cômodos ou cabeças-de-porco”, verificada em 684 municípios (12,3%).

Já entre as ações adotadas pelas prefeituras, a mais frequente foi a “construção de unidades habitacionais”, em 61,1% dos municípios; seguida de “concessão de aluguel social” (41,0%); “melhoria de unidades habitacionais” (35,4%); “regularização fundiária” (32,8%); “urbanização de assentamentos” (31,9%); “oferta de material de construção” (31,2%); “oferta de lotes” (22,3%); e “aquisição de unidades habitacionais” (14,6%). Um grupo de 1.299 municípios (23,3% do total) informou não realizar quaisquer dos 8 programas ou ações pesquisadas.

Visando dar mais elementos a pesquisa, foi necessário acessar dados provenientes de outro renomado instituto de pesquisa denominado Fundação João Pinheiro, o qual monitora mudanças no perfil socioeconômico no país.

A atualização dos resultados do déficit habitacional é instrumento fundamental para a tomada de decisões, a formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas habitacionais nos diferentes níveis de governo e obter estimativas metodologicamente mais acuradas são sempre o objetivo a ser almejado.

⁶¹<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21636-munic-2017-48-6-dos-municipios-do-pais-foram-afetados-por-secas-nos-ultimos-4-anos> acesso em 01/12/2019

Um grande avanço metodológico no cálculo do déficit habitacional foi obtido com a inclusão na PNAD, a partir de 2007, de variáveis que permitiram a identificação das famílias, que efetivamente tinham intenção de constituir um domicílio exclusivo, dentre o total das famílias conviventes.

Mas infelizmente, na Pnad 2015 houve a supressão novamente dessas importantes variáveis, propiciando uma perda de informações para a pesquisa e fazendo-se necessário ajuste na metodologia de cálculo do componente coabitação familiar, em particular e em outros componentes de maneira mais indireta, como no caso do componente ônus excessivo com aluguel urbano e do adensamento excessivo em domicílios urbanos próprios.

Finaliza-se, destacando que a partir de 2016, a fonte de dados para a estimação do déficit habitacional passará a ser a PNAD Contínua, dado que a PNAD tradicional teve sua última edição em 2015, finalizando a série histórica iniciada na década de 60.

Com a base de dados da PNAD Contínua a princípio, não será possível identificar de forma direta as famílias que compõem os domicílios e, por conseguinte distinguir aquelas que têm intenção de constituir um domicílio próprio. Essas alterações representarão para a metodologia do cálculo do déficit habitacional uma perda no refinamento da estimativa.⁶²

4.2. Instituto de pesquisa Fundação João Pinheiro

A Diretoria de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro - FJP tem elaborado, nos últimos anos, estudos sobre o déficit habitacional e a inadequação de domicílios no Brasil.

O estudo do Déficit Habitacional no Brasil 2015 é o décimo segundo volume da série de estudos⁶³, e apresenta as informações mais recentes sobre as necessidades habitacionais no país.

⁶²<http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/871-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015291118/file>

⁶³ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Políticos e Sociais. Déficit Habitacional no Brasil. Belo Horizonte, 1995; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit Habitacional no Brasil 2000. Belo Horizonte, 2001; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit Habitacional no Brasil, municípios selecionados e microrregiões geográficas. Belo Horizonte, 2ª ed., 2005; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit Habitacional no Brasil 2005. Belo Horizonte, 2006; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit Habitacional no Brasil 2006. Belo Horizonte, 2008; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit Habitacional no Brasil 2007. Belo Horizonte, 2009; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit Habitacional no Brasil 2008. Belo Horizonte, 2009; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit Habitacional no Brasil 2009. Belo Horizonte, 2012. ; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010. Belo Horizonte, 2013; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit Habitacional no Brasil 2011-

Produzido com dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015, elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁶⁴ este volume apresenta os resultados representativos para o país, as Unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas.

4.2.1. O Déficit Habitacional Em 2015

Em 2015, o déficit habitacional estimado corresponde a 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões, ou 87,7%, estão localizados nas áreas urbanas.

Do total do déficit habitacional em 2015, 39% localiza-se na região Sudeste, o que corresponde a 2,482 milhões de unidades.

Em seguida vem a região Nordeste, com 1,971 milhões de moradias estimadas como déficit, o que corresponde a 31% do total. As nove áreas metropolitanas do país selecionadas pela Pnad possuem 1,829 milhão de domicílios classificados como déficit, o que representa 29% das carências habitacionais do país.

Nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste o déficit habitacional nas áreas urbanas ultrapassa 90%.

Nas Unidades da Federação, os valores absolutos do déficit habitacional continuam expressivos em São Paulo, único estado cuja necessidade de novas unidades habitacionais ultrapassa um milhão de moradias, totalizando 1,337 milhão de unidades em 2015.

Deste total, quase a metade do déficit está localizado na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) 639 mil domicílios (48%). Em termos relativos ao total de domicílios particulares permanentes e improvisados, o déficit habitacional em São Paulo representa 8,8%.

Minas Gerais é a segunda Unidade da Federação com maior déficit, tendo registrado, em 2015, 575 mil unidades. O estado da Bahia ocupa o terceiro lugar com um déficit de 461 mil unidades, sendo o quarto lugar ocupado pelo estado do Rio de Janeiro, com 460 mil unidades.

Em quinto lugar encontra-se o estado do Maranhão com 392 mil moradias consideradas déficit habitacional. O Maranhão se destaca ainda como a Unidade da Federação

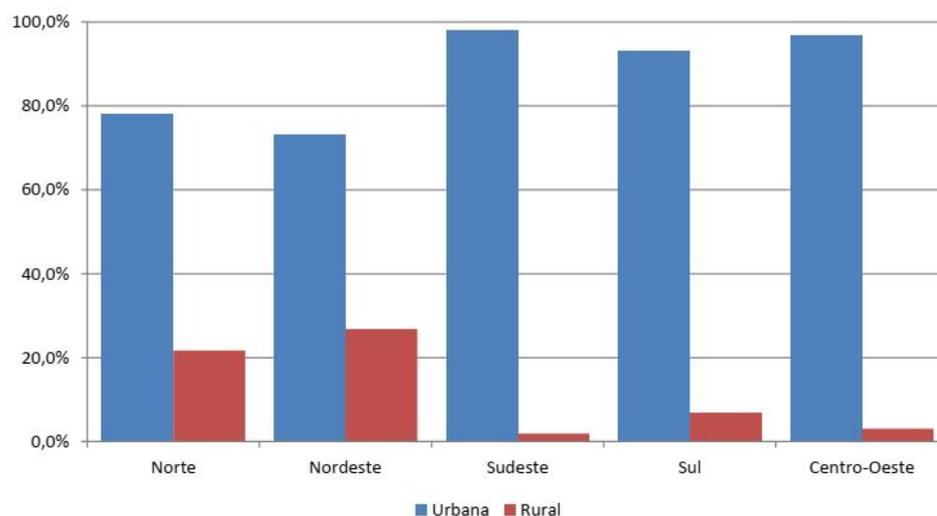
2012. Belo Horizonte, 2015; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit Habitacional no Brasil 2013-2014. Belo Horizonte, 2016.

⁶⁴ Pesquisa divulgada anualmente a cada segundo semestre com representatividade estatística para o Brasil, as Unidades da Federação e as regiões metropolitanas selecionadas: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. Com base na PNAD, portanto, não é possível o detalhamento do déficit habitacional para os municípios. Isso só pode ser feito a partir dos dados dos censos demográficos, realizados a cada dez anos.

com maior déficit habitacional relativo do país. Em 2015, ele representava 20% do estoque de domicílios do estado. Em segundo lugar encontra-se o Pará, com 15,3% do total de domicílios em situação de déficit, seguido pelo estado do Amazonas e Roraima, com 14,5% e 14,2%, respectivamente.

O Rio Grande do Sul destaca-se pelo menor percentual de domicílios em déficit habitacional, 5,8%, seguido pelo Paraná (7,5%), Rio de Janeiro (7,8%), Espírito Santo (8,0%) e Minas Gerais (8,1%).

Gráfico 3.1: Distribuição do Déficit Habitacional, por situação de domicílio, segundo regiões geográficas – Brasil – 2015



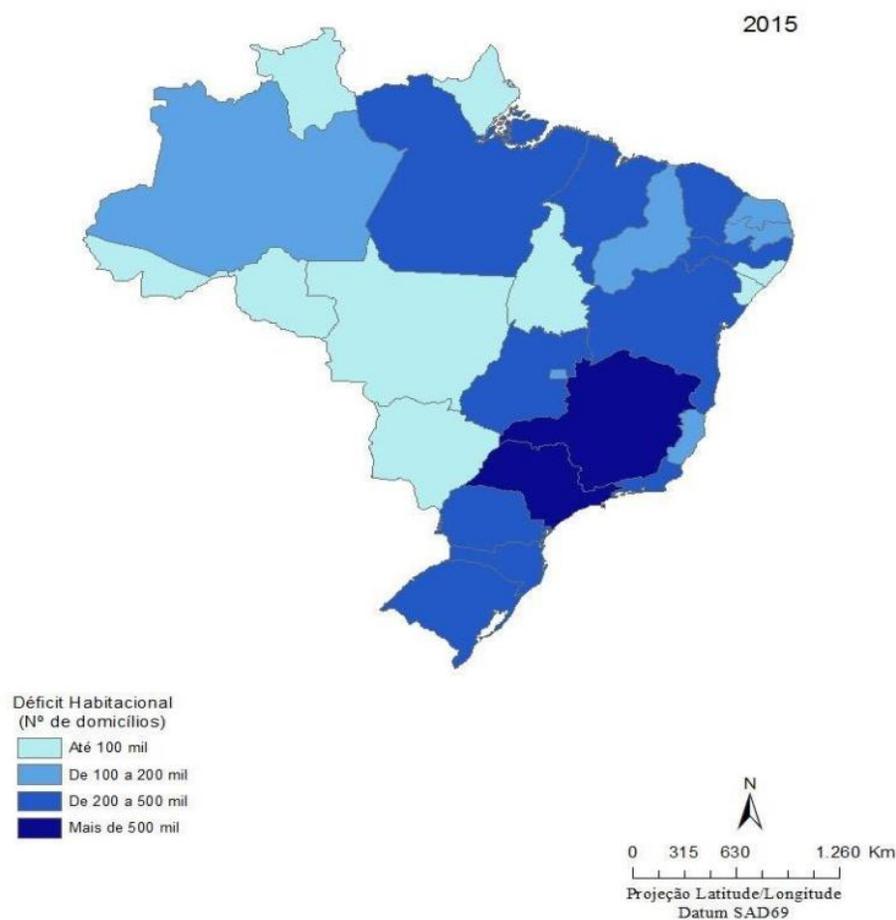
Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015. Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

Tabela 3.1: Déficit Habitacional por situação do domicílio e Déficit Habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados, segundo regiões geográficas, unidades da federação e regiões metropolitanas – Brasil – 2015

Especificação	Total	Urbana	Rural	Total Relativo
Norte	645.537	504.966	140.570	12,6
Rondônia	50.924	46.284	4.640	8,6
Acre	27.238	19.906	7.332	11,7
Amazonas	151.658	134.950	16.707	14,5
Roraima	22.101	20.075	2.026	14,2
Pará	314.643	217.128	97.515	13,3
<i>RM Belém</i>	<i>101.835</i>	<i>99.434</i>	<i>2.400</i>	<i>15,3</i>
Amapá	29.248	27.556	1.692	14,2
Tocantins	49.726	39.068	10.658	9,9
Nordeste	1.971.856	1.442.690	529.166	11,0
Maranhão	392.308	172.333	219.975	20,0
Piauí	104.215	74.410	29.805	10,9
Ceará	302.623	224.740	77.883	10,7
<i>RM Fortaleza</i>	<i>147.111</i>	<i>144.057</i>	<i>3.055</i>	<i>12,3</i>
Rio Grande do Norte	115.558	97.833	17.724	10,6
Paraíba	123.358	109.275	14.083	9,8
Pernambuco	285.251	240.811	44.440	9,6
<i>RM Recife</i>	<i>130.142</i>	<i>127.299</i>	<i>2.843</i>	<i>10,2</i>
Alagoas	96.669	79.829	16.840	9,2
Sergipe	90.173	74.829	15.344	12,8
Bahia	461.700	368.630	93.071	9,2
<i>RM Salvador</i>	<i>139.173</i>	<i>137.016</i>	<i>2.158</i>	<i>10,1</i>
Sudeste	2.482.855	2.435.307	47.548	8,4
Minas Gerais	575.498	540.722	34.776	8,1
<i>RM Belo Horizonte</i>	<i>158.839</i>	<i>158.396</i>	<i>443</i>	<i>9,0</i>
Espírito Santo	109.535	107.358	2.177	8,0
Rio de Janeiro	460.785	459.063	1.721	7,8
<i>RM Rio de Janeiro</i>	<i>340.083</i>	<i>340.083</i>	<i>0</i>	<i>7,7</i>
São Paulo	1.337.037	1.328.164	8.874	8,8
<i>RM São Paulo</i>	<i>639.839</i>	<i>638.763</i>	<i>1.076</i>	<i>8,9</i>
Sul	734.115	684.502	49.613	7,0
Paraná	290.008	273.179	16.829	7,5
<i>RM Curitiba</i>	<i>76.305</i>	<i>71.663</i>	<i>4.641</i>	<i>6,2</i>
Santa Catarina	204.648	190.369	14.279	8,4
Rio Grande do Sul	239.458	220.953	18.505	5,8
<i>RM Porto Alegre</i>	<i>96.614</i>	<i>94.831</i>	<i>1.783</i>	<i>6,3</i>
Centro-Oeste	521.381	505.235	16.145	10,0
Mato Grosso do Sul	88.054	83.961	4.093	9,7
Mato Grosso	90.299	82.863	7.435	8,1
Goiás	210.125	206.874	3.251	9,4
Distrito Federal	132.903	131.537	1.366	13,5
Brasil	6.355.743	5.572.700	783.043	9,3
<i>Total das RMs</i>	<i>1.829.941</i>	<i>1.811.542</i>	<i>18.400</i>	<i>8,9</i>
Demais áreas	4.525.802	3.761.158	764.643	9,5

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015.
Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

Mapa 3.1: Déficit Habitacional total, segundo unidades da federação – Brasil – 2015



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015.
Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

4.2.2. Déficit Habitacional - O ônus excessivo com aluguel

O ônus excessivo com aluguel tornou-se desde 2011 o componente de maior peso no déficit habitacional. Em 2015, metade do total do déficit habitacional está associado a este componente, o que em número absoluto representa 3,177 milhões de famílias urbanas no país.

A região Sudeste concentra 61,4% das famílias urbanas, associadas a esse componente do déficit habitacional, perfazendo o total de 1,524 milhões de famílias, que comprometem grande parcela da renda com o aluguel.

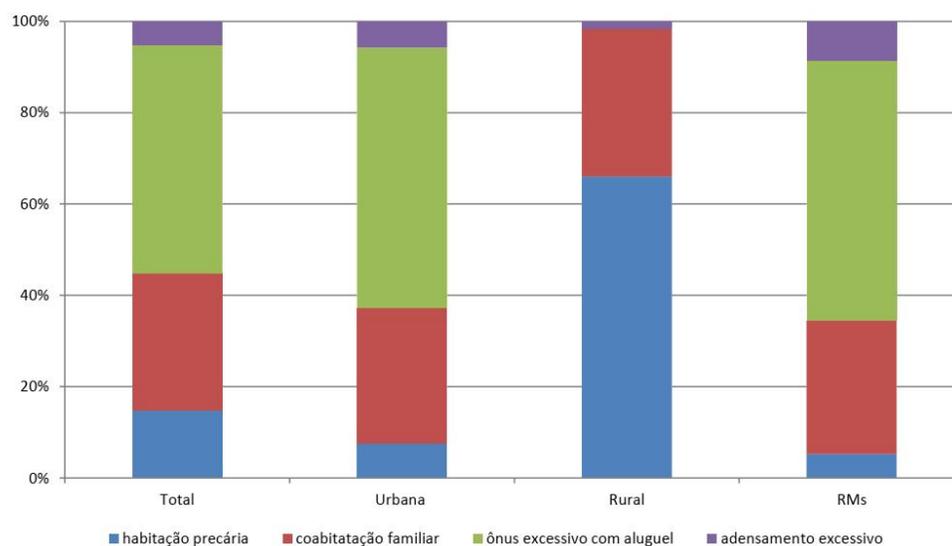
Por ser um indicador que reflete a dificuldade do mercado imobiliário de se adequar ao perfil de demanda da população, espera-se que tenha maior peso nos grandes centros urbanos. Em termos relativos destacam-se também a região Centro-Oeste e a Sul.

Em relação às demais regiões, na região Norte, o ônus é menos expressivo. Entretanto, é responsável por 27,8% do total de unidades de déficit habitacional e ocupa o segundo lugar entre os componentes de maior peso.

Das unidades da Federação, o Rio de Janeiro e Espírito Santo são os estados com maior percentual de famílias urbanas cujo déficit está associado ao ônus excessivo com o aluguel, 69,5 % e 66,8% respectivamente.

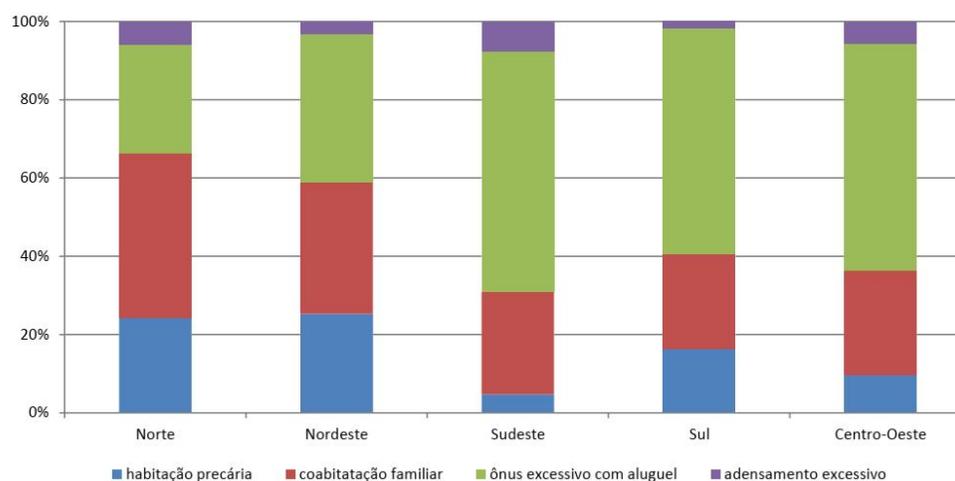
Já o Maranhão e o Piauí são os estados que apresentam o menor percentual de famílias cujo déficit está relacionado ao ônus excessivo com aluguel urbano, apenas 13,2% e 16,2%, respectivamente.

Gráfico 4.1: Composição do Déficit Habitacional, por situação do domicílio e regiões metropolitanas – Brasil – 2015



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 2015.
Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

Gráfico 4.2: Composição do Déficit Habitacional, segundo regiões geográficas – Brasil – 2015



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 2015.
Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

4.2.3. Critérios de inadequação dos domicílios

Os domicílios são classificados como inadequados segundo os critérios de inadequação fundiária, carência de infraestrutura, ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e adensamento excessivo dos domicílios próprios.

Entre os critérios de inadequação de domicílios analisados, a carência de infraestrutura é o que mais afeta os domicílios brasileiros e continua um importante desafio a ser enfrentado pelos órgãos responsáveis pelos serviços básicos que compõem esse tipo de inadequação. Sua maior presença quantitativa é marcante desde o início do estudo.

Em 2015, são cerca de 9,692 milhões de domicílios carentes de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura, o correspondente a 16,5% dos domicílios particulares permanentes urbanos do país. Os demais critérios afetam um número mais reduzido de domicílios.

A região Nordeste apresenta o pior desempenho nessa área em números absolutos, em 2015, com 3,66 milhões de domicílios com carência de pelo menos 1 serviço de infraestrutura.

Ela é seguida pela região Sudeste, com 1,911 milhões, a Norte, com 1,798 milhões de domicílios, a Centro-Oeste, com 1,318 milhões, e a Sul, com 996 mil domicílios (tab. 5.1).

Em termos relativos, a região Norte é a mais afetada, com o 46,4% dos domicílios particulares permanentes urbanos carentes de pelo menos um serviço de infraestrutura.

A região Centro-Oeste aparece com 28,2%, a região Nordeste, com 27,4%, a região Sul, com 11,1% e a região Sudeste, com 6,9% (tab. 5.4).

Considerando o recorte metropolitano, observa-se que a carência de Déficit Habitacional no Brasil 2015 Infraestrutura é relativamente menor nas regiões metropolitanas, que têm 10,9% de seus domicílios nessa situação, ao passo que nas demais áreas o percentual chega a 19,5% dos domicílios.

Segundo os dados da Pnad 2015, a inadequação fundiária (imóveis em terrenos não legalizados) continua sendo o segundo critério de inadequação que mais afeta os domicílios particulares permanentes urbanos. No total, são 1,867 milhão de unidades, 3,2% dos domicílios particulares permanentes urbanos do país (tab. 5.2).

A região Sudeste aparece com 1,083 milhão de unidades com inadequação fundiária, que representam 3,9% de seus domicílios particulares permanentes urbanos.

A região Nordeste tem 350 mil domicílios nessa situação (2,6% dos domicílios), a região Sul tem 282 mil, o Centro-Oeste tem 100 mil e a Norte, 50 mil domicílios urbanos em

situação de inadequação fundiária. Isso corresponde a, respectivamente, 3,1%, 2,2% e 1,3% dos domicílios particulares permanentes urbanos.

Considerando o recorte metropolitano, a inadequação fundiária é relativamente maior nas regiões metropolitanas (5,1% dos domicílios particulares permanentes urbanos). Nas demais áreas são 2,2% dos domicílios nessa situação.

O adensamento excessivo em domicílios próprios afetam 1,020 milhões domicílios, 1,7% dos domicílios particulares permanentes urbanos brasileiros (tab. 5.5).

Assim como na inadequação fundiária, a região Sudeste é a mais afetada pelo adensamento excessivo: aproximadamente 518 mil domicílios (1,9% de seus domicílios particulares permanentes urbanos).

A região Nordeste tem 1,7% de seus domicílios afetados por esse critério de inadequação: equivalente a 226 mil unidades.

Na região Norte, o número de domicílios é menor (176 mil), mas o percentual em relação ao total de domicílios particulares permanentes é maior (4,5%) que nas regiões Sudeste e Nordeste. Nas regiões Sul e Centro-Oeste, o montante e o percentual de domicílios com essa inadequação chegam a 60 mil (0,7%) e 39 mil (0,8%) respectivamente.



Tabela 5.1: Critérios de inadequação dos domicílios urbanos duráveis (1), segundo regiões geográficas e regiões metropolitanas (RMS) – Brasil – 2015

Especificação	Inadequação fundiária	Domicílio sem banheiro	Carência de infraestrutura (2)	Adensamento excessivo	Cobertura inadequada
Norte	50.156	60.910	1.798.475	176.145	184.220
Nordeste	350.866	40.063	3.666.432	226.048	55.509
Sudeste	1.083.362	62.232	1.911.802	518.887	183.546
Sul	282.507	17.877	996.831	60.043	373.405
Centro-Oeste	100.756	10.240	1.318.557	39.552	34.040
Brasil	1.867.647	191.322	9.692.097	1.020.675	830.720
Total das RMS	1.036.544	51.559	2.206.218	502.619	132.519

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2015. Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

(1) Apenas domicílios duráveis, ou seja, não são considerados os improvisados e os rústicos, sendo excluídos também os cômodos, por se constituírem parcela do déficit habitacional. Inclui, além dos domicílios urbanos, os rurais de extensão urbana. (2) Domicílios com pelo menos um tipo de carência de infraestrutura

Tabela 5.2: Inadequação fundiária em domicílios urbanos duráveis (1) e percentual de domicílios particulares permanentes urbanos com inadequação fundiária, segundo regiões geográficas, unidades da federação e regiões metropolitanas (RMS) – Brasil – 2018

Especificação	Inadequação fundiária	
	Inadequação fundiária de domicílios urbanos duráveis	Percentual de domicílios particulares permanentes urbanos com inadequação fundiária
Norte	58.196	1,8
Roraima	1.512	0,8
Acre	6.226	7,6
Amapá	8.160	1,0
Roraima	0	0,0
Para	22.711	1,7
RR Belém	26.897	2,6
Amazônia	1.150	1,7
Tocantins	3.293	0,9
Nordeste	188.866	7,8
Maranhão	27.826	7,7
Piauí	7.129	1,1
Ceará	65.582	8,7
RR Fortaleza	42.828	6,8
Rio Grande do Norte	7.770	0,9
Paraíba	23.278	2,9
Pernambuco	91.318	6,7
RR Recife	75.158	6,1
Alagoas	8.889	1,1
Sergipe	8.161	1,8
Bahia	189.890	7,9
RR Salvador	48.722	6,8
Sudeste	1.083.382	8,9
Minas Gerais	127.887	7,1
RR Belo Horizonte	28.629	2,9
Espírito Santo	96.771	1,0
Rio de Janeiro	312.368	9,9
RR Rio de Janeiro	31.170	7,1
São Paulo	666.511	7,9
RR São Paulo	288.823	6,6
Sul	282.387	6,1
Paraná	115.128	5,8
RR Curitiba	58.128	8,7
Santa Catarina	51.996	7,8
Rio Grande do Sul	116.383	9,9
RR Porto Alegre	44.742	2,9
Centro-Oeste	188.756	7,7
Mato Grosso do Sul	11.898	1,7
Mato Grosso	6.631	1,1
Goiás	61.786	7,7
Distrito Federal	22.738	7,6
Brasil	1.887.647	8,7
RMS	1.016.540	8,7
Demais áreas	871.107	7,7

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2018.

Observação: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (DEI).

[1] Apenas domicílios duráveis, ou seja, não são considerados os improvisados e os rústicos, sendo excluídas também as cômegas, por se constituírem parcela do déficit habitacional total, além dos domicílios urbanos, os rurais de entorno urbano.

Tabela 5.3: Domicílios urbanos duráveis (1) sem banheiro e percentual de domicílios particulares permanentes urbanos sem banheiro, segundo regiões geográficas, unidades da federação e regiões metropolitanas (RMS) – Brasil – 2013

Especificação	Domicílios sem banheiro	
	Domicílios urbanos duráveis sem banheiro	Domicílios urbanos duráveis sem banheiro em relação ao total de domicílios particulares permanentes urbanos
Norte	80.910	1,4
Roraima	6.132	0,7
Acre	5.607	1,4
Amazonas	15.776	1,7
Roraima	1.031	0,8
Pará	21.213	1,8
RMS Belém	10.177	2,4
Paraná	6.610	1,8
Tocantins	906	0,1
Nordeste	80.263	0,3
Maranhão	6.767	0,3
Piauí	2.731	0,3
Ceará	6.615	0,2
RMS Fortaleza	1.428	0,2
Rio Grande do Norte	6.933	0,4
Paraíba	6.731	0,3
Pernambuco	10.727	0,4
RMS Recife	6.680	0,4
Alagoas	628	0,1
Sergipe	733	0,1
Bahia	7.145	0,2
RMS Salvador	1.680	0,2
Sudeste	83.232	0,2
Minas Gerais	11.128	0,2
RMS Belo Horizonte	2.063	0,1
Espírito Santo	6.176	0,1
Rio de Janeiro	7.031	0,1
RMS Rio de Janeiro	1.680	0,1
São Paulo	66.872	0,3
RMS São Paulo	18.658	0,4
Sul	17.877	0,2
Paraná	6.146	0,1
RMS Curitiba	690	0,0
Santa Catarina	6.881	0,2
Rio Grande do Sul	11.130	0,3
RMS Porto Alegre	2.799	0,3
Centro-Oeste	10.210	0,2
Mato Grosso do Sul	1.746	0,2
Mato Grosso	1.781	0,2
Goiás	6.615	0,3
Distrito Federal	1.287	0,1
Brasil	281.222	0,3
Total dos RMS	21.839	0,4
Domicílios Urbanos	179.763	0,3

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2013. Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (DEI).

(1) Apenas domicílios duráveis, ou seja, não são considerados os improvisados e os rústicos, sendo excluídas também as cômodas, por se constituírem parcela do déficit habitacional, além dos domicílios urbanos, os rurais de interesse urbano.



DFHUT Habitacional no Brasil 2015

Tabela 5.4: Carência de infraestrutura em domicílios urbanos duráveis (1) e percentual de domicílios particulares permanentes urbanos com carência de infraestrutura, segundo regiões geográficas, unidades da federação e regiões metropolitanas (RMs) – Brasil – 2015

Homologação	Carência de infraestrutura	
	Domicílios urbanos duráveis com pelo menos um tipo de carência de infraestrutura	Percentual de domicílios particulares permanentes urbanos com pelo menos um tipo de carência de infraestrutura
Norte	1.278.476	40,9
Roraima	281.510	54,1
Acre	85.176	50,1
Amazonas	280.906	21,9
Roraima	7.001	5,8
Pará	858.158	50,6
RM Belém	289.827	21,2
Amapá	167.116	89,9
Tocantins	110.418	29,6
Nordeste	8.869.821	27,6
Pernambuco	881.799	29,9
Piauí	21.782	6,6
Ceará	781.738	34,4
RM Fortaleza	417.126	36,2
Rio Grande do Norte	266.281	31,8
Paraíba	219.138	21,9
Pernambuco	781.696	29,9
RM Recife	448.882	26,9
Araguaia	276.173	27,4
Sergipe	86.609	19,4
Bahia	676.276	16,9
RM Salvador	87.864	1,8
Sudeste	1.811.801	6,9
Mato Grosso	511.816	8,8
RM Belo Horizonte	210.807	7,0
Espírito Santo	181.816	6,7
Rio de Janeiro	781.856	14,4
RM Rio de Janeiro	541.796	11,2
São Paulo	596.687	1,4
RM São Paulo	296.901	6,6
Sul	896.801	11,1
Paraná	219.141	11,1
RM Curitiba	22.612	2,9
Santa Catarina	287.791	10,1
Rio Grande do Sul	371.888	10,6
RM Porto Alegre	289.290	6,2
Centro-Oeste	1.126.537	28,2
Mato Grosso do Sul	885.417	27,4
Mato Grosso	861.120	80,1
Goiás	516.451	26,9
Distrito Federal	19.536	1,1
Brasil	8.882.897	16,9
Particulares RMs	2.106.218	10,9
Demais áreas	7.088.679	19,3

Fonte: Dados Básicos, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2015.

Observação: Fundação João Pinheiro (FJP), Secretaria de Estatística e Informações (SEI/IBGE).

(1) Apenas domicílios duráveis, ou seja, não são consideradas as improvisadas e os rústicos, sendo excluídas também as cômodas, por se constituírem parcela do déficit habitacional total, além dos domicílios urbanos, as rurais de interesse urbano.

4.2.4. Inadequação fundiária urbana

Em 2015, 1,867 milhões de unidades em situação de inadequação fundiária urbana – o segundo fator que mais afeta os domicílios. Grande parte do problema concentra-se nas regiões metropolitanas, que respondem por 55,5% das moradias nessa condição, que somam 1,036 milhões de unidades.

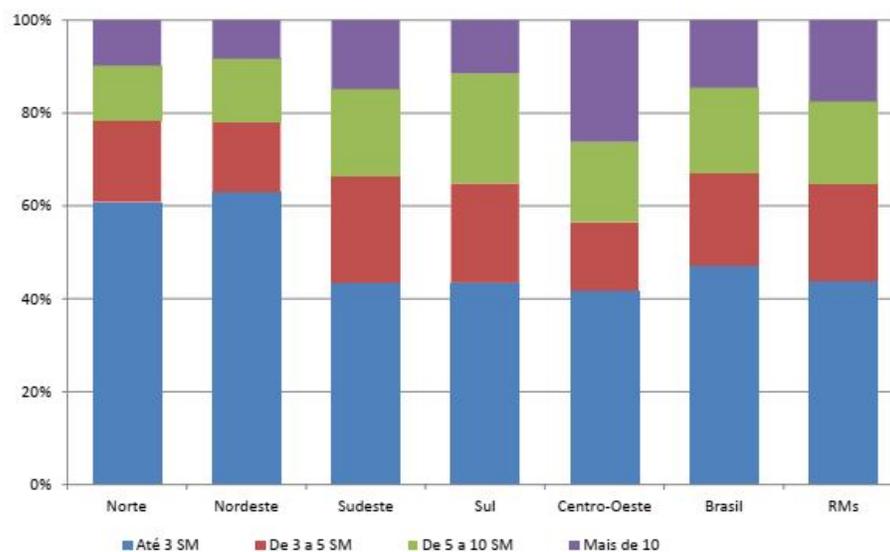
Em termos absolutos, a inadequação fundiária está concentrada na região Sudeste, com 1,083 milhões de domicílios afetados. Desses, grande parte, 566 mil, está localizada em São Paulo, principalmente na sua região metropolitana (398 mil).

Além dos estados da região Sudeste (exceção feita para o Espírito Santo), destacam-se pela concentração do componente o Rio Grande do Sul e o Paraná, na região Sul; Bahia, Ceará e Pernambuco, no Nordeste. Em termos relativos (mapa 5.1 e tab. 5.2), destacam-se pela marcada presença do componente Rio de Janeiro na região Sudeste; Pernambuco no Nordeste; Paraná na região Sul; Goiás no Centro-Oeste e Acre na região Norte.

Com relação às regiões metropolitanas, observa-se que o percentual de domicílios com inadequação fundiária é maior que nas demais áreas. Destaque para as Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e Recife.

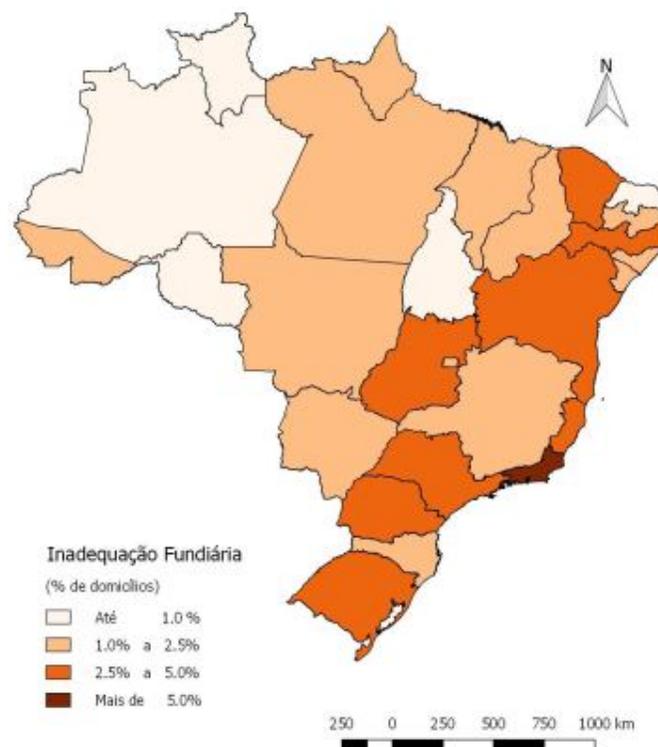
No Brasil, de maneira geral cerca de 47,1% dos domicílios inadequados em termos fundiários concentra-se nas famílias com faixa de renda de até três salários mínimos. Nas regiões Norte e Nordeste esse percentual é superior a 60%, enquanto nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste são respectivamente, 43,5%, 43,4% e 41,7% (graf. 5.2).

Gráfico 5.2: Inadequação fundiária urbana, por faixas de renda média familiar mensal, em salários mínimos (SM), segundo regiões geográficas e regiões metropolitanas (RMs) – Brasil – 2015



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2015.

Mapa 5.1: Inadequação fundiária urbana, percentual em relação aos domicílios particulares permanentes urbanos segundo Unidade da Federação – 2015



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 2015.
 Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

4.2.5. Carência de infraestrutura urbana

Em relação à inadequação dos domicílios a maior preocupação é com a carência de infraestrutura urbana, caracterizada por quatro serviços básicos: 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.

Sem considerar os domicílios inseridos no cálculo do déficit habitacional (as habitações precárias e os cômodos), são contabilizados, em 2015, 9,692 milhões de domicílios não atendidos por, pelo menos, um dos serviços.

Em relação à distribuição espacial dos valores relativos dessas carências, é de se esperar situação pior nas regiões menos desenvolvidas (mapa. 5.5).

De fato, grande parte da população das regiões Norte e CentroOeste e de alguns estados do Nordeste tem deficiência no atendimento desses serviços essenciais. O percentual de domicílios carentes de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura na região Norte, em 2015, varia de 5,8% em Roraima a 88,5% no Amapá.

No Centro-Oeste, por sua vez, o Distrito Federal apresenta indicadores totalmente diferenciados das demais. Sua área urbana é das mais bem atendidas em termos de serviços de infraestrutura em todo o país, com 5,2% dos domicílios carentes. Os estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás apresentam índices muito elevados (47,4%, 40,1% e 26,0%).

Na região Nordeste a situação precisa melhorar em vários estados e é mais preocupante em Alagoas e Ceará, que têm 47,4% e 38,5% respectivamente, dos domicílios particulares permanentes urbanos com pelo menos um tipo de carência de infraestrutura (tab. 5.4).

O menor número de domicílios não atendidos adequadamente pelos serviços de infraestrutura, em termos absolutos, está na região Sul. Em 2015, eles são 996 mil domicílios. Em relação ao percentual de domicílios particulares permanentes urbanos com carência de infraestrutura, a região Sudeste é a que apresenta o menor valor, 6,9% (tab. 5.4).

Como um domicílio pode ser carente em mais de um serviço de infraestrutura, quanto maior o número de serviços inadequados, mais grave é a situação em determinada região. Observa-se no gráfico 5.7 que a região Norte apresenta os maiores percentuais de domicílios com duas ou três carências, o que a coloca na pior posição.

A região Sul é a que apresenta o maior percentual de domicílios com apenas uma carência.

Assim como nas edições anteriores realizadas pela Diretoria de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro – FJP, em 2015 salienta-se a gravidade da situação da falta de esgotamento sanitário, com 6,859 milhões de domicílios sem acesso a este serviço no Brasil (tab. 5.7).

A distribuição dos domicílios com carência de infraestrutura segundo a renda média familiar mensal está representada nos gráficos 5.8 que mostram a predominância dos domicílios com renda média familiar de até três salários mínimos em 2015.

No entanto, principalmente nas regiões Sul e Centro-Oeste, há forte Déficit Habitacional no Brasil 2015 presença nas faixas acima de três salários mínimos. Mesmo

assim é evidente a situação preocupante dos mais pobres, que devem ser alvo prioritário de ações dos órgãos competentes.

Mapa 5.5: Carência de infraestrutura urbana, percentual em relação aos domicílios particulares permanentes urbanos segundo Unidades da Federação – 2015

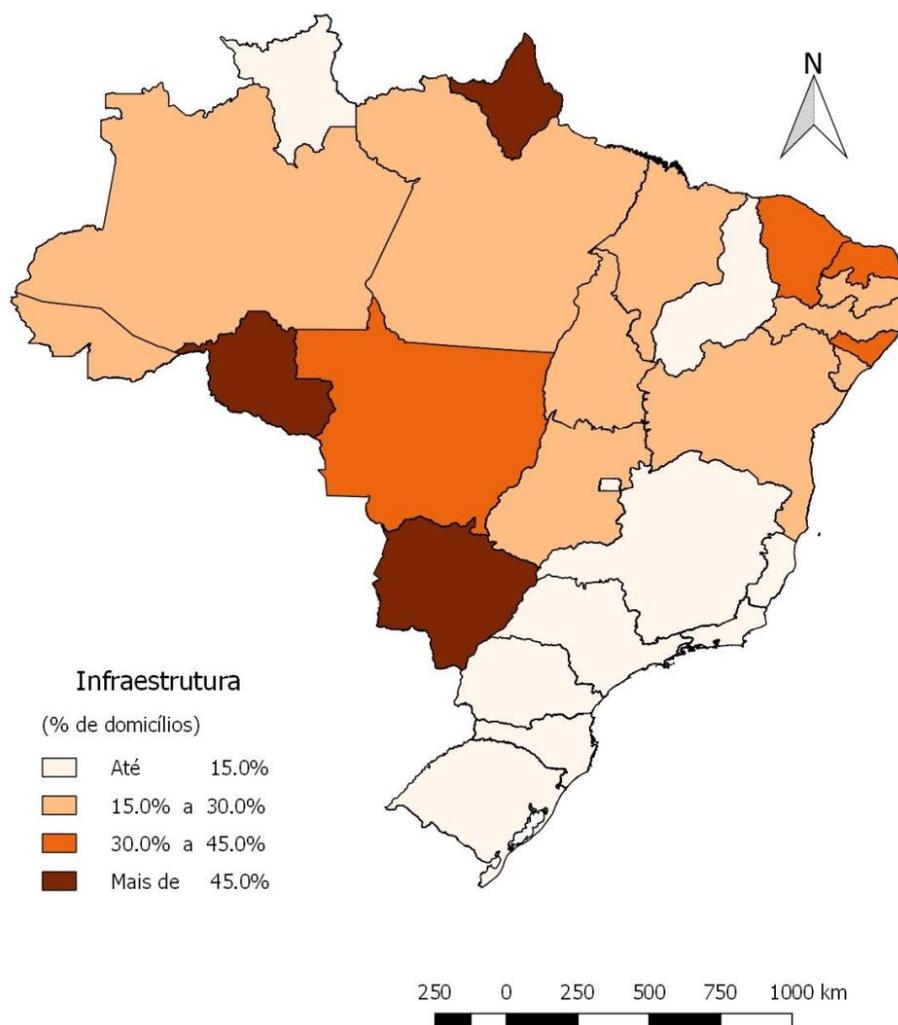


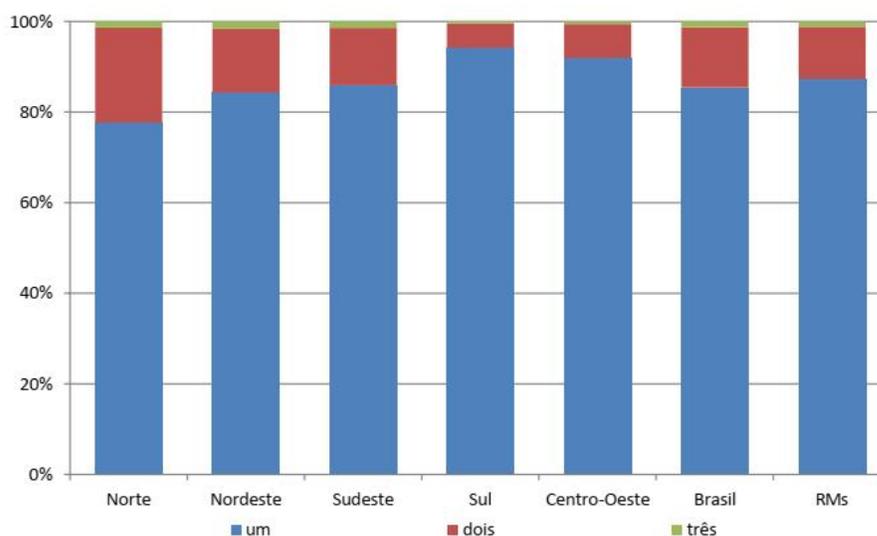
Tabela 5.7: Domicílios urbanos duráveis (1), por componentes da carência de infraestrutura, segundo regiões geográficas, unidades da federação e regiões metropolitanas (RMS) – Brasil – 2015

ESPECIFICAÇÃO	COMPONENTES DA CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA				Total
	energia elétrica	abastecimento de água	esgotamento sanitário	coleta de lixo	
Norte	1.490	1.093.022	1.030.555	100.912	2.225.979
Rondônia	-	175.357	201.016	6.217	382.590
Acre	-	59.906	33.804	2.104	95.814
Amazonas	-	147.128	162.090	22.459	331.677
Roraima	206	2.479	1.446	4.134	8.265
Pará	1.031	620.371	383.628	60.046	1.065.076
<i>RM Belém</i>	-	178.277	27.057	2.645	207.979
Amapá	-	81.445	143.721	3.415	228.581
Tocantins	253	6.336	104.850	2.537	113.976
Nordeste	11.453	1.099.947	2.862.160	322.015	4.295.575
Maranhão	1.504	280.359	220.222	131.533	633.618
Piauí	2.814	20.827	5.629	27.583	56.853
Ceará	2.477	153.451	712.308	41.053	909.289
<i>RM Fortaleza</i>	2.477	95.530	365.509	20.524	484.040
Rio Grande do Norte	-	38.860	269.863	4.945	313.668
Paraíba	647	55.587	184.880	7.112	248.226
Pernambuco	1.813	266.183	543.676	45.203	856.875
<i>RM Recife</i>	275	134.640	352.123	15.969	503.007
Alagoas	630	147.241	281.898	6.922	436.691
Sergipe	-	10.258	92.383	4.031	106.672
Bahia	1.568	127.181	551.301	53.633	733.683
<i>RM Salvador</i>	-	22.172	37.966	16.798	76.936
Sudeste	3.142	957.802	1.109.123	137.484	2.207.551
Minas Gerais	774	124.134	441.720	56.615	623.243
<i>RM Belo Horizonte</i>	-	22.701	106.457	14.028	143.186
Espírito Santo	-	17.989	83.957	2.399	104.345
Rio de Janeiro	1.292	556.182	283.655	60.466	901.595
<i>RM Rio de Janeiro</i>	635	379.895	163.279	57.178	600.987
São Paulo	1.076	259.497	299.791	18.004	578.368
<i>RM São Paulo</i>	1.076	101.071	201.063	5.376	308.586
Sul	4.450	314.511	718.543	23.368	1.060.872
Paraná	2.015	51.728	369.280	10.941	433.964
<i>RM Curitiba</i>	-	13.445	20.648	2.881	36.974
Santa Catarina	716	103.896	123.241	5.016	232.869
Rio Grande do Sul	1.719	158.887	226.022	7.411	394.039
<i>RM Porto Alegre</i>	253	109.000	38.182	2.276	149.711
Centro-Oeste	1.794	289.587	1.120.284	19.403	1.431.068
Mato Grosso do Sul	-	32.255	365.865	5.744	403.864
Mato Grosso	438	33.278	352.496	7.007	393.219
Goiás	1.356	197.118	378.874	6.328	583.676
Distrito Federal	-	26.936	23.049	324	50.309
Brasil	22.329	3.754.869	6.840.665	603.182	11.221.045
<i>Total das RMS</i>	4.716	1.056.731	1.312.284	137.675	2.511.406
<i>Demais áreas</i>	17.613	2.698.138	5.528.381	465.507	8.709.639

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2015.
Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

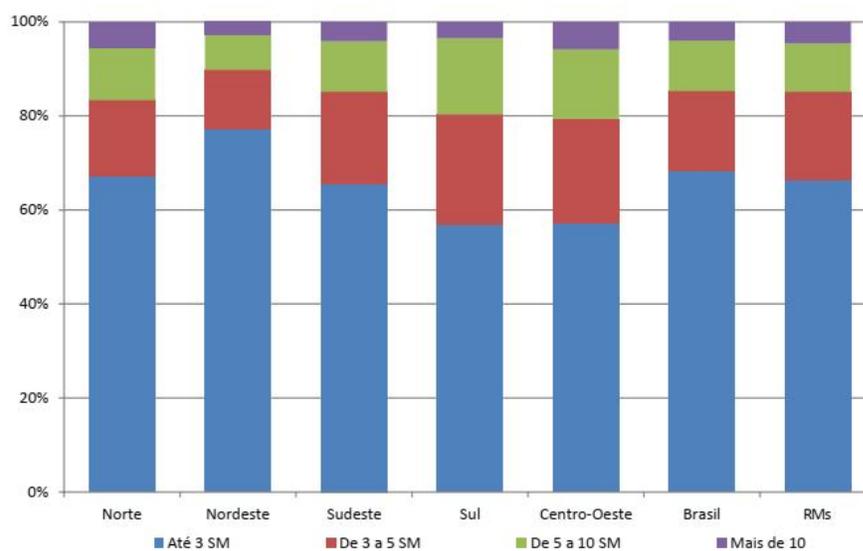
(1) Apenas domicílios duráveis, ou seja, não são considerados os improvisados e os rústicos, sendo excluídos também os cômodos, por se constituírem parcela do déficit habitacional. Inclui, além dos domicílios urbanos, os rurais de extensão urbana.

Gráfico 5. 7: Número de serviços de infraestrutura inadequados nos domicílios urbanos, segundo regiões geográficas e regiões metropolitanas (RMS) – Brasil – 2015



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2015.

Gráfico 5.8 : Domicílios urbanos com carência de infraestrutura, por faixas de renda média familiar mensal, em salários mínimos (SM), segundo regiões geográficas e regiões metropolitanas (RMS) – Brasil – 2015



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2015.

4.3. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE - MUNIC 2017

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE apresentou, em 2018, os mais recentes resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2017.

A MUNIC é uma pesquisa institucional e de registros administrativos da gestão pública municipal e se insere entre as demais pesquisas sociais e estudos empíricos dedicados a essa escala. Trata-se, basicamente, de um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, dinâmica e funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo também diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2017 dedicou um bloco às políticas habitacionais, investigando aspectos como o perfil do titular do órgão gestor, as características institucionais da gestão da política habitacional em cada município e algumas ações realizadas pela prefeitura em relação a essa temática, permitindo que tais informações sejam analisadas em conjunto com outras características do município.

Dos 5 570 municípios brasileiros, 3 890 (69,8%) possuíam, em 2017, algum tipo de estrutura responsável pelas políticas habitacionais. O tipo de estrutura mais comum é o setor subordinado a outra secretaria, presente em 2 346 municípios (42,1% do total), seguido de secretaria em conjunto com outras políticas, encontrado em 954 municípios (17,1%), e setor subordinado diretamente à chefia do executivo, registrado em 290 municípios (5,2%).

A existência de secretaria dedicada exclusivamente ao tema da habitação foi verificada em 267 municípios (4,8% do total), enquanto em 33 municípios (0,6%) a política habitacional ficava a cargo de um órgão da administração indireta.

O tipo de estrutura adotada varia significativamente de acordo com o tamanho da população dos municípios. Nos municípios de menor porte populacional, é mais frequente que não exista qualquer estrutura responsável pelas políticas habitacionais, mas todos os 42 municípios com mais de 500 000 habitantes possuem algum tipo de estrutura. Além disso, as secretarias exclusivas ocorrem com mais frequência nos municípios maiores, como se pode perceber abaixo, no Gráfico 7 da pesquisa realizada.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2017.

Nos 3 890 municípios com algum tipo de estrutura responsável pelas políticas de habitação, a MUNIC 2017 investigou o sexo, idade e escolaridade do titular do órgão gestor. Os resultados apontam predomínio de homens (56,7%) e da faixa etária entre 41 e 60 anos (51,7%).

Em relação à escolaridade, 9,3% dos titulares não têm ensino médio completo, ao passo que 30,1% têm ensino médio completo, mas não possuem graduação em curso superior, 43,6% possuem ensino superior completo e 17,0% completaram algum curso de pós-graduação (incluindo especialização, mestrado e doutorado).

Essas três características também variam de acordo com o tamanho da população dos municípios. Assim, nos municípios com até 5 000 habitantes, a distribuição por sexo é mais equilibrada, com os homens representando 54,1% dos titulares, enquanto nos municípios com mais de 500 000 habitantes o predomínio masculino é muito mais marcado – os homens representam 85,7% dos titulares nessa faixa.

A proporção de titulares com ensino superior completo ou pós-graduação é de 45,9% nos municípios com até 5 000 habitantes, mas atinge 92,9% nos municípios com mais de 500

000. A idade dos titulares também varia de acordo com a faixa de população: as faixas de maior população têm em média titulares mais velhos.

Habitação



Tabela 8 - Titulares dos órgãos de gestão das políticas habitacionais, por sexo, proporção com ensino superior completo ou pós-graduação e média de idade, segundo as classes de tamanho da população dos municípios - Brasil - 2017

Classes de tamanho da população dos municípios	Titulares de órgãos de gestão das políticas habitacionais			
	Sexo (%)		Proporção com ensino superior completo ou pós-graduação (%)	Média de idade (anos)
	Masculino	Feminino		
Total	56,7	43,3	60,6	44,6
Até 5 000 hab.	54,1	45,9	45,9	43,7
De 5 001 a 10 000 hab.	57,0	43,0	52,4	43,5
De 10 001 a 20 000 hab.	56,6	43,4	57,3	44,0
De 20 001 a 50 000 hab.	54,7	45,3	68,3	45,2
De 50 001 a 100 000 hab.	57,3	42,7	76,8	45,9
De 100 001 a 500 000 hab.	64,5	35,5	86,5	47,8
Mais de 500 000 hab.	85,7	14,3	92,9	50,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2017.

4.3.1. Planos municipais de habitação

Em relação aos instrumentos de gestão da política habitacional presentes no município, a MUNIC 2017 verificou que 2 212 municípios (39,7% do total) declararam possuir Plano Municipal de Habitação.

O Plano Municipal de Habitação é um documento em que se realiza um diagnóstico da situação habitacional do município, estabelecendo os objetivos da política habitacional e linhas de ação para alcançá-los. Sua elaboração é uma das exigências para que o município possa acessar os recursos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS.

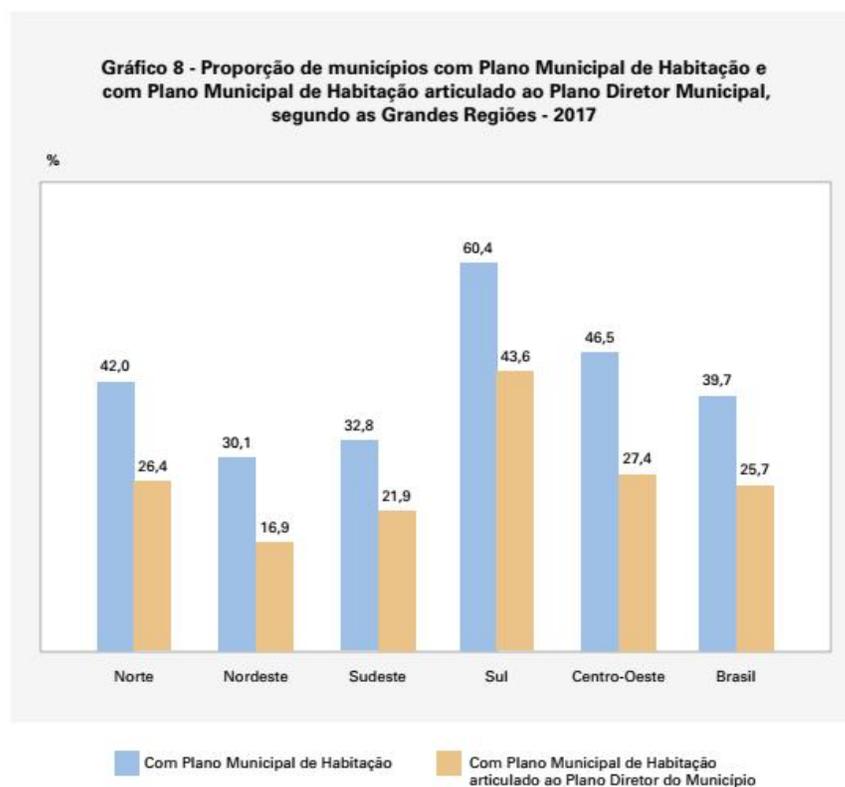
Os municípios que possuíam Plano Municipal de Habitação foram questionados sobre a articulação desse documento com o Plano Diretor Municipal. Este último é definido no § 1o do Art. 182 da Constituição Federal de 1988 como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”⁶⁵.

Trata-se de legislação de elaboração obrigatória para municípios com mais de 20.000 habitantes, que define, entre outras coisas, regras para a ocupação do solo urbano.

⁶⁵http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Em 2017, 1 434 municípios afirmaram que os dois planos estavam articulados – número que representa 64,8% dos municípios com Plano Municipal de Habitação e 25,7% do total de municípios.

A existência de Plano Municipal de Habitação e sua articulação com o Plano Diretor Municipal sofre variação regional. A proporção de municípios com essas características é mais elevada na Região Sul, enquanto o Nordeste e Sudeste obtêm percentuais inferiores à média nacional, como se nota no Gráfico 8.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2017.

4.3.2. Conselhos e fundos municipais de habitação

A ocorrência de outros instrumentos de gestão da política habitacional nos municípios brasileiros também sofre variação regional. É o caso da existência de Conselho Municipal de Habitação, espaço que reúne governo e sociedade civil na formulação e acompanhamento das políticas públicas do setor.

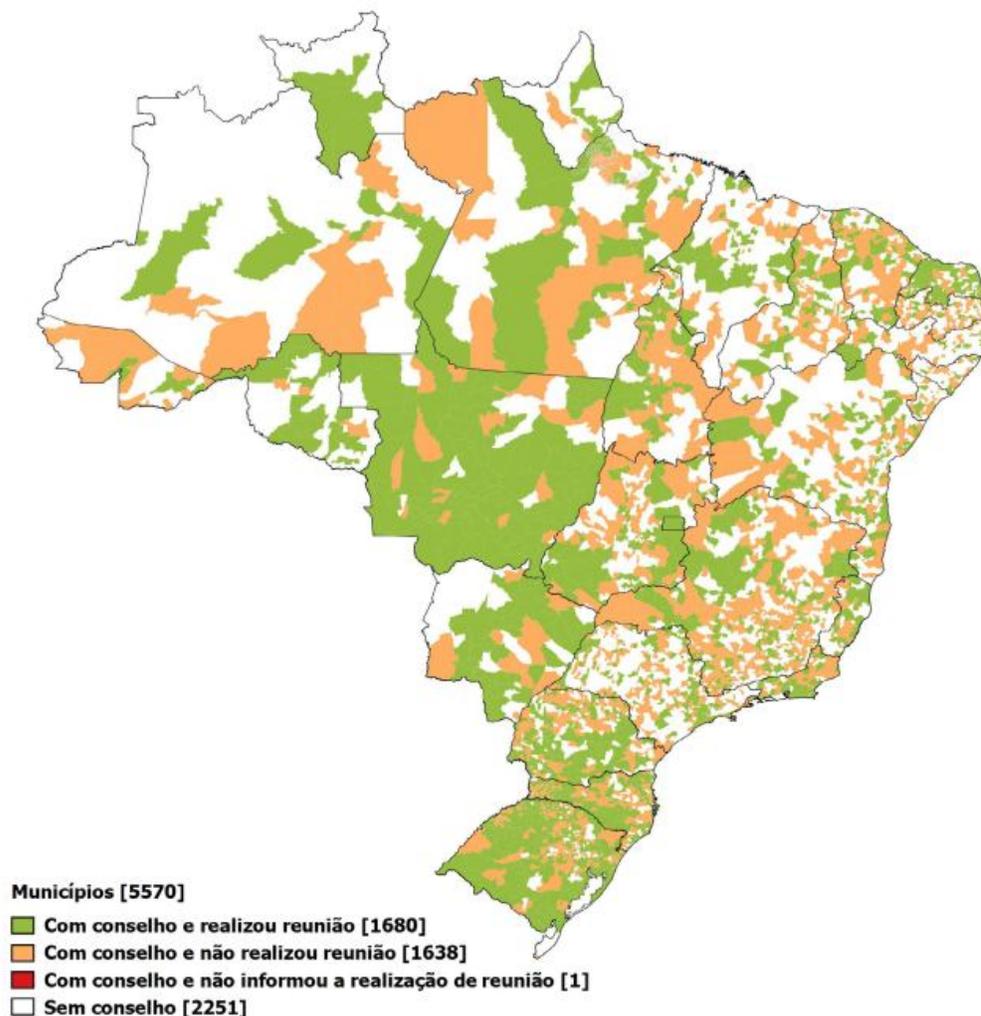
A MUNIC 2017 apurou que 3.319 municípios brasileiros possuem Conselho Municipal de Habitação, representando 59,6% do total de municípios. Esse percentual, porém, atinge extremos de 47,2% na Região Nordeste e 83,6% na Região Sul.

A simples existência legal de Conselho Municipal de Habitação não assegura que o mesmo seja de fato ativo. A MUNIC 2017 investigou também o número de reuniões realizadas nos 12 meses que antecederam imediatamente a pesquisa.

Dos 3.319 municípios com Conselho Municipal de Habitação, apenas em 1.680 (número que equivale a 50,6% dos municípios com Conselho Municipal de Habitação e a 30,2% do total de municípios) o Conselho Municipal de Habitação havia se reunido ao menos uma vez nesse período de 12 meses.

A distribuição espacial dos municípios com Conselho Municipal de Habitação, com e sem reuniões nos últimos 12 meses pode ser verificada no Cartograma 1.

Cartograma 1 - Municípios com Conselho Municipal de Habitação - 2017



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2017.

Os Conselhos Municipais de Habitação também tinham diferentes composições e atribuições. Dos 3.319 municípios com conselho, 2.532 (76,3%) informaram que ele era paritário (ou seja, era composto por representações de igual tamanho do governo e da sociedade civil), 433 (13,0%) informaram que ele era formado majoritariamente por representantes da sociedade civil, 353 (10,6%) informaram que ele era formado majoritariamente por representantes do governo e um município não informou sua composição. Essas proporções são semelhantes entre municípios com ou sem reunião nos últimos 12 meses.

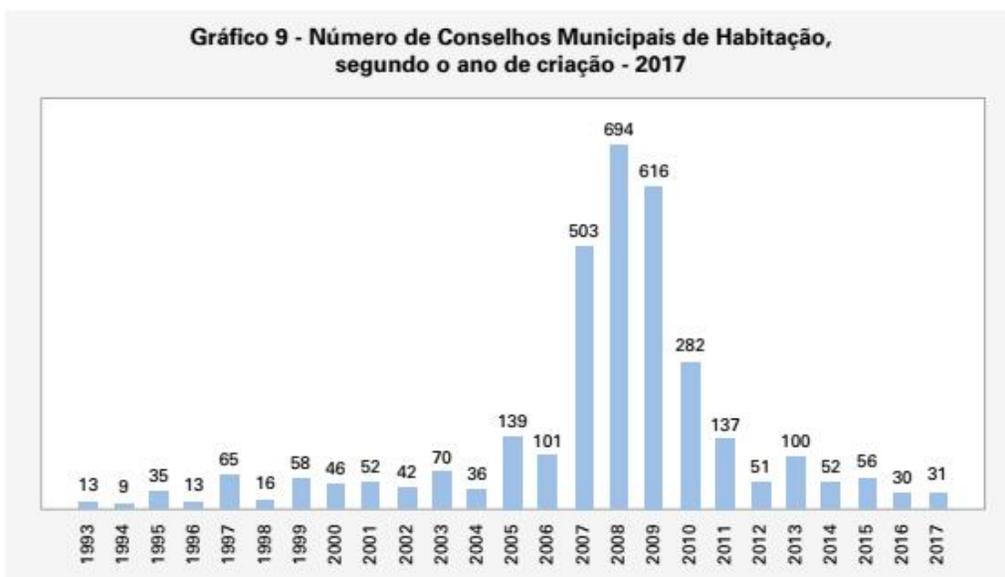
Os Conselhos Municipais de Habitação podem ter caráter consultivo (isto é, emitindo posicionamentos e avaliações que subsidiam as decisões do poder público), deliberativo (tomando decisões a respeito das políticas públicas), normativo (estabelecendo normas) ou fiscalizador (fiscalizando a execução das políticas públicas).

Essas competências não são excludentes – ou seja, um conselho pode reunir mais de uma delas. A MUNIC 2017 apurou que, entre os Conselhos Municipais de Habitação existentes, 56,2% têm funções consultivas; 83,2%, funções deliberativas; 31,8%, funções normativas; e 41,8%, funções fiscalizadoras. 20,8% dos conselhos reúnem funções dos 4 tipos.

Em 1.439 municípios (representando 25,8% do total de municípios e 43,4% dos municípios com conselho), o Conselho Municipal de Habitação assume também a função de Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação.

Analisando os Conselhos Municipais de Habitação segundo o ano em que foram criados, verifica-se que o desenvolvimento desse tipo de instrumento esteve concentrado entre os anos de 2007 e 2010, quando foram criados 2 095 conselhos, representando 63,1% do total hoje existente.

É possível que esse resultado reflita os efeitos da Lei n. 11.124, de 16.06.2005, que estabeleceu a criação dos Conselhos Municipais de Habitação como uma das exigências para acesso às verbas do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS.



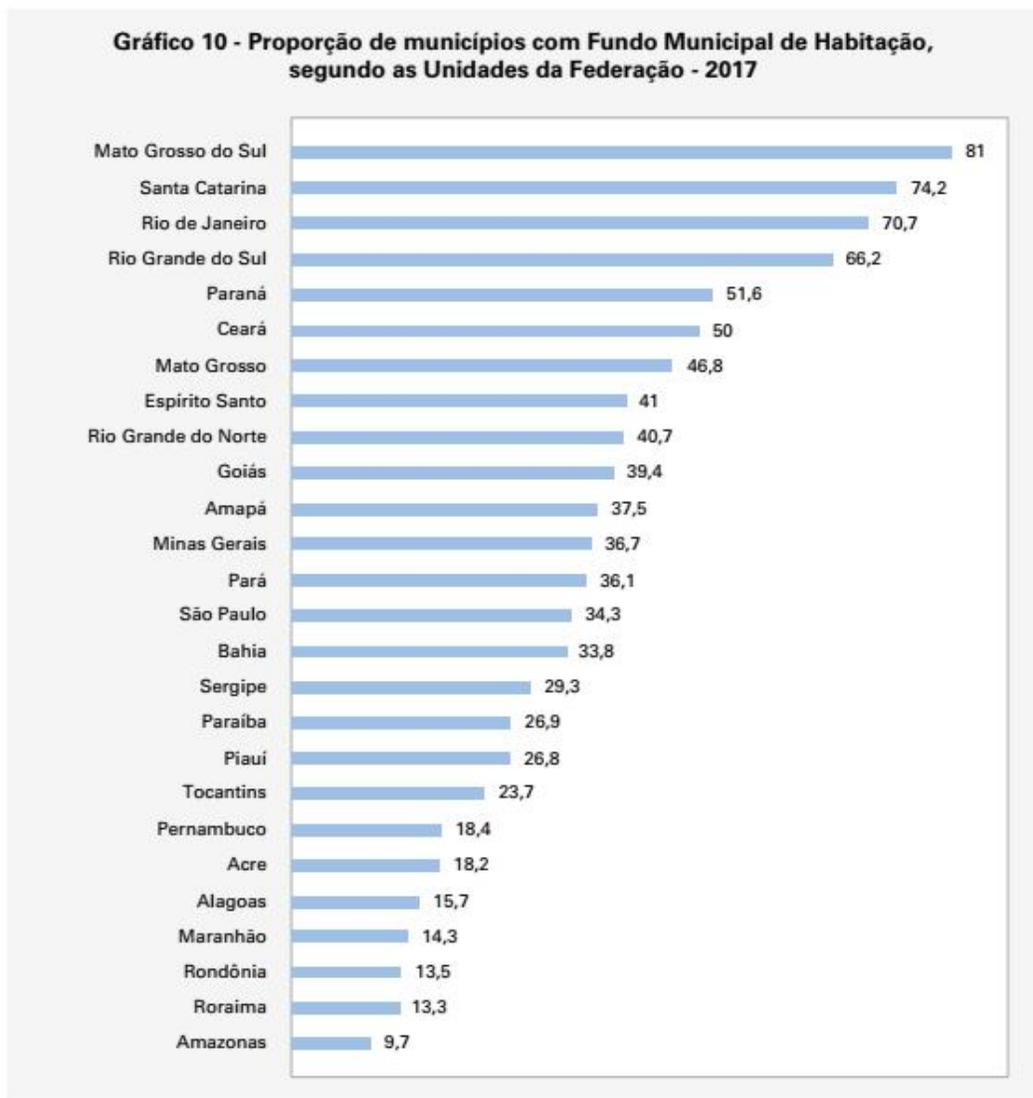
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2017.

A MUNIC 2017 investigou também a existência de Fundo Municipal de Habitação. Os Fundos Municipais de Habitação são instrumentos instituídos por leis municipais próprias que reúnem receitas oriundas de determinadas fontes, especificadas em lei, e vinculam as mesmas a despesas na área de habitação. A existência de Fundo Municipal de Habitação também é uma exigência para que o município tenha acesso a recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Um conjunto de 2 247 municípios (40,3% do total) informou à MUNIC 2017 possuir Fundo Municipal de Habitação. A ocorrência desse instrumento em 2017 variou de acordo com as faixas de tamanho dos municípios, sendo de 36,2% nos municípios com até 5 000 habitantes e de 88,1% nos municípios com mais de 500 000 habitantes.

Esse percentual também varia consideravelmente nas diferentes Unidades da Federação, chegando a extremos de 9,7% nos Estados do Amazonas e 81,0% no do Mato Grosso do Sul.

O Gráfico 10 apresenta o resultado para cada Unidade da Federação. Em 1.293 municípios, representando 23,2% do total, estavam presentes os três instrumentos: o Plano Municipal de Habitação, o Conselho Municipal de Habitação e o Fundo Municipal de Habitação. Essa proporção atingia 17,6% entre os municípios com até 5 000 habitantes, enquanto era de 71,4% entre os municípios com mais de 500.000 habitantes.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2017.

4.3.3. Condições de moradia e ações promovidas pelas prefeituras⁶⁶

A MUNIC 2017 verificou junto aos municípios a ocorrência de algumas situações relacionadas à precariedade nas condições de moradia de seus habitantes.

Das quatro situações pesquisadas, a mais comum foi a presença de loteamentos irregulares e/ou clandestinos, registrada em 3.374 municípios (60,6% do total); seguida da existência de favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados, registrada em 952 municípios (17,2%); e pela existência de ocupações de terrenos ou prédios por movimentos de moradia, registrada em 724 municípios (13,0%).

⁶⁶<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101595.pdf>

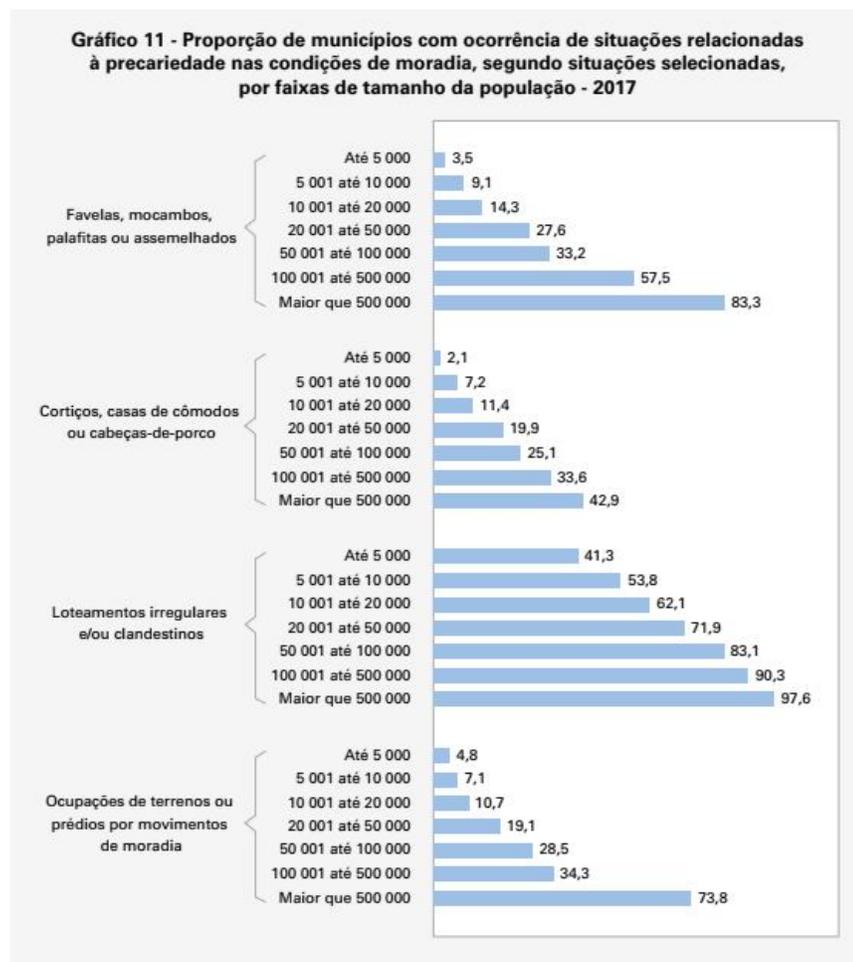
A situação encontrada com menos frequência foi a existência de cortiços, casas de cômodos ou cabeças-de-porco, verificada em 684 municípios (12,3%). Um conjunto de 1.803 municípios, número que equivale a 32,4% do total, informou não existir em seu território nenhuma das quatro situações.

Deve-se notar que as situações analisadas não englobam todos os tipos de precariedade das condições de moradia – ou seja, a ausência das mesmas não significa que não existam moradias precárias no município.

A ocorrência dessas situações está relacionada ao tamanho da população – todas as situações pesquisadas ocorrem com maior frequência em municípios de maior porte populacional, diferença que é mais acentuada nos casos das favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados e das ocupações de terrenos ou prédios por movimentos de moradia, como se pode observar abaixo no Gráfico 11.

Em todos os 42 municípios com mais de 500.000 habitantes houve ocorrência de ao menos uma das quatro situações pesquisadas. A MUNIC 2017 investigou também a adoção de alguns tipos de ações relacionadas à moradia por parte das prefeituras.

Dos oito tipos de ações analisadas, a que foi encontrada com mais frequência foi a construção de unidades habitacionais, verificada em 61,1% dos municípios; seguida de concessão de aluguel social (41,0%); melhoria de unidades habitacionais (35,4%); regularização fundiária (32,8%); urbanização de assentamentos (31,9%); oferta de material de construção (31,2%); oferta de lotes (22,3%); e aquisição de unidades habitacionais (14,6%). Um grupo de 1 299 municípios (23,3% do total) informou não realizar quaisquer dos oito programas ou ações pesquisadas (Tabelas 29 e 30, disponíveis no portal do IBGE).



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2017.

4.3.4. Evolução 2011 e 2017⁶⁷

A MUNIC já havia investigado o tema de habitação em outras ocasiões – a última delas, na pesquisa aplicada em 2011. O questionário da pesquisa passou por modificações entre as edições de 2011 e 2017, mas ainda assim é possível comparar resultados referentes a alguns aspectos.

Os gráficos a seguir comparam os resultados obtidos em relação à presença de alguns instrumentos de gestão e ações realizadas pela prefeitura, em 2011 e 2017, sob duas óticas: a proporção dos municípios brasileiros com presença dessas características e a proporção da população brasileira residindo em municípios com presença dessas características segundo as

⁶⁷<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101595.pdf>

Estimativas da População Residente nos Municípios Brasileiros com data de referência em 1o de julho de 2011 e 2017, respectivamente.

De modo geral, os municípios com maior população têm mais presença dos instrumentos e ações analisados. Dessa forma, as barras que representam a proporção da população residente nos municípios onde há presença dessas características apontam uma proporção maior que aquela verificada para as mesmas características quando analisada a proporção de municípios.

O Gráfico 12 revela que a presença de Plano Municipal de Habitação se expandiu consideravelmente entre 2011 e 2017, tanto na ótica da proporção dos municípios como na ótica da proporção da população.

A presença de Conselho Municipal de Habitação manteve-se estável. Contudo, a ocorrência de Fundo Municipal de Habitação e de cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais recuou entre 2011 e 2017.

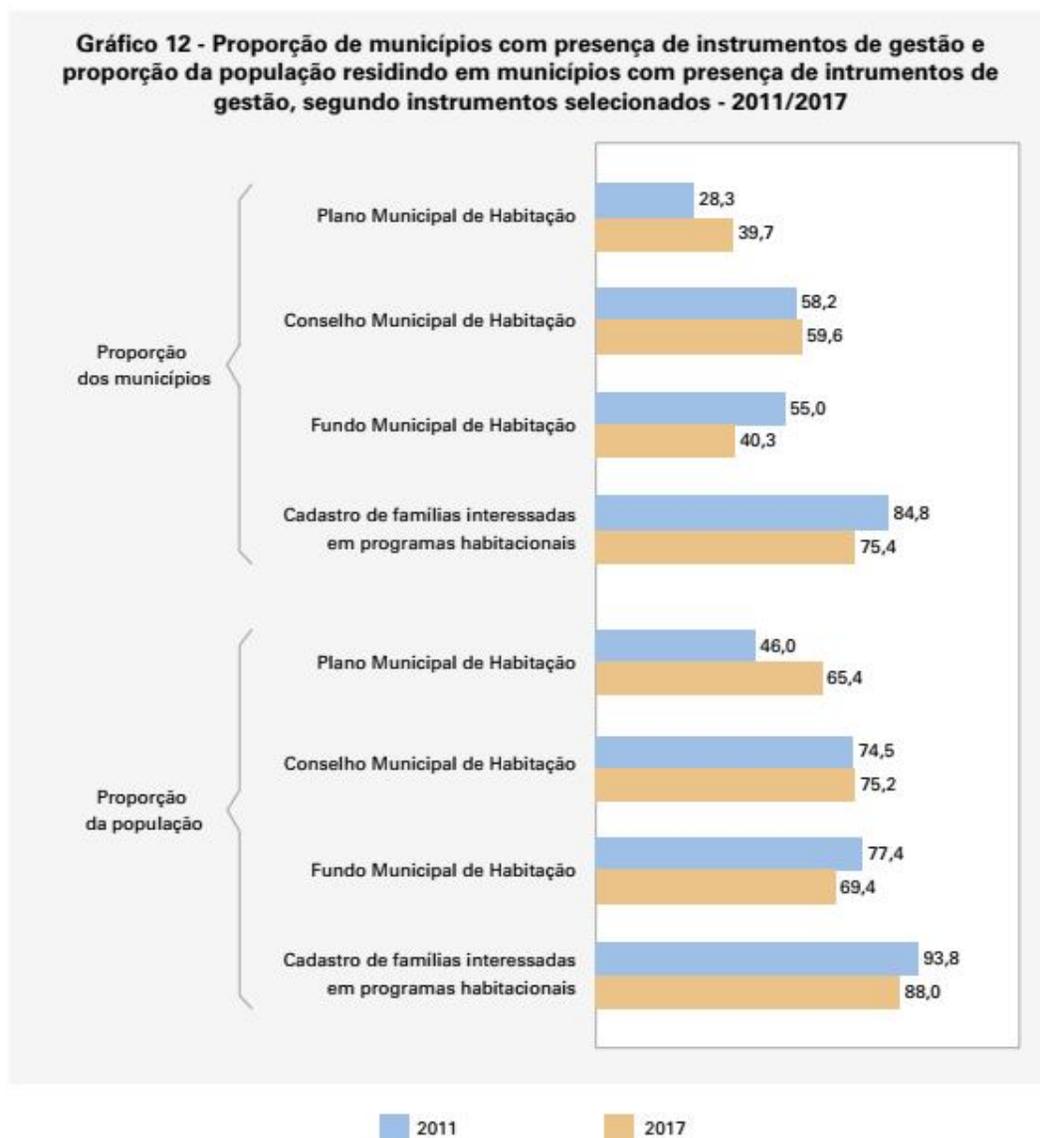
O período recente foi marcado por contenção de investimento por parte da administração pública – a formação bruta de capital fixo por parte tanto do governo federal, como governos estaduais e também das prefeituras recuou nos anos de 2015 e 2016 (último dado disponível), mesmo quando medida em valores correntes, conforme aponta a publicação Estatísticas de finanças públicas e conta intermediária de governo: Brasil 2016, divulgada pelo IBGE em 2018. É possível que esse cenário tenha levado uma parte dos municípios a reduzir sua atuação na temática de habitação, desarticulando instrumentos de gestão antes existentes.

O resultado pode ter sido influenciado ainda pelo momento de aplicação da pesquisa em relação ao mandato dos prefeitos: enquanto a MUNIC 2017 foi aplicada a gestões municipais que estavam em seu primeiro ano de mandato, a edição de 2011 foi aplicada durante o terceiro ano de mandato dos prefeitos eleitos em 2008.

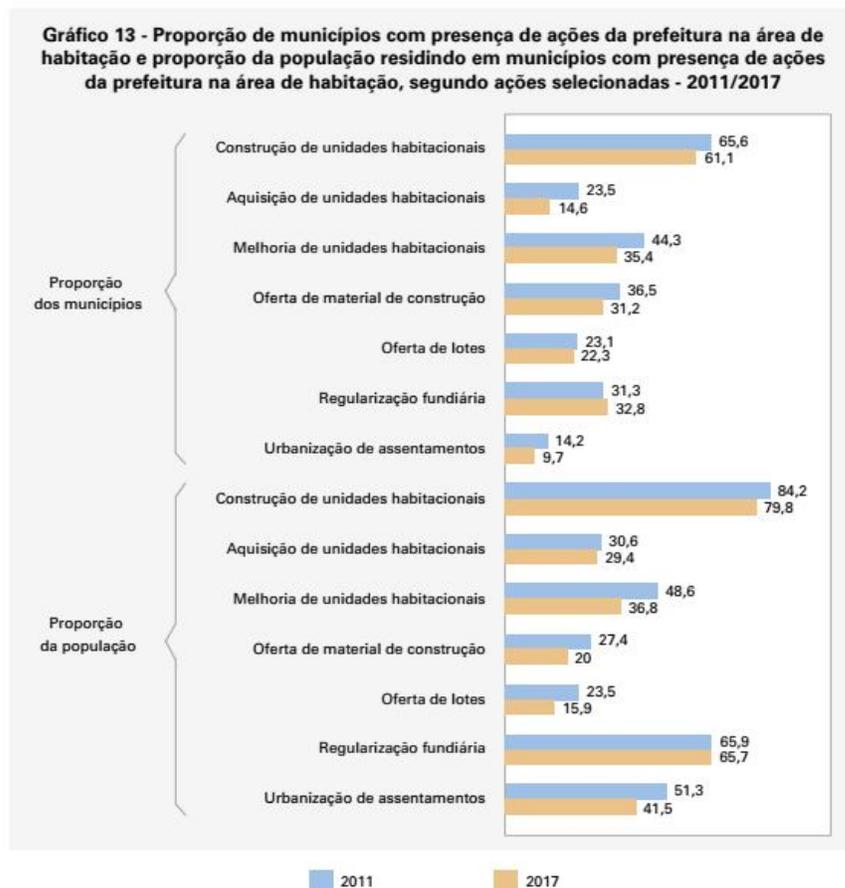
Verifica-se também redução da atuação das prefeituras na comparação entre a ocorrência de tipos de ações relacionadas à moradia promovidas pelas prefeituras, conforme mensuradas pela MUNIC 2011 (referente a ações realizadas nos anos de 2010 e 2011) e MUNIC 2017 (referente a ações realizadas nos anos de 2015 e 2016), apresentada no Gráfico 13.

Com exceção da regularização fundiária, todos os tipos de ação pesquisados sofreram redução na sua ocorrência, quando comparados os anos de 2011 e 2017, nas duas óticas analisadas. As ações que sofreram maiores reduções foram a aquisição de unidades habitacionais, a melhoria de unidades habitacionais e a urbanização de assentamentos.

A oferta de lotes e regularização fundiária foram menos afetadas – esta última teve redução da ocorrência na ótica da proporção da população, mas uma ligeira expansão na ótica da proporção de municípios. Esse resultado pode estar relacionado com o fato de esses dois últimos tipos de ações (oferta de lotes e regularização fundiária), exigirem menos do poder público do ponto de vista orçamentário.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011/2017.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011/2017.

Segundo dados do IBGE⁶⁸ em relação à habitação, 3.890 (69,8%) municípios tinham, em 2017, algum tipo de estrutura responsável pelas políticas habitacionais. Além disso, 3.319 municípios (59,6%) têm Conselho Municipal de Habitação, mas pouco mais da metade (1.680) havia se reunido ao menos uma vez no período de 12 meses. Entre as situações relacionadas à precariedade nas condições de habitação, a mais comum foi a presença de “loteamentos irregulares e/ou clandestinos”, registrada em 3.374 municípios (60,6%).

O mesmo instituto afirma “que as Prefeituras reduzem ações relacionadas à moradia, entre as situações relacionadas à precariedade nas condições de habitação, a mais comum foi a presença de “loteamentos irregulares e/ou clandestinos”, registrada em 3.374 municípios (60,6% do total); seguida da existência de “favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados”,

⁶⁸<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21636-munic-2017-48-6-dos-municipios-do-pais-foram-afetados-por-secas-nos-ultimos-4-anos> acesso em 01/12/2019

registrada em 952 municípios (17,2%); e pela existência de “ocupações de terrenos ou prédios por movimentos de moradia”, registrada em 724 municípios (13,0%).

A situação encontrada com menos frequência foi a existência de “cortiços, casas de cômodos ou cabeças-de-porco”, verificada em 684 municípios (12,3%).

Já entre as ações adotadas pelas prefeituras, a mais frequente foi a “construção de unidades habitacionais”, em 61,1% dos municípios; seguida de “concessão de aluguel social” (41,0%); “melhoria de unidades habitacionais” (35,4%); “regularização fundiária” (32,8%); “urbanização de assentamentos” (31,9%); “oferta de material de construção” (31,2%); “oferta de lotes” (22,3%); e “aquisição de unidades habitacionais” (14,6%). Um grupo de 1.299 municípios (23,3% do total) informou não realizar quaisquer dos 8 programas ou ações pesquisadas.

Definição benefício habitacional: Benefício constituído por subsídios financeiros, regularização fundiária, materiais para construção, ampliação e reforma de moradias, entre outros elementos.

Definição de regularização fundiária: 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 MUNIC 2017 investigou também a adoção de alguns tipos de ações relacionadas a moradia por parte das prefeituras. Dos oito tipos de ações analisadas, a que foi encontrada com mais frequência foi a construção de unidades habitacionais, verifi cada em 61,1% dos municípios; seguida de concessão de aluguel social (41,0%); melhoria de unidades habitacionais (35,4%); regularização fundiária (32,8%); urbanização de assentamentos (31,9%); oferta de material de construção (31,2%); oferta de lotes (22,3%); e aquisição de unidades habitacionais (14,6%). Um grupo de 1 299 municípios (23,3% do total) informou não realizar quaisquer dos oito programas ou ações pesquisadas (Tabelas 29 e 30, disponíveis no portal do IBGE).

Verifica-se também redução da atuação das prefeituras na comparação entre a ocorrência de tipos de ações relacionadas a moradia promovidas pelas prefeituras, conforme mensuradas pela MUNIC 2011(referente a ações realizadas nos anos de 2010 e 2011) e

MUNIC 2017 (referente a ações realizadas nos anos de 2015 e 2016), apresentada no Gráfico 13.⁶⁹

Com exceção da regularização fundiária, todos os tipos de ação pesquisados sofreram redução na sua ocorrência, quando comparados os anos de 2011 e 2017, nas duas óticas analisadas.

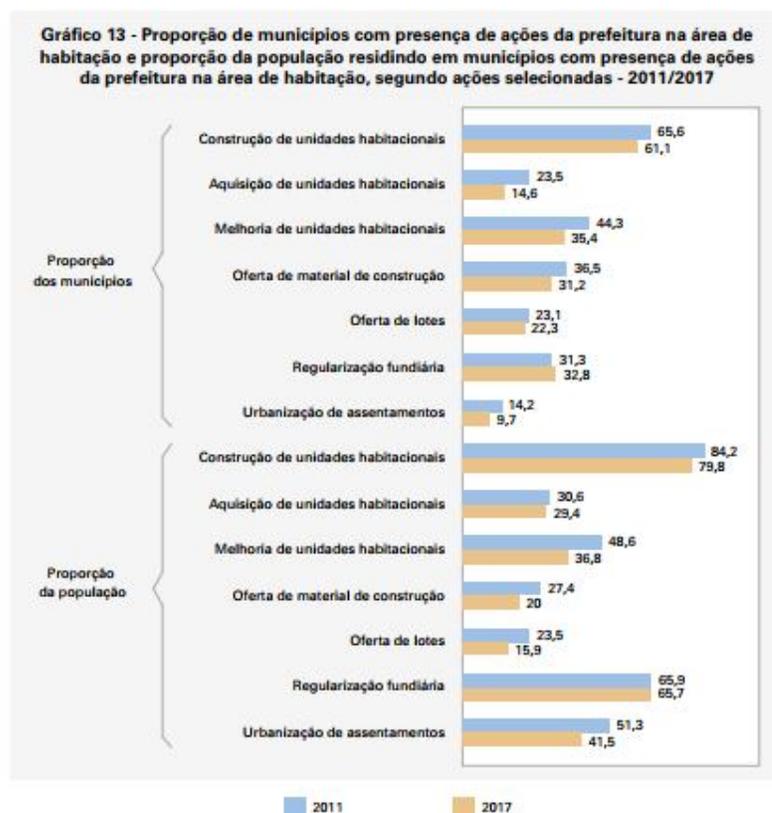
As ações que sofreram maiores reduções Habitação foram a aquisição de unidades habitacionais, a melhoria de unidades habitacionais e a urbanização de assentamentos.

A oferta de lotes e regularização fundiária foram menos afetadas – esta última teve redução da ocorrência na ótica da proporção da população, mas uma ligeira expansão na ótica da proporção de municípios.

Esse resultado pode estar relacionado com o fato de esses dois últimos tipos de ações (oferta de lotes e regularização fundiária), exigirem menos do poder público do ponto de vista orçamentário.



Perfil dos Municípios Brasileiros 2017



Fonte: Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011/2017.

⁶⁹<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101595.pdf> - pág.40

Em relação a 2011, com exceção da regularização fundiária, houve redução da atuação das prefeituras em todos os tipos de ações realizadas, com destaque para a aquisição de unidades habitacionais, melhoria de unidades habitacionais e urbanização de assentamentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresenta a síntese final da pesquisa, considerando o objetivo geral do presente estudo que foi o de examinar o instituto da regularização fundiária urbana de interesse social, como meio de concretização da cidadania. A incitação proposta foi o da interpretação da atual legislação da regularização fundiária à luz dos princípios constitucionais da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

Foi analisado o ordenamento jurídico brasileiro em relação ao instituto da regularização fundiária urbana de interesse social, bem como o impacto social e cultural em locais que já foram objeto de regularização, através de institutos de pesquisa que monitoram mudanças no perfil socioeconômico no país.

Diante disso, nosso estudo, verificou que existem no nosso ordenamento jurídico, políticas públicas suficientes de regularização fundiária urbana de interesse social, contudo há carência e ineficácia na aplicação concreta dessas políticas públicas de regularização fundiária urbana de interesse social, haja vista, que embora exista meios de coibir tal prática, ela ainda assim se verifica cotidianamente nas cidades brasileiras.

Portanto, a relevância do tema foi comprovada, devido à ocupação irregular do solo urbano nas cidades, e que exige efetivas políticas públicas para que tal fenômeno seja amenizado, bem como o método de pesquisa foi eficaz, sendo alcançados os objetivos propostos.

Ao analisar as políticas públicas de regularização fundiária urbana de interesse social, com sua aplicação efetiva, através do direito social à moradia e o cumprimento da função social da propriedade, temos como resultado a concretização da cidadania e do princípio da dignidade da pessoa humana, assim chegamos a uma avaliação de sua grande relevância, como política pública ao país.

Em virtude disso, concluímos que é imprescindível que todos os atores envolvidos, os quais lidam com a regularização fundiária – Municípios, Estados e União, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia, Universidades, conselhos de classe, profissionais de áreas técnicas afetas e da sociedade civil como um todo, para que pontuemos

para chegarmos a bom termo na melhor compreensão e aplicação dos mecanismos existentes de regularização fundiária urbana.

Por tais razões, ocorrerá melhor aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos existentes, bem como sua inovação, para uma acertada promoção de uma Política Habitacional integrada ao desenvolvimento urbano.

REFERÊNCIAS

ALEXY, R. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. Porto Alegre: Malheiros, 2015.

ALVES, J.E.D.; CAVENAGHI, S. M. Déficit Habitacional, famílias conviventes e condições de moradia. In: ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E TERRITORIAIS, 2., 2006, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

AZEVEDO, Sergio. A crise da Política Habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Q.; AZEVEDO, Sergio de (Org.). A questão da moradia nas grandes cidades: da política habitacional à reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

AZEVEDO, S de, ARAUJO, M. B. Questões metodológicas sobre o “déficit habitacional”: o perigo de abordagens corporativas. Cadernos Metrópole, São Paulo, n. 17, p.241-255, 2007.

BRANDÃO, Arnaldo Barbosa. Problemas de teoria e metodologia na questão da habitação. Projeto: arquitetura, planejamento, desenho industrial, construção. São Paulo, n. 66, p. 102-108, ago. 1984.

BULOS, UadiLammêgo – Curso de Direito Constitucional – Atualizado até a Emenda Constitucional n. 53, de 19-12-2006. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007

CARVALHO, José Murilo de – Cidadania no Brasil: O Longo Caminho – edição atualizada – 23ª edição, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2017.

DECRETO ESTADUAL Nº 52.052, DE 13 DE AGOSTO DE 2007. Acesso em Acesso em Dezembro de 2019. <http://www.habitacao.sp.gov.br/file.ashx?ID=32144>

DECRETO FEDERAL Nº 9.310, DE 15 DE MARÇO DE 2018. Acesso em Dezembro de 2019. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm

FERRARO, Alceu Ravello; KREIDLOW, Daniel - ANALFABETISMO NO BRASIL: configuração e gênese das desigualdades regionais. Educação e Realidade 29(2); 179-200, jul/dez 2004. Disponível em:

www.seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/download/25401/14733. Acesso em: 29/7/2018.

- FERREIRA, Nilda Teves. *Cidadania: Uma questão para a educação*. 8ª impressão. Rio de Janeiro, ed. Nova Fronteira, 1993.
- FREIRE, Ricardo Maurício – *Direito, Justiça e Princípios Constitucionais* – Ed. Podivm, Salvador, 2008
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2007*. Belo Horizonte, 2009.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2008*. Belo Horizonte, 2010.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2009*. Belo Horizonte, 2012.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2011-2012*. Belo Horizonte, 2015.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2013-2014*. Belo Horizonte, 2016.
- GORCZEWSKI, Clovis; MARTIN, NuriaBelloso. *A Necessária Revisão do Conceito de Cidadania: Movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática*. Santa Cruz do Sul, ed. Edunisc, 2011. Disponível em: http://www.aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php?file=%2F199230%2Fmod_resource%2Fcontent%2F1%2Fprotagonismo%20e%20movimento%20sociais.pdf. Acesso em: 15-09-2019
- IBGE. *Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2015*. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: . Acesso em: novembro 2019.
- JHERING, Rudolf von. *A evolução do direito*. 2 ed., Salvador: Livraria Progresso, 1956.
- _____. *A luta pelo direito*. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- LEI No 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001 – *Estatuto da Cidade*. Acesso em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm
- LEI Nº 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017. Acesso em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm
- LEHFELD, Lucas de Souza; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves; LÊPORE, Paulo Eduardo. *Monografia Jurídica: Guia Prático para elaboração do trabalho científico e orientação metodológica*. São Paulo, editora Método, 2011.
- LONDERO, Daiane; RICHTER, Ingrid – *A Globalização e a Nova Cidadania* – Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/viewFile/6803/4119>, Acesso em 26-7-2018

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Metodologia de Trabalho Científico: Procedimentos básicos; Pesquisa bibliográfica, projeto e relatório; Publicações e trabalhos científicos. 7ª edição. São Paulo, editora Atlas, 2011.

MARTINS, Marcos Francisco. Uma “catarsis” no conceito de cidadania: do cidadão cliente à cidadania com valor ético-político. Campinas-SP, PucCampinas, 2000, pp. 106-118 (Revista de Ética, julho-dezembro de 200, volume 2 número 2) disponível em:

MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e *Status*. Tradução Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores -1967

MURAKAMI, Rodrigo Canevassi e SILVA, Juvêncio Borges. Políticas Públicas habitacionais e o direito social a moradia

SILVA, José Afonso da – Comentário Contextual à Constituição, 8ª edição, atualizada até a Emenda Constitucional 70, de 22.12.2011, Editora Malheiros, São Paulo, 2012

SILVA, Sidinea Faria Gonçalves da – Cidadania: Novos Rumos Para Um Conceito que Está em Construção – Disponível em: <https://anaisonline.uems.br/index.php/sciencult/article/download/3343/3316>. acesso em 17-09-2019

REIS, Fabio W. Consolidação democrática e construção do Estado: notas introdutórias e uma tese. In: REIS, Fabio W.; O’DONNEL, G. (Org.). A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988. p. 13-40.

SANTOS R. P. dos, & AGUADO J. de C. (2014). Políticas públicas na implementação da moradia na desapropriação judicial privada por posse-trabalho. Revista Paradigma, (21). Recuperado de <http://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/203>.

SARLET, Ingo. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SCHWARTZMAN, Simon. As causas da pobreza. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004

STRECK, Lenio Luiz, Jurisdição Constitucional e Hermenêutica. 2ª edição. Rio de Janeiro, Editora Forense, 2004.

TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. Redistribuir por meio do direito uma reflexão hermenêutica sobre os conflitos agrários distributivos.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e Globalização. 3ª tiragem. Rio de Janeiro, editora Record, 1999.