



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**DIREITO À MORADIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:
DISCUTINDO O PROGRAMA MORADIA LEGAL EM
PERNAMBUCO**

JOÃO MANOEL DE VASCONCELOS BEZERRA, DIOGO HELAL,

**GRUPO TEMÁTICO: 16 Administração da Justiça e
Desafios de Gestão no Poder Judiciário**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Direito à moradia e regularização fundiária: discutindo o Programa Moradia Legal em Pernambuco

Resumo:

O presente trabalho tem como objetivo discutir o processo de urbanização brasileiro e em Pernambuco, tratando questões relacionadas ao uso do espaço urbano e a necessidade de garantia do direito à moradia digna. Além disso, é analisada a regularização fundiária e o caso do Programa Moradia Legal em Pernambuco, como uma das alternativas para garantir o direito à moradia digna. Para tanto, a metodologia compreendeu a pesquisa bibliográfica e o uso da pesquisa qualitativa, através do caso específico do Programa Moradia Legal em Pernambuco, que já entregou mais de 7mil moradias. O trabalho justifica-se em decorrência da necessidade de debater a problemática urbana e habitacional, evidenciando a falta de planejamento urbano e a regularização fundiária como alternativa para minimizar os efeitos decorrentes do processo de urbanização e a necessidade de implementação de políticas públicas de habitação. Por fim, pretende contribuir com a compreensão do tema, abrindo caminhos para novas discussões.

Palavras-chave: Direito à moradia. Urbanização. Regularização fundiária. Moradia Legal.

Introdução:

Durante o século XX, o Brasil passou por um intenso processo de urbanização e ocupação dos centros urbanos. A maioria da população que vivia no campo passou a ocupar cada vez mais as cidades, tendo havido uma inversão no cenário habitacional. Isso se deu por meio de incentivos à industrialização e ao crescente processo de modernização no país. A população, portanto, se viu atraída pela busca de melhores condições de vida no meio urbano (MARICATO, 1997). Entretanto essa melhoria de vida pode ser entendida como relativa.

O processo de urbanização brasileiro ocorreu de forma desorganizada, com o privilégio das classes mais favorecidas, aliados à política do mercado imobiliário, excluindo a população mais pobre do uso e acesso ao solo urbano de forma adequada e justa. A essa camada da população mais vulnerável restou a alternativa de buscar estabelecer suas habitações em locais desprovidos de infraestrutura adequada para garantia de moradias dignas, contribuindo com a segregação espacial e o déficit populacional (BAUTISTA, 2015).

Tal realidade é fruto de um processo histórico de exclusão e favorecimento das classes dominantes. Ao longo dos anos, o Estado não cumpriu com o seu papel de garantir o acesso ao espaço urbano e moradias dignas aos seus cidadãos, sem interferir de forma eficiente para redução das desigualdades e, normalizado em muitos casos, a precarização do acesso à cidade. Embora tenham havido esforços e sido estipuladas políticas para melhorias nas habitações, as soluções ainda são difíceis de serem alcançadas.

Com a promulgação da Constituição de 1988, e mais tarde, com a Emenda Constitucional nº26/2000, o direito à moradia passa ser reconhecido como direito fundamental. Outro marco importante foi o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) que estabeleceu condições para o atendimento

da função social da cidade, assegurando a população mais pobre uma justa distribuição dos ônus decorrentes do processo de urbanização. Além disso, permitiu o uso e ocupação do solo e o instrumento da regularização fundiária, como política pública com vistas a garantir a segurança na posse e a legalização das moradias informais.

A ausência de políticas públicas de habitação eficazes para sanar os problemas decorrentes do processo de urbanização, seja no âmbito nacional (SOUZA e CARNEIRO, 2007), ou no estado de Pernambuco (LUBAMBO, 2006), corroborou com a segregação espacial e fomentou o adensamento populacional, forçando a população mais pobre a buscar alternativas para constituição de suas moradias em núcleos informais, irregulares e sem qualquer infraestrutura adequada para habitabilidade. A regularização fundiária, regulamentada pela Lei 13.463/2017, surge como uma das alternativas para enfrentar a irregularidade habitacional urbana, com vistas a garantir a função social da cidade e da propriedade urbana, bem como, a garantia do direito humano à moradia digna.

O objetivo geral do presente artigo é discutir sobre a regularização fundiária, enquanto política pública, analisando o caso específico do Programa Moradia Legal em Pernambuco, como uma das soluções para tratar o direito à moradia digna, decorrente de um processo de urbanização desordenado. Especificamente, deseja-se explorar alguns fatores relacionados aos conflitos sociais urbanos e o direito à moradia digna no Brasil, entendido como direito fundamental através da Constituição Federal de 1988 e o instituto da regularização fundiária como forma de garantir tal direito e facilitar o uso do espaço urbano para a população beneficiada, garantindo maior segurança a esses moradores. Por fim, de modo ilustrativo, discute-se o Programa Moradia Legal em Pernambuco, suas particularidades e resultados alcançados aos beneficiados com o registro de mais de 7 mil títulos de propriedade.

Tal discussão é exploratória e preliminar, realizada a partir de informações sobre o Programa obtidas na página oficial do Programa Moradia Legal em Pernambuco, disponível no site do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE).

Nas sessões a seguir, primeiro são apresentadas algumas questões acerca do processo de urbanização brasileiro bem como, pontos relacionados aos conflitos sociais urbanos, os quais reforçam o processo de exclusão da maioria da população, que se vê sem alternativas para exercício do seu direito à moradia. Em seguida, discute-se a regularização fundiária como instrumento de inclusão urbana e garantia de moradia digna.

Por fim, é feita uma reflexão acerca da regularização fundiária para formalização de moradias

e garantia desse direito, enquanto direito fundamental constitucionalmente assegurado, em consonância com o debate sobre o Programa Moradia Legal em Pernambuco, aliado à implementação de política pública em habitação em favor da população estadual beneficiada.

Parte 1. O processo de urbanização brasileiro e o adensamento populacional

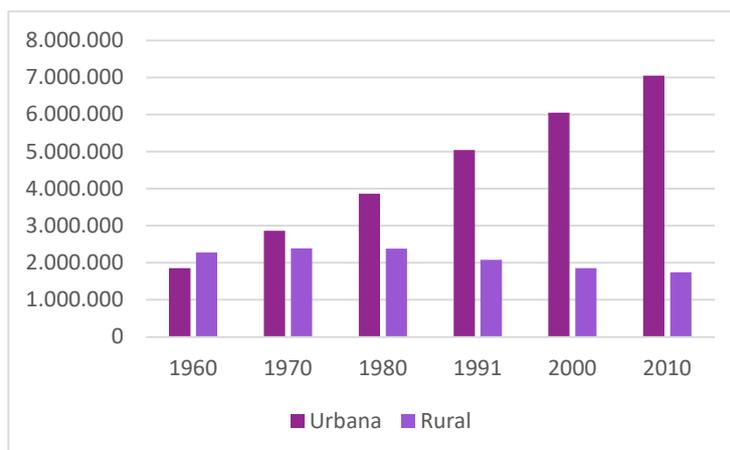
Para entender a problemática da habitação no Brasil, faz-se necessário entender as condições que corroboraram com a construção dos espaços urbanos no país. Com o fim da escravidão no final do século XIX, bem como, com o advento da promulgação da República, a população negra que estava livre passou a ocupar os centros urbanos, uma vez que foram expulsos do campo. Além desse fenômeno, podemos destacar a chegada dos imigrantes europeus no Brasil, no final do século XIX e início do século XX, para trabalho no campo e recente indústria brasileira. (MARICATO, 1997).

Contudo, o espaço urbano não superou as características do período colonial, marcado pela concentração de terras e poder pelas classes mais privilegiadas da população. Apesar dos centros urbanos serem entendidos como espaços de avanços e oportunidades, na busca por uma melhoria de vida, estes continuaram sendo espaços onde estavam presentes a desigualdade social e a segregação espacial. (MARICATO, 2003).

Não foi só o governo. A sociedade brasileira em peso embriagou-se, desde os tempos da abolição e da república velha, com as idealizações sobre progresso e modernização. A salvação parecia estar nas cidades, onde o futuro já havia chegado. Então era só vir para elas e desfrutar de fantasias como emprego pleno, assistência social providenciada pelo Estado, lazer, novas oportunidades para os filhos... Não aconteceu nada disso, é claro, e, aos poucos, os sonhos viraram pesadelos (SANTOS, 1986, p. 2).

O adensamento populacional brasileiro teve como grande influenciador a alteração do modo de vida rural para o modelo urbano, com vistas a atender a intensificação do crescimento industrial no país. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil possuía uma distribuição em percentual de sua população na década de sessenta de 55% na área rural e de 45% na área urbana. O processo de urbanização foi intenso, haja vista que nos anos de 1970, houve uma inversão nos índices de população rural e urbana. Em 1970, o censo demográfico do IBGE apontou que 56% da população já se encontrava em área urbana e 44% em área rural. Pelo último censo demográfico do IBGE (2010), mais de 84% da população brasileira está concentrada em áreas urbanas e apenas 14% encontra-se em áreas rurais.

Figura 1 - Gráfico de dinâmica populacional do Brasil



Fonte: IBGE (2010).

No Brasil, o desenvolvimento urbano se deu de forma excludente, priorizando o fortalecimento das elites e do mercado, incentivados pelo próprio interesse do Estado, pela concentração do capital em tal parcela da população. O mercado imobiliário das cidades revela, portanto, “conotações tipicamente especulativas” (PLAMBEL, 1979, p. 244). Nesse sentido, Souza e Carneiro (2007) destacam que a atuação estatal em áreas sociais continua pautada em questões que se caracterizam por grau de discricionariedade governamental em face das questões institucionais, principalmente quando se discute os interesses da população mais pobre.

Não restou outra alternativa à população de baixa renda a não ser procurar modos informais para desenvolvimento de suas moradias. Para os autores (2007, p. 367):

Numa circunstância onde não consegue se materializar nem como consumiro de moradia nem como cidadão, a principal alternativa que resta ao pobre, por exclusão, é o mecanismo da autoconstrução, praticada nos espaços segregados das favelas ou em loteamentos precários de uma periferia cada vez mais distante do centro da capital.

Assim, o processo de desenvolvimento urbano asseverou as desigualdades sociais, em especial, no que diz respeito as questões ligadas à moradia, por meio do adensamento populacional nas metrópoles, bem como, por outros problemas decorrentes da urbanização desordenada, tais como a falta de segurança e saneamento básico. (BAUTISTA, 2015).

Além desses problemas decorrentes do processo de urbanização, outros problemas reforçam o desenvolvimento da desigualdade social, tais como a dificuldade de acesso à serviços e infraestrutura urbanos, discriminação racial e dificuldades de acesso à justiça social. Nesse sentido, tais problemas evidenciam a necessidade de implementação de políticas públicas, com vistas a

minimizar a tolerância do Estado ao adensamento populacional e as crises decorrentes de tal realidade. (MARICATO, 2003).

Corroborando com esse entendimento, Botega (2008, p. 2) aponta que:

A análise histórica da realidade urbana brasileira, observada do ponto de vista das políticas urbanas adotadas, demonstra que, desde a adoção da política do encilhamento, a lógica de subordinar a política urbana e habitacional aos interesses da reprodução das relações capitalistas de produção tem orientado a ação do Estado. Esta lógica tem se demonstrado ao mesmo tempo uma forte fonte de lucro para o capital imobiliário e extremamente incompatível com as necessidades das classes populares, gerando uma sociedade urbana excludente e uma estrutura de cidade fortemente segregada, que tem na falta de moradia uma de suas características principais

A ocupação dos espaços urbanos no Brasil se baseou em meios de produção de mercado e nas relações capitalistas, corroborando com o fortalecimento das desigualdades, acentuado pelo privilégio das elites dominantes e a exclusão da população menos favorecida. Diante de tal cenário, o espaço urbano se tornou um campo excludente de acumulação de mercado, em contraposição aos direitos sociais, em especial, o direito à moradia digna. (LIMA e CORDEIRO, 2015).

Diante desse cenário, entende-se que a problemática urbana no Brasil é fruto da acentuação das desigualdades sociais. A luta pela melhoria das condições precárias de moradia tem como ponto central o direito à cidade, que garante como direito básico da população e o direito à moradia digna, transporte, lazer, mobilidade, etc. Além disso, a função social da cidade, prevista no Estatuto da Cidade e a sua gestão democrática pelo poder público também representam importantes papéis do Estado nessa atuação, com vistas a evitar que mais pessoas sejam vítimas do esquecimento político. (FERREIRA, 2011).

Parte 2. O direito fundamental à moradia legal: dignidade da pessoa humana

Em decorrência do crescimento habitacional desordenado e a falta de aquisição de moradias dignas, a população de baixa renda precisou meios alternativos para garantir o direito à habitação. Diante disso, tornou-se cada vez mais comum a ocupação de espaços improvisados para constituição de moradia, sem garantias de acesso à infraestrutura adequada. (BAUTISTA, 2015).

No caso do Brasil, a promulgação da Constituição de 1988 tornou possível o reconhecimento da moradia no texto constitucional. É importante destacar, contudo, que no cenário internacional, a questão já havia sido tratada, em 1948, com a Declaração dos Direitos Humanos. Contudo, o direito à moradia como direito fundamental social, só foi reconhecido através da Emenda Constitucional nº26/2000, que alterou o artigo 6º da CF/88. (LIMA e CORDEIRO, 2015).

Nesse sentido, o direito à moradia digna compreende a moradia legal, estando inserida na categoria de mínimo existencial ao cidadão e garantindo, portanto, a dignidade da pessoa humana (CORREIA, 2010). A construção desse direito, tomando como base a lógica social, passa a ser estabelecida pela lógica do governo e a pressão do mercado como aumento do lucro. Contudo, o direito à habitação ainda é precário no Brasil, para a grande maioria da população que vive em condições difíceis, sem garantias básicas e necessárias à um desenvolvimento digno. O direito à moradia como direito social, portanto, precisa garantir condições necessárias à habitação. Tal realidade, contudo, se revela complexa, haja vista as desigualdades sociais, fortalecidas pela lógica capitalista de mercado. (LIMA e CORDEIRO, 2015).

Lefebvre (1991) aponta ainda que a política urbana de apropriação da cidade, como forma de ampliação de capital, apenas atende aos interesses econômicos da elite dominante, ocasionando reações no cenário social. Nesse sentido, Harvey (2014, p. 24) ressalta que:

A totalidade do sistema capitalista de acumulação infinita, assim como suas estruturas relacionadas de poder de exploração de classe e do Estado deve ser derrubada e substituída. Reivindicar o direito à cidade é uma estação intermediária na estrada que conduz a esse objetivo. Isso nunca poderá ser um objetivo em si mesmo, ainda que cada vez mais pareça ser um dos caminhos mais propícios a se seguir.

Apesar de ser um dever estatal e um direito coletivo, tal problemática passou a ser entendida como uma questão de mercado. (AZEVEDO, 1996). Pela lógica de mercado, o Estado brasileiro transferiu à problemática da moradia ao setor privado, transformando a questão da habitação em razão da sua rentabilidade, beneficiando a classe média e a construção civil. De fato, o que ocorreu foi uma distorção da política habitacional (dever do Estado) e a finalidade social da moradia (direito coletivo), em razão da prevalência do interesse empresarial em detrimento da função social da política habitacional. (MOTTA, 2010).

Para Queiroz (2009) o direito a moradia digna, entendido como direito social, necessita da intervenção da intervenção pública e de seus agentes, a fim de implementarem políticas públicas de habitação eficazes e, em consequência, reduzir as desigualdades decorrentes do processo de urbanização. Desta feita, tomando como base a intervenção do Município, através da descentralização do Estado, é possível destacar a política de regularização fundiária, como forma de garantir a segurança jurídica da posse e moradia acessível, com vistas a garantir condições dignas de habitabilidade.

Parte 3. A regularização fundiária como instrumento de inclusão urbana e garantia de moradia digna

A Constituição Federal de 1988 garantiu ao Município a categoria de ente federativo, atribuindo-lhe autonomia e a responsabilidade na condução da política urbana. Essa outorga de poderes pela Carta Magna, possibilitou a definição da política de desenvolvimento urbano, possibilitando promover programas de desenvolvimento local, destacando como metas o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem estar de seus habitantes (CAMPANHONI, 2016).

Enquanto não forem adotadas medidas para garantia da função social da cidade, o direito à moradia digna não será efetivado em sua totalidade. Nesse sentido, além do texto constitucional, o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) estabelece as condições para que seja atendida a função social da cidade, de modo a assegurar a prestação de serviços públicos a população local.

Como principais diretrizes gerais de política urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade, é possível destacar: a garantia do direito à cidades sustentáveis; a gestão democrática; planejamento do desenvolvimento das cidades; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

No tocante a regularização fundiária é balizado o importante papel de efetivar o direito à moradia para a população de baixa renda que vive em condições precárias e sem nenhuma segurança jurídica nas grandes cidades. A política urbana deverá contemplar aqueles que vivem nas favelas, nos loteamentos populares, nas periferias e cortiços, mediante políticas que permitam a eles obterem a segurança na posse mediante a legalização e a urbanização de áreas ocupadas pela população considerada pobre e miserável. (ROLNIK, 2001, p. 35).

Pelo fato do Brasil ser um Estado Federal, o sucesso das políticas públicas “depende da capacidade de instaurar mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo” (ABRUCIO e FRANZESE, 2007, p.02). Os autores (2007) destacam que a partir da década de 1990 foi consolidada a municipalização das políticas públicas. Para Souza (1998, p. 34): “as cidades possuem profundas diferenças nas suas estruturas ocupacional, social e física devido ao desenvolvimento econômico e social desigual”. Por esta razão, o Município precisa criar política própria ou aderir aos programas dos outros entes. A inércia do Poder Público, no que diz respeito à política habitacional, reforça a existência de moradias irregulares, marginalizando parte da população e, conseqüentemente, negando o direito à moradia digna (CAMPANHONI, 2016).

Neste contexto, o Estatuto da Cidade apresenta a regularização fundiária instrumento essencial para garantia da função da cidade, em especial, na implementação da política urbana. Além disso, a regularização fundiária promovida pelo Município reforça a necessidade de estabelecer uma política pública habitacional para atendimento ao direito à moradia. Com estímulo a democracia participativa, destaca-se a necessidade do diálogo entre o Poder Executivo e a comunidade, com objetivo de aumentar o nível de legitimidade de ações administrativas (OHLWEILER, 2013).

Como marco legal da regularização fundiária no Brasil, destaca-se a Lei Federal nº 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida e inaugurou políticas destinadas à produção de moradia popular. A regularização fundiária também trata de temas relacionados à demarcação urbanística e a legitimação de posse. Outra legislação aplicável ao tema é a Lei 11.481/2007, que garante aos beneficiários de programas habitacionais o acesso à imóveis da União.

Ao longo do estudo de implementação de políticas públicas de habitação, é possível definir a regularização fundiária, constituída em bases empíricas e legais acerca que contribuem com seu conceito. O conceito legal de regularização fundiária está previsto no art. 9º da Lei 13.463/2017:

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.

A regularização fundiária, como instrumento da garantia social previsto no Estatuto da Cidade, vai além da titulação da posse e do registro da propriedade. Como processo, abrange todo o procedimento de medidas urbanísticas, sociais e jurídicas. Destina-se à população de baixa renda, permitindo o acesso ao solo urbano, a fim de estabelecer suas moradias (ARRUDA, 2018).

A regularização fundiária é um processo conduzido pelo poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (ALFONSIN, 2007, p.78).

No tocante ao diálogo entre Poder Público e a comunidade, faz-se necessário a participação de diversos atores no processo de regularização. Nessa ação multidisciplinar, é possível destacar a presença de: Cartórios de registro de imóveis; o Poder Legislativo e Judiciário; o Ministério Público e Defensoria Pública e as Prefeituras (ARRUDA, 2018). Todos esses agentes envolvidos são necessários, portanto, para que haja efetividade na implementação das políticas públicas de habitação.

No processo de regularização é necessário realizar um diagnóstico da situação fundiária,

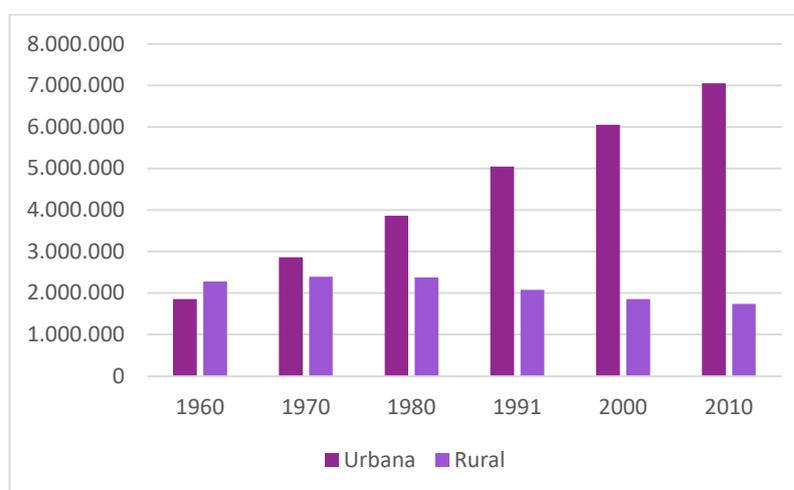
características urbanísticas e a organização social das áreas incorporadas. Como política pública, a regularização fundiária visa o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, assegurando o direito fundamental da moradia, garantindo a inclusão do espaço urbano e reduzindo as desigualdades sociais decorrentes do processo de urbanização.

Diante disso, cabe ao Estado, enquanto produtor do espaço urbano, promover as práticas com vistas a minimizar os problemas decorrentes do processo de urbanização, bem como, de garantia de moradia digna e redução do déficit habitacional (SOUSA e CASTRO, 2019). A questão é complexa e cada vez mais surge a necessidade de melhoria das habitações, por meio de políticas públicas, em especial aqui discutida, de regularização fundiária, para garantia de segurança da posse e do acesso ao solo urbano para as classes vulneráveis (SOUZA e CARNEIRO, 2007).

Parte 4. Uma reflexão sobre o Programa Moradia Legal em Pernambuco – Parceria com o Tribunal de Justiça Estadual

Nos anos de 1970 em Pernambuco, 55% da população vivia em áreas rurais e 45% da população concentrava-se nas áreas urbanas. Em 2010, contudo, a população do estado ultrapassou o percentual de 80% em áreas urbanas e 20% em áreas rurais (IBGE, 2010). Na análise da questão, Lubambo (2006) aponta semelhanças no processo de urbanização nacional e no Estado de Pernambuco, marcado pela segregação espacial e aumento das desigualdades. Além disso, destaca o déficit habitacional, marcado pela ausência de políticas de desenvolvimento urbano, em especial, pelo insucesso das políticas de habitação e a queda do prado das qualidades de moradias.

Figura 2 - Gráfico de dinâmica populacional em Pernambuco



Fonte: IBGE (2010).

Nos anos de 1960 em Pernambuco, a Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco (COHAB-PE) realizou um programa de promoção de unidades habitacionais, com apoio do Banco Nacional de Habitação (BNH). A COHAB-PE, sociedade de economia mista estadual, tinha como objetivo principal a promoção da política estadual de habitação, tendo desapropriado diversas unidades no estado, com vistas a garantir a distribuição e regularização de moradias. Em 1966, ocorreu a entrega do primeiro conjunto habitacional da COHAB-PE em Recife, na Unidade Residencial do Ibura. Nesta ocasião, foram entregues 1.051 unidades. Contudo, com o fechamento do BNH, o fim da concessão de crédito à população, a inadimplências dos mutuários e ausência de recursos financeiros culminaram com a ineficácia e continuidade do programa (ARRUDA, 2018).

Por meio da Lei Estadual 11.314/1995, o governo de Pernambuco criou a Pernambuco Participações e Investimentos S.A (Perpart), sociedade de economia mista, com vistas a gerar recursos de investimento para continuidade aos projetos inacabados e assumir as responsabilidades para legitimação de posse dos moradores. Em 2013, em parceria com o governo do estado, a Perpart cria o Programa Meu Imóvel Legal, para cumprir as etapas da regularização das unidades habitacionais e garantia de moradias dignas. Em 2018, o primeiro programa de regularização fundiária do estado efetivou o registro de 30 títulos aos moradores, no Núcleo Habitacional de Jataúba, correspondendo a um marco na política urbana do estado e a significativa modernização no processo de garantia de moradias formalizadas (ARRUDA, 2018).

Na análise do processo de regularização fundiária, este tende a ser simplificado, com vistas a reduzir os custos decorrentes da regularização da política urbana. Destaque-se, nesse sentido, com aprovação do Poder Público, o reconhecimento da regularização será feito pelo cadastro junto ao órgão competente, garantindo o direito humano à moradia digna (SOUSA e CASTRO, 2019).

Em 2018, por meio de iniciativa com a Corregedoria Geral da Justiça de Pernambuco (CGJ-PE) o Tribunal de Justiça de Pernambuco instituiu o Programa Moradia Legal, programa de regularização fundiária com objetivo de efetivar meios jurídicos e administrativos junto aos cartórios de registro imobiliário, orientando os entes públicos sobre o procedimento de regularização fundiária de núcleos urbanos informais, ocupados por população de baixa renda, nos moldes da Lei 13.465/2017 e do Decreto 9.310/2018.

Com vistas a garantir o direito à posse e à propriedade plena às famílias que ocupam áreas, assegurando o direito constitucional à moradia digna, o programa foi inspirado na iniciativa do

Tribunal de Justiça de Alagoas e atua em parceria com a Associação de Registrados de Imóveis (Aripe), o Executivo municipal e o apoio da Associação Municipalista de Pernambuco (Amupe).

Para aderir ao programa, as prefeituras dos municípios encaminham solicitação à Corregedoria Geral da Justiça. Com a inclusão no programa, os municípios firmam termos de adesão com o Tribunal, sendo formadas equipes municipais com profissionais das áreas jurídicas, de habitação e assistência social, que acompanham o município em todas as fases, até a formalização dos registros junto aos cartórios. Durante as fases do programa, o Município notifica os proprietários que serão beneficiados e os confinantes dos registros informais, haja vista a possibilidade de apresentação de impugnações à concessão. Caso não sejam apresentadas quaisquer impugnações, será considerada como concordância e o Município, por meio de decisão administrativa, autoriza a regularização e emite certidão ao cartório imobiliário competente para formalização do registro.

Com 4 anos de vigência, o programa está presente em 144 dos 184 municípios de Pernambuco e já regulamentou mais de 7.300 mil moradias em todo estado. Nesse sentido, o programa garante a permanência do solo urbano para desenvolvimento de relações sociais e fortalecimento das identidades de seus beneficiados enquanto titulares da propriedade. A promoção de acesso a esses serviços, por meio da formalização, afasta a ocorrência de ações de reintegração de posse e outras intervenções do mercado imobiliário que afetam o desenvolvimento dessas famílias. É inegável, portanto, que o Programa Moradia Legal em Pernambuco traz mais segurança aos seus beneficiados, retirando-os da informalidade, através de medidas necessárias para minimizar o déficit habitacional, com implementação de políticas públicas eficazes para garantia do direito humano à moradia e o cumprimento da função social da propriedade.

Conclusões

O processo de regularização fundiária é constituído em meio a luta da população que constantemente reivindica melhores condições nas habitações, com vistas a minimizar os problemas decorrentes do processo de urbanização desigual e, conseqüentemente, de formalizar os espaços de moradia informal, formando portanto, identidades sociais aos beneficiados com a devida segurança jurídica. Entretanto, o grande desafio da política de regularização fundiária é a construção legislativa adequada, aliada, em muitos casos, aos atores envolvidos na implementação de políticas públicas de habitação.

Neste sentido, apesar dos inúmeros desafios relacionados à problemática urbana e

habitacional, o Programa Moradia Legal do Tribunal de Justiça de Pernambuco, em parceria com a Corregedoria Geral da Justiça de Pernambuco tem se mostrado verdadeiramente eficaz, com a implementação de políticas públicas adequadas em parceria com os municípios e cartórios participantes do programa. A adesão ao programa é crescente e sua eficácia se desenvolve em meio à resultados apresentados com frequência. O programa está presente em 144 dos 184 municípios de Pernambuco e já regulamentou mais de 7.300 mil moradias formais em todo estado, minimizando o déficit habitacional e garantindo moradias dignas aos beneficiados.

Como se observa, o estudo de políticas públicas de habitação, em especial de regularização fundiária direcionadas para solução da problemática urbana não pode ser encarado como um fim, mas como meio de conquistas efetivas para a população. Referido estudo, portanto, tem se mostrado cada vez mais relevante para garantia do direito fundamental à moradia e da dignidade da pessoa humana, combatendo a segregação espacial e atenuando, de certa forma, as desigualdades sociais decorrentes das negligências do Estado. Assim, é indiscutível a importância das ações na democratização do espaço urbano, haja vista que a luta pelo direito à cidade mais acessível é uma luta atual e constante, garantindo a o uso dos espaços mais democráticos e transformadores.

Referências:

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele: **Federalismo e Políticas Públicas: O Impacto das relações intergovernamentais no Brasil.** Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil. Acesso em 18. Jun. 2022.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes.** Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ARRUDA, Sande Nascimento de. **Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória do Programa Meu Imóvel Legal em Pernambuco.** Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2019.

AZEVEDO, Sérgio. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano G. de (orgs.). **A crise da moradia nas grandes cidades – da questão da habitação à reforma urbana.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ.1996.

BAUTISTA, Diana Carolina Gómez. Habitabilidade: um olhar a partir do conjunto habitacional do Cordeiro-Recife. In: C. J. M. de CASTILHO (org.). **Movimentos sociais, academia e sociedade: por um espaço do cidadão.** Recife: Editora UFPE, 2015.

BOTEGA, L. R. A Política Habitacional no Brasil (1930-1990). **Periódico de Divulgação Científica da FALS**, Ano I - Nº 02- Março de 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18.jun.2022.

_____. **Lei 11.481** de 31 de maio de 2007. Brasília: Congresso Nacional, 2007.

_____. **Lei 13.463** de 11 de julho de 2017. Brasília: Congresso Nacional, 2017.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Interpretação dos direitos fundamentais sociais, solidariedade e consciência de classe. In: **Direitos Fundamentais Sociais**. J.J.Gomes Canotilho...[et.al.]; coordenadores J.J. Gomes Canotilho, Marcus Orione Gonçalves Correia e Érica Paula Barcha Correia. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 111- 172.

CAMPANHONI, Andiara. **Implementação da Política Federal de Habitação para Assentamentos Precários**: gestão municipal e os entraves na execução das intervenções. Revista Serviço Público. Brasília: abr/jun 2016, p. 227-248.

FERREIRA, Regina Fátima C. F. A Reforma Urbana, o Estatuto da Cidades e os Planos Diretores. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; CHRISTOVÃO, Ana Carolina; e NOVAS, Patrícia Ramos. (org) **Políticas Públicas e Direito à Cidade: Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes. Do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Moraes Ltda, 1991.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo de 2010**. Brasil, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico, Brasil, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010**.

LIMA, Maria Eugênia Wanderley; CORDEIRO, Nilson da Rocha. O Reconhecimento da Moradia como Direito Social: Aplicabilidade do Plano Nacional de Habitação na Produção da Moradia de Interesse Social no Brasil. In: C. J. M. de CASTILHO (org.). **Movimentos sociais, academia e sociedade**: por um espaço do cidadão. Recife: Editora UFPE, 2015.

LUBAMBO, Cátia Wanderley. **Desempenho da gestão pública**: como a população avalia o governo em pequenos municípios? Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2006.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. Série Espaço & Debate. 3ºed., São Paulo: Atual Editora,

1997.

_____. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, [S. l.], v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9928>. Acesso em: 16 jun. 2022.

MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil: Políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**. Belo Horizonte, 2010. Grupo de estudos em temáticas ambientais. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/producaoacademica/categoria/artigos>. Acesso em: 10.jun. de 2022.

OHLWEILER, Leonel Pires. Políticas públicas e controle jurisdicional: uma análise hermenêutica à luz do Estado Democrático de Direito. In: **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Org. Ingo Wolfgang Sarlet; Luciano Benetti Timm; Ana Paula de Barcellos...[et al.]. 2ª ed.rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, pág. 289-309.

PERNAMBUCO. **Lei 11.314** de 29 de dezembro de 1995. Recife: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 2013.

PERNAMBUCO PARTICIPAÇÕES E INVESTIMENTOS S.A. **Banco de dados do Sistema da regularização fundiária (SISRF)**. Recife, 2018.

PROGRAMA MORADIA LEGAL. Disponível em <https://www.tjpe.jus.br/web/corregedoria/acoes-e-projetos/moradia-legal>. Acesso em 18. jun. 2022.

PLAMBEL. **O processo de desenvolvimento de Belo Horizonte: 1897-1970**. Belo Horizonte, 1979.

ROLNIK, Raquel (Coord.). **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

SANTOS, C. N. **Está na hora de ver as cidades como elas são de verdade**. Rio de Janeiro, Ibm, 1986.

SOUSA, I. C. N; CASTRO, C. M. P. (2019). Conflitos fundiários urbanos e a ocupação “Pinheirinho”: acesso à moradia e remoção forçada. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 11, e20170157.

SOUZA, Celina. Dez anos de descentralização: a experiência dos municípios brasileiros. In: FACHIN, Roberto; CHANLAT, Alain (orgs.). **Governo Municipal na América Latina: inovações e perplexidades**. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

SOUZA, José Moreira, CARNEIRO, Ricardo. Moradia popular e política pública na Região Metropolitana de Belo Horizonte: revisitando a questão do déficit habitacional. In: FAHEL, Murilo, NEVES, Jorge Alexandre Barbosa (orgs.). **Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007.

QUEIROZ, Cristina. **Direito Constitucional:** as instituições do Estado Democrático e Constitucional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

Realização:

SBAP
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Saiba mais em: sbap.org.br

Localização:

FGV EAESP

Fundação Getúlio Vargas (FGV- EAESP) São Paulo - SP