

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

Waleska Marcy Rosa  
Marcos Felipe Lopes De Almeida

**Palavras-chave:** Direito à moradia adequada; pensamento abissal; regularização fundiária

O direito fundamental social à moradia é efetivado, precipuamente, por meio de atuação estatal positiva, isto é, através de prestações materiais e jurídicas. Materialmente, sua concretização se dá por políticas públicas, como a construção de habitações populares. As prestações jurídicas, por sua vez, referem-se à regulamentação normativa do direito social, de modo a criar instrumentos que auxiliem na sua efetivação, por exemplo, a regularização fundiária. Tal instrumento busca legalizar a posse e fornecer as condições urbanísticas, sociais e ambientais para a habitação.

Recentemente, o ordenamento jurídico foi alvo de inovação legislativa com a edição da Medida Provisória 759/2016, posteriormente convertida na Lei 13.465/2017, que instituiu novas regras para a regularização fundiária, bem como revogou as disposições anteriores contidas na Lei 11.977/2009. A Lei 13.465/2017 recebeu críticas severas por diversos segmentos da sociedade civil, que assinalam um retrocesso na efetivação do direito à moradia, tendo em vista a alteração do paradigma de regularização fundiária. Ressalta-se, inclusive, que a Procuradoria Geral da República ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5771 em face do texto da referida lei, alegando inconstitucionalidades formais e materiais, no entanto seu andamento está paralisado desde novembro de 2017.

É interessante, então, analisar tais modificações legislativas a partir da proposição teórica do pensamento abissal e suas respectivas linhas, cunhada por Boaventura de Sousa Santos (2007). De acordo com o autor, o pensamento abissal, consiste em um sistema de distinções visíveis e invisíveis. Estas últimas fundamentam aquelas e são responsáveis pela separação da realidade social em dois universos distintos: o deste lado da linha e o outro lado da linha (SANTOS, 2007). No âmbito do direito, o pensamento abissal proporciona a sua separação em dois domínios: o do direito e o do não-direito, sendo que neste há um território sem lei, a-legal. No contexto urbano, tal divisão é representada pela existência de uma cidade “partida”: de um lado, a formal, dotada de planejamento e infraestrutura; do outro, a informal, caracterizada pela irregularidade e pela falta de direitos básicos aos benefícios da urbanização (CORREIA, 2016).

Atualmente, de acordo com Boaventura de Sousa Santos (2010), há uma globalização neoliberal, marcada pela ascensão de obrigações contratuais privadas e despolitizadas, nas quais a parte mais fraca é submissa à mais forte. Nesse contexto, o Estado se retira da regulação social e os serviços públicos são privatizados, de modo que as relações de poder se tornam extremamente desiguais. Configura-se, então, o fascismo social, que pode ser definido como um regime social e civilizacional. O fascismo social pode se expressar de diversas formas, porém, no âmbito desse trabalho, insta abordar o tipo chamado de fascismo do apartheid social, que é caracterizado pela segregação social dos excluídos através de uma cartografia urbana dividida em zonas civilizadas e zonas selvagens. Estas últimas vivem em um estado de natureza hobbesiano, enquanto aquelas são regidas pelo contrato social. Nas zonas civilizadas, o Estado atua de maneira democrática e protetiva, enquanto nas zonas selvagens há o Estado predador, que não preza pela observância, ainda que aparente, do direito (SANTOS, 2010).

O ordenamento jurídico brasileiro contemplou duas modalidades de regularização fundiária urbana: a de interesse social e a de interesse específico. Ambas foram previstas de

forma similar na Lei 11.977/2009, ora parcialmente revogada, e na Lei 13.465/2017, ora vigente. A regularização fundiária de interesse social destina-se aos assentamentos ocupados por população de baixa renda, delimitada com base em alguns critérios variáveis conforme o diploma normativo. Já na modalidade de interesse específico, por exclusão, seus beneficiários são aqueles que não se enquadram nos parâmetros do interesse social, pois são de média ou alta renda. No âmbito deste trabalho, destaca-se a primeira modalidade, pois seus beneficiários têm maior vulnerabilidade social e são fortemente ameaçados por uma expansão da linha abissal. Com base nisso, questiona-se: a regularização fundiária de interesse social instituída pela Lei 13.465/2017 representa um aprofundamento da linha abissal? Há um retrocesso na concretização de direitos fundamentais sociais, em especial o direito à moradia?

Para responder essas questões, serão traçadas inferências, definidas como o “processo de utilizar os fatos que conhecemos para aprender sobre os fatos que desconhecemos” (EPSTEIN; KING, 2013, p. 36). Mais especificamente, serão realizadas inferências causais, que consistem em verificar se a variável causal principal gerou um resultado específico, chamado de variável dependente. No caso do presente estudo, as modificações proporcionadas pela Lei 13.465/2017 formam a variável causal principal, enquanto a variável dependente é o aprofundamento da linha abissal. Portanto, será feita análise de dados, isto é, observações do mundo, que é um aspecto constitutivo da pesquisa empírica, de acordo com Lee Epstein e Gary King (2013).

A partir disso, confirmou-se a mudança do paradigma da regularização fundiária: antes, com a Lei 11.977/2009, adotava-se um modelo combinado de escrituras legais e modernização dos serviços públicos; agora, com a Lei 13.465/2017, é dado enfoque apenas à formalização da propriedade, privilegiando a titulação massiva, que se atém apenas aos resultados quantitativos (HERMANY; VANIN, 2017). Enquanto a Lei 11.977/2009 preocupava-se com a urbanização anterior ou concomitante à legalização, a Lei 13.465/2017 posterga indeterminadamente a primeira, dando enfoque à segunda, como se essa fosse o único objetivo da regularização fundiária. Assim, não houve observância do direito à moradia adequada, que exige a garantia de condições habitacionais para além dos aspectos físico-estruturais, podendo ser sintetizado nos seguintes elementos: 1) segurança jurídica da posse; 2) disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; 3) custo acessível; 4) habitabilidade; 5) acessibilidade; 6) localização; 7) adequação cultural (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991). Portanto, verifica-se um aprofundamento da linha abissal, pois, com a urbanização postergada, os beneficiários da regularização têm sua cidadania negada por não usufruírem das vantagens urbanísticas decorrentes. Acrescenta-se que, para os moradores de localidades pobres, a melhoria da infraestrutura e de serviços públicos exerce maior impacto sobre a sua qualidade de vida do que a outorga de títulos de propriedade.

### Referências Bibliográficas

CORREIA, Arícia Fernandes (coord.). Não Tinha Teto, Não Tinha Nada: Porque os Instrumentos de Regularização Fundiária (ainda) não efetivaram o Direito à Moradia no Brasil. Brasília: SAL/MJ, 2016. Disponível em: <[http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD\\_60\\_Aricia\\_web-3.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD_60_Aricia_web-3.pdf)>. Acesso em: 08 abr. 2018.

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

HERMANY, Ricardo; VANIN, Fábio Scopel. Análise crítica das mudanças promovidas pela medida provisória n. 759/2016 na regularização fundiária do Brasil. Revista de Direito da

Cidade, Rio de Janeiro, v. 09, n. 2, p. 482-517, 2017. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/27233/20470>>. Acesso em: 08 abr. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral nº 04: O Direito à Moradia Adequada (Art. 11, Para. 1). Genebra, 1991. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002254/225430POR.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2018.

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

\_\_\_\_\_. Para além do Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 78, p. 3-46, out. 2007. Disponível em: <[http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/147\\_Para%20alem%20do%20pensamento%20abissal\\_RCCS78.pdf](http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/147_Para%20alem%20do%20pensamento%20abissal_RCCS78.pdf)>. Acesso em: 08 abr. 2018.