

A LEI 13.465/17 DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO ACESSO AO DIREITO À MORADIA E DE PROPRIEDADE

LAW 13.465/17 ON URBAN LAND REGULARIZATION AS ACCESS TO THE RIGHT TO HOUSING AND PROPERTY

Camila Cristina de Oliveira¹
Leandro de Carvalho Almeida²
Marcelo Sasso Gonzalez³

RESUMO: A escassez de moradias adequadas, a ocupação desordenada do espaço urbano e as questões relacionadas à propriedade têm um impacto direto no bem-estar da população. Diante dessa realidade enfrentada por milhões de brasileiros e considerando a estrutura institucional atual, a regularização fundiária urbana emerge como uma política pública voltada para proporcionar acesso à moradia e à propriedade para comunidades que residem em áreas urbanas ocupadas de forma informal. Ao legalizar e titularizar essas ocupações, concedendo aos moradores segurança habitacional, a regularização fundiária contribui para a inclusão social e econômica dessas comunidades. Ao garantir esses direitos, ela também colabora para a redução da desigualdade social, o fortalecimento da coesão comunitária e a promoção de melhorias nas condições de vida. Além disso, desempenha um papel crucial na promoção da sustentabilidade urbana, possibilitando a implementação de políticas eficazes de planejamento urbano e o fornecimento adequado de serviços básicos. Instituída pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, este estudo se propõe a analisar como as ferramentas contidas nessa política pública podem representar um ponto de inflexão na democratização da moradia e da propriedade, gerando externalidades positivas em diversas áreas.

Palavras- chave: Direito à moradia. Direito de propriedade. Regularização Fundiária Urbana. REURB. Política pública. Política habitacional

ABSTRACT: The scarcity of adequate housing, the disorderly occupation of urban space and issues related to property have a direct impact on the well-being of the population. Given this reality faced by millions of Brazilians and considering the current institutional structure, urban land regularization emerges as a public policy aimed at providing access to housing and property for communities residing in informally occupied urban areas. By legalizing and titling these occupations, granting residents housing security, land regularization contributes to the social and economic inclusion of these communities. By guaranteeing these rights, it also contributes to reducing social inequality, strengthening community cohesion and promoting improvements in living conditions. Furthermore, it plays a crucial role in promoting urban sustainability, enabling the implementation of effective urban planning policies and the adequate provision of basic services. Established by Law No. 13,465, of July 11, 2017, this study aims to analyze how the tools contained in this public policy can represent a turning point in the democratization of housing and property, generating positive externalities in several areas.

¹ Advogada; Consultora; Gestora Pública; Mestranda em Cidades Inteligentes e Sustentáveis (UNINOVE); Especialista em Direito Urbanístico (PUC-MG); Bacharel em Direito (UNICID). E-mail: camisteixeira.adv@gmail.com.

² Advogado; Consultor; Gestor Público; Especializando em Direito Público (PUC-MG); Especialista em Direito Civil e Processo Civil (UNIFIEO). Bacharel em Direito (UNIFIEO). E-mail: leandro@coutoesasso.adv.br

³ Advogado; Consultor; Gestor Público; Mestre em Gestão Pública (FGV-SP); Especialista em Direito Administrativo (PUC-MG); Especialista em Direito Processual Civil (PUC-MG); Especialista em Filosofia e Teoria do Direito (PUC-MG); Especialista em Direito Contratual (ESA-OAB); Especialista em Direito Público (PUC-RS); Bacharel em Direito (UNIFIEO). E-mail: marcelo@coutoesasso.adv.br.

Keywords: Right to housing. Property right. Urban Land Regularization. ULR. Public policy. Housing policy.

INTRODUÇÃO

As questões habitacionais no Brasil são caracterizadas pela complexidade, envolvendo desafios constitucionais, jurídicos e de políticas públicas. Reconhecer a importância da política pública como uma estratégia fundamental para lidar com esses desafios é crucial. No entanto, para evitar políticas mal concebidas, ineficazes ou até mesmo contraproducentes, é essencial realizar um diagnóstico adequado e uma delimitação precisa do problema públicos. Os direitos à moradia e à propriedade foram integrados ao constitucionalismo moderno, buscando uma habitação digna e assegurando que essa propriedade seja respeitada tanto pelo Estado quanto pelos outros membros da sociedade.

A urbanização acelerada observada nas últimas décadas no Brasil trouxe consigo uma série de desafios relacionados à ocupação do espaço urbano e à garantia do direito à moradia digna. O aumento da população nas áreas urbanas tem sido acompanhado por uma expansão desordenada das cidades, resultando em assentamentos informais e favelas que crescem à margem da legislação e das políticas públicas tradicionais de habitação. Nesse contexto, a regularização fundiária surge como uma estratégia fundamental para lidar com os problemas de informalidade e insegurança jurídica que afetam milhões de famílias em todo o país. Ao legalizar e titularizar as ocupações informais, essa política busca conferir aos moradores o direito formal à propriedade e à moradia, garantindo-lhes segurança jurídica e acesso a serviços básicos essenciais.

A Regularização Fundiária Urbana emerge como uma política pública crucial no contexto brasileiro, visando proporcionar acesso à moradia e à propriedade para comunidades que residem em áreas urbanas informalmente ocupadas. Este tema se insere em um contexto complexo de desafios habitacionais, onde a escassez de moradias adequadas, a ocupação desordenada do espaço urbano e questões relacionadas à propriedade impactam diretamente no bem-estar da população. Diante dessa realidade enfrentada por milhões de brasileiros, essa política se apresenta como uma resposta essencial, buscando conferir segurança habitacional e promover a inclusão social e econômica dessas comunidades.

O objeto da regularização fundiária não se limita apenas à garantia do direito à moradia e de propriedade, mas também tem importantes implicações sociais e econômicas. A titulação da propriedade pode promover a inclusão social e econômica das comunidades, permitindo o

acesso ao crédito e estimulando o desenvolvimento local. Além disso, ao reconhecer e integrar essas áreas informais à cidade formal, contribui para a redução das desigualdades urbanas e para a promoção da coesão social. No entanto, a implementação efetiva desta política enfrenta uma série de desafios, incluindo questões burocráticas, financeiras, políticas e sociais. A complexidade do processo, a falta de recursos e capacidade institucional, bem como interesses divergentes de diferentes atores envolvidos, podem dificultar a sua efetivação e ampliação em escala nacional.

Nesse contexto, o principal marco legal que regula a questão é a Lei 13.465 de 11 de julho de 2017, que trata da regularização fundiária urbana (REURB). Esta lei estabelece um conjunto de medidas legais, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a integrar assentamentos informais nos centros urbanos, buscando assim incorporá-los ao território da cidade. Diante desse cenário, surge a seguinte pergunta de pesquisa: a REURB pode ser considerada uma política pública eficaz para lidar com os problemas habitacionais relacionados ao acesso aos direitos à moradia e à propriedade, além de promover o desenvolvimento socioeconômico? A partir dessa indagação, emerge a hipótese de que a REURB tem o potencial de abordar os desafios habitacionais, garantindo os direitos à moradia e à propriedade, e assim contribuir para o desenvolvimento econômico e social.

No entanto, é importante reconhecer que a regularização fundiária não é uma solução isolada para os problemas habitacionais do país. Ela deve ser complementada por outras políticas públicas, como investimentos em infraestrutura urbana, provisão de moradias de interesse social e promoção de programas de habitação digna. Portanto, ao longo deste trabalho, serão explorados aspectos jurídicos, sociais, econômicos e políticos relacionados a essa temática, com o objetivo de contribuir para o debate e a formulação de políticas mais efetivas e inclusivas no campo da habitação urbana. A metodologia utilizada foi a revisão de literatura em livros, estudos e artigos científicos, além de documentos elaborados por órgãos da administração pública, apresentando assim as dimensões dos direitos à moradia e propriedade, e a Regularização Fundiária Urbana como ferramenta de política pública para consecução de ambos os direitos.

1. A QUESTÃO HABITACIONAL

Os desafios habitacionais urbanos afetam milhões de pessoas globalmente, conforme apontado pela Organização das Nações Unidas (2018), que indicou que, em 2015, 54% da população mundial já residia em áreas urbanas. Na América Latina, esse número era ainda mais expressivo, representando 79,9% da população no mesmo ano. O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), como uma agência especializada da ONU dedicada à promoção de cidades sustentáveis, está envolvido em diversas iniciativas, incluindo a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), com foco particular no ODS 11, visando "tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis" (ONU, 2022).

Ao olharmos para a realidade nacional, segundo dados do IBGE (2023), a população rural no Brasil diminuiu de 63,84% em 1950 para 15,28% em 2015, enquanto a população urbana cresceu de 36,16% em 1950 para 84,72% em 2015, evidenciando um crescimento significativo nas áreas urbanas. Além disso, a concentração populacional em grandes cidades é um ponto de destaque, já que, de acordo com o IBGE (2021), apenas 17 cidades abrigam 21,9% da população nacional. Portanto, é inegável que o país é predominantemente urbano, refletindo, em grande parte, seus desafios públicos.

Nathaniel Leff (1991), um economista norte-americano, examinou os efeitos da Lei de Terras de 1850 e suas implicações no processo de industrialização e na geração de riqueza nacional no Brasil. Ele concluiu que o Estado brasileiro acabou criando uma grande massa de desempregados. Isso resultou em uma competição acirrada por empregos e, devido à grande oferta de mão-de-obra, muitos migraram para as cidades. No entanto, esses migrantes geralmente eram pouco qualificados e de baixo custo, o que teve um efeito negativo nos salários e no desenvolvimento nacional.

A intensificação do processo de urbanização tem sido um fator significativo no aumento das desigualdades socioeconômicas. Gradualmente, a população mais vulnerável tem sido deslocada para áreas irregulares e periféricas, onde o acesso a serviços públicos de qualidade é limitado. Enquanto isso, as áreas mais desenvolvidas, muitas vezes inacessíveis para a população de baixa renda, desfrutam de melhores condições de vida e serviços públicos de qualidade. Esse movimento resultou em uma segregação residencial e no surgimento de favelas (RECH; RECH, 2016), onde grupos socioeconômicos distintos se concentram em diferentes partes das cidades. Essa segregação se manifesta de diversas maneiras, incluindo a separação

entre áreas de alta e baixa renda, a concentração de moradias informais em determinadas regiões e a exclusão de certos grupos étnicos de áreas urbanas específicas (SOUZA, 2013).

A melhoria das condições habitacionais é crucial para garantir o direito fundamental à moradia e à propriedade para os cidadãos brasileiros. Portanto, é imperativo estabelecer uma agenda pública habitacional abrangente, dada a natureza multissetorial desse tema. Somente por meio de esforços colaborativos e um compromisso de longo prazo será possível superar os desafios enfrentados. Essas questões são reforçadas por evidências como o levantamento do IBGE de 2019, que revela a existência de 13.152 aglomerados subnormais, abrigando um total de 5.127.747 domicílios.

O déficit habitacional, que se caracteriza pela discrepância entre a oferta de moradias e a demanda da população, reflete uma realidade preocupante. Suas consequências são graves e afetam diretamente a qualidade de vida das pessoas. Quando não há moradias em quantidade suficiente e acessível, muitas famílias são obrigadas a viver em condições precárias, em assentamentos informais ou áreas de risco, sem acesso adequado a serviços básicos. Um estudo da Fundação João Pinheiro (2021) estima um déficit habitacional de 5,9 milhões de moradias, demandando investimentos anuais de R\$ 228,7 bilhões até 2030 para viabilizar a construção de 1.200.000 unidades habitacionais por ano.

Além disso, de acordo com levantamento do Instituto Trata Brasil (2022), aproximadamente 84,20% da população brasileira tem acesso à água tratada, enquanto cerca de 100 milhões de pessoas ainda carecem de acesso adequado à coleta de esgoto, representando apenas 55,81% da população nacional. Esses dados evidenciam as consequências negativas da escassez de moradia, incluindo a degradação ambiental e os problemas de saúde pública resultantes da ocupação desordenada do espaço urbano. Segundo a OMS (2014), cada dólar investido em água e saneamento básico pode resultar em uma economia de US\$ 4,3 em custos de saúde, destacando a importância fundamental desse tema na agenda da gestão pública.

Por questões práticas, o processo desordenado e irregular de ocupação do espaço urbano resultou em uma série de problemas relacionados à posse da terra e à titularidade da propriedade. Estes problemas incluem a ausência de títulos de propriedade, pois muitos ocupantes dos imóveis não possuem o registro legal de domínio do bem, tornando a situação fundiária complexa e suscetível a conflitos. Além disso, há a concentração de propriedade em uma pequena parcela da sociedade, frequentemente não correspondente aos ocupantes reais da área. Isso cria obstáculos aos mercados de crédito e imobiliário, pois a informalidade resultante

gera riscos legais para qualquer transação envolvendo esses imóveis, privando a população mais necessitada de oportunidades de negócios (CUNHA, 2021).

A situação dos problemas fundiários e de propriedade no Brasil é agravada pelas evidências da situação fundiária nacional. Segundo Rolnik et al. (2007), uma proporção significativa de imóveis no Brasil é irregular, com estimativas indicando que entre 30% e 50% dos imóveis necessitam de alguma forma de regularização fundiária. Grande parte desses imóveis pertence à parcela de baixa renda da sociedade, o que amplifica os desafios associados aos custos e à burocracia relacionados ao acesso à propriedade e ao uso do solo (SOWELL, 2018).

Embora os regulamentos para parcelamento e uso do espaço urbano sejam fundamentais para um planejamento urbano adequado, proteção ambiental e qualidade de vida da população (JACOBS, 2000), é importante reconhecer que essas regulamentações podem ter uma natureza proibitiva. Quando excessivamente complexas e burocráticas, elas dificultam o desenvolvimento de empreendimentos e aumentam consideravelmente os custos das transações. Essa excessiva regulamentação pode resultar em uma oferta limitada de moradias e aumentar os preços, especialmente em áreas metropolitanas com alta demanda habitacional, o que pode ser uma barreira para a população de baixa renda e prejudicar o desenvolvimento econômico em algumas regiões (SOWELL, 2018).

Por outro lado, a escassez de recursos no setor habitacional (BRASIL, 1988), especialmente em cidades mais pobres e subdesenvolvidas, apresenta um cenário desafiador. A concentração de recursos e poder de decisão nas esferas estadual e federal pode dificultar para os municípios obterem os recursos necessários para o desenvolvimento de políticas habitacionais adequadas. Além disso, a falta de um planejamento urbano abrangente e a carência de áreas de interesse social contribuem para agravar o déficit habitacional e a exclusão social. Também é importante considerar o impacto dos imóveis públicos no espaço urbano, já que estes não estão sujeitos ao mercado imobiliário.

De fato, os gastos obrigatórios com educação e saúde não podem ser direcionados diretamente à habitação, conforme estipulado pela Constituição Federal de 1988, que determina que um percentual mínimo da receita deve ser investido nessas áreas. Desviar esses recursos para habitação violaria os preceitos constitucionais. Portanto, o financiamento da política habitacional tornou-se um tema complexo no debate nacional. Outro aspecto é que, como mencionado anteriormente, outros direitos sociais, como educação e saúde, recebem uma

prioridade maior na implementação de políticas públicas devido aos seus maiores gastos. As questões habitacionais são abordadas por instrumentos legais e constitucionais diferentes e, muitas vezes, recebem menos atenção em comparação com esses outros setores (CONTI; CARVALHO, 2015).

Essa realidade é corroborada por dados, como o estudo da FIESP (2019), que revelou que as dotações orçamentárias federais para ações de urbanismo e habitação totalizaram, entre 2012 e 2019, um valor de R\$ 48,241 bilhões. No entanto, apenas R\$ 1,638 bilhão desse montante foi destinado às respectivas pastas habitacionais. Além disso, o estudo apontou uma queda nos investimentos entre 2012 e 2014, seguida por uma recuperação em 2015 e 2017. No entanto, é importante ressaltar que esses valores se referem apenas ao que foi previsto nos orçamentos, e os valores efetivamente desembolsados foram em média cerca de R\$ 2,4 bilhões por ano.

Esses são os principais desafios relacionados às questões habitacionais e suas implicações em outras áreas da agenda pública, como saneamento, saúde e educação. Embora existam diversas iniciativas públicas habitacionais no Brasil, elas não têm sido suficientes para lidar com as complexidades multissetoriais do tema. A solução para esses problemas requer a implementação de uma política pública abrangente, capaz de abordar diversas questões, promovida por instituições inclusivas que incentivem o desenvolvimento socioeconômico.

2. O DIREITO À MORADIA E DE PROPRIEDADE

Os direitos sociais exigem capacidade orçamentária do Estado para sua consecução, estão sujeitos ao princípio da preservação da possibilidade. Desta feita, há valores implícitos que trazem garantias de exercício pelo poder público dos direitos sociais, obviamente na medida da possibilidade da administração pública. Porém, esse entendimento não importa que o Estado possa dispensar a instituição dos direitos sociais com a mera justificativa de insuficiência de recursos. A não implementação desses direitos constitucionalmente garantidos poderá ser sustentada caso ocorra a completa impossibilidade econômica de sua execução (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

A doutrina constitucional e o próprio Judiciário sabem que tais decisões muitas vezes envolvem um dilema muito difícil, especialmente quando se trata de obrigar o Estado a pagar contas exorbitantes em busca de certos ideais sociais. Nesses casos, o judiciário teria enfrentado

supostas "escolhas trágicas" (CALABRESI; BOBBITT, 1978), uma formulação que visa transformar a tensão entre o atendimento das demandas e efetivação dos direitos sociais, dada a alocação ineficiente do Estado para os recursos escassos. Ao encontro dessa posição da complexidade e ambiguidade da consecução dos direitos sociais, temos as ideias de Roberto Campos (2018), que argumenta que há custos atrelados a determinados direitos, como prever no texto constitucional o direito a uma moradia adequada, não garante esta, pois há a necessidade de uma viabilidade financeira para seu alcance.

Em contrapartida a esta posição temos o chamado princípio da proibição do retrocesso, ainda que não conste expressamente na Constituição Federal de 1988, cada vez mais instado nas democracias modernas e no Estado de Direito. O princípio busca evitar que o legislador descontinue os direitos conquistados no próprio texto constitucional ou seus desdobramentos infraconstitucionais, não prejudicando direitos já reconhecidos ou exercidos (ALEXANDRINO; PAULO, 2017). Porém, um ponto de vista não considerado entre os constitucionalistas é a relevância das diversas tentativas de implementação dos direitos sociais através de políticas públicas, de forma continuada e sem uma análise dos resultados. Desconsiderando que o retrocesso pode advir da tentativa desmedida de implementação, conforme o professor Thomas Sowell (2017):

Diferentemente de peças de xadrez, seres humanos têm as próprias preferências individuais, os próprios valores, planos e desejos, e todos eles poderão contrariar e até mesmo frustrar as metas de experiências sociais. Além disso, quaisquer que sejam os méritos de experiências sociais específicas, um experimento como tal pode ter custos econômicos e sociais imensos. Apesar de alguns experimentadores sociais acreditarem que, se um programa ou política não funcionar, poderão tentar outro e mais outro depois, até encontrarem um que efetivamente funcione, as incertezas geradas por um experimento incessante podem fazer com que as pessoas mudem seu comportamento, afetando a economia de maneira adversa.

Assim, o direito à moradia, consta na Constituição Federal em seu artigo 6º caput, que dispõe como direito social: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” Atualmente, não há dúvida de que o direito à moradia é um direito fundamental com forte conteúdo existencial e dignidade da pessoa humana, e sendo diferente dos direitos de propriedade. A Constituição Federal não determina o conteúdo do direito à moradia, ficando tal atividade a cargo do Legislativo e Judiciário. Da mesma forma que outros direitos fundamentais, o direito à moradia consiste em uma

combinação de posições jurídicas objetivas e subjetivas, tanto negativas quanto positivas (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2019).

Por sua vez, a propriedade começa com a compreensão de que as pessoas naturalmente querem possuir coisas (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008). Desta feita, podemos identificar o direito de propriedade como importante instrumento de responsabilização dos atores sociais, somente quando esses direitos são devidamente estabelecidos será possível determinar quais condutas poderão constar como possíveis nesta determinada sociedade. Assim, a proteção dos direitos de propriedade como direito fundamental é condição necessária para a convivência pacífica em sociedade.

O Fórum Econômico Mundial (2019) também entende que quanto mais seguros os direitos de propriedade, melhor o desenvolvimento econômico e social, em razão das externalidades positivas inerentes a este direito. A partir deste panorama, é imperioso que o Estado deva garantir os direitos de propriedade como um direito fundamental. Além de ser presença no Direito Constitucional internacional, também faz parte da Declaração Universal de Direitos Humanos, em seu Artigo 17: *“Artigo 17. Toda a pessoa, individual ou coletiva, tem direito à propriedade. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua propriedade.”*

A forma como o Estado entende a propriedade alternou em diversos momentos na história constitucional nacional, principalmente devido a momentos históricos e mudanças nas situações políticas. Influenciado pelas constituições liberais, o ordenamento jurídico brasileiro passou a tratar a propriedade como um direito do cidadão nas Constituições de 1824 e 1891. Vale destacar que o Brasil acabara de conquistar a independência em 1822, processo de nova construção nacional fortemente inspirado nos ideais alicerçados na experiência americana e francesa. Por causa dessa influência, essas constituições estabeleceram os direitos de propriedade como direitos absolutos e indiscutíveis, sem limitação. (VILLA, 2011).

A partir dos movimentos revolucionários de Getúlio Vargas em 1930, o novo governo tentou romper com a tradicional política de elite associada à propriedade da terra. Em razão desse movimento, na Constituição de 1934 um novo aspecto passou a constar nas normas constitucionais, um maior foco na justiça social. Desta forma, os direitos de propriedade deixaram de ser absolutos, tornam-se objeto de interesses sociais ou coletivos. Já na nova constituição de 1937, também constava que a propriedade deveria ser um direito limitado, embora mencionasse a propriedade como um direito garantido. Por fim, as Constituições de 1946, 1967 e 1969, sustentaram que a propriedade possuiria limitações (VILLA, 2011).

A Constituição de 1988, seguiu a linha das anteriores e permaneceu com o entendimento que os direitos de propriedade não seriam absolutos. Atualmente, a propriedade da terra está sujeita a funções sociais que toda propriedade deve desempenhar. A Constituição Federal, em seus artigos 5º *caput*, incisos XXII e XXIII, reconhece os direitos de propriedade como fundamentais e ao mesmo tempo o limita, vejamos:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

...

XXII – é garantido o direito de propriedade

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;

A limitação que é proposta é o interesse comum, com a busca pelas funções sociais da propriedade, ficando à cargo das legislações infraconstitucionais a determinação deste conceito constitucional abstrato. A Constituição apenas estabelece que os direitos de propriedade estão condicionados às limitações, mas os estatutos fundiário e urbano, que possuem a incumbência de definir as funções sociais que a propriedade deve desempenhar (BRASIL, 1988). De acordo com a Lei n. 4.504 de 30 de novembro de 1964 (BRASIL, 1964), em seu Artigo 2º define a função social da propriedade rural, e a possibilidade de desapropriação para a reforma agrária caso não siga determinadas condições.

Por outro lado, a definição da função social da propriedade urbana consta na Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), conhecida como Estatuto das Cidades em seu artigo 39, trazendo em seu bojo que essa função será atendida quando do cumprimento do Plano Diretor. Em relação ao conflito axiológico entre o direito de propriedade e a sua função social Roberto Campos (2018) observa que a abstração do conceito de função social causa uma insegurança jurídica e institucional. Vale destaque para a construção legal do direito de propriedade constante no Código Civil (BRASIL, 2002) em seu artigo 1.228 e seus parágrafos.

Outro importante destaque que merece atenção, é a organização internacional Property Rights Alliance (2021) que produz relatórios sobre direitos de propriedade de vários países. No relatório de 2021, a Suíça ficou em primeiro lugar, já o Brasil ficou apenas na posição 74º. Essa classificação é conforme o grau de segurança dos direitos de propriedade, em três eixos: ambiente jurídico e político; direitos de propriedade física; propriedade intelectual. Segue relato contido no relatório de 2021, na íntegra:

Os Direitos de Propriedade Internacional Index (DPII) é a principal publicação da Aliança de Direitos de Propriedade (ADP) dedicada à promoção da propriedade

direitos. Em 2007, a ADP instituiu Bolsa Hernando de Soto para o desenvolvimento do IPRI. Desde então, o DPII anual edição serviu como guia dos direitos de propriedade, classificando a força da proteção de ambos propriedade física e intelectual em países de todo o mundo. Direitos de propriedade são direitos humanos e provaram sua capacidade de estimular o crescimento econômico e desenvolvimento social, bem como promover a prosperidade e a inovação. Eles também são os mais eficazes mecanismos de garantia civil direitos e liberdades civis. Isto é a justificativa para a preferência por um sistema robusto de direitos de propriedade: os direitos de propriedade privada protegem as liberdades individuais. (trad.)

Em suma, os direitos de propriedade podem ser pensados como o direito de uma pessoa de dispor e usufruir da propriedade na medida permitida por lei e de decidir o que fazer com ela. No Brasil esse direito não é absoluto, possuindo diversas condicionantes, principalmente a função social da propriedade, e o entendimento de que diferentes culturas, religiões e sistemas políticos têm importantes implicações em como os direitos de propriedade são entendidos e tratados. Quanto mais próxima a cultura de um país estiver dos valores liberais, mais predominantes serão seus direitos de propriedade. Por outro lado, quando prevalece uma cultura de crítica à propriedade, os direitos de propriedade tendem a ser mais restritos em favor do bem público (CAMPOS, 2018).

3. A LEI DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO POLÍTICA PARA ACESSO AO DIREITO À MORADIA E DE PROPRIEDADE

No Brasil, a transição de uma nação predominantemente agrária para uma nação industrializada impulsionou um crescimento urbano massivo e rápido ao longo do século XX. Como mencionado, esse crescimento desordenado nas cidades resultou em uma demanda crescente por empregos e serviços públicos. Em resposta a essa realidade, surgiram movimentos sociais urbanos, e para regular essa dinâmica, foram estabelecidos marcos legais como o Decreto-Lei 271 de 28 de fevereiro de 1967, que tornava obrigatório o registro do parcelamento, e a Lei 4.778 de 22 de setembro de 1965, que sinalizava um início de preocupações urbanísticas, com aprovação municipal em questões sanitárias, militares e florestais (SABINO, 2021).

No entanto, foi somente com a Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979, conhecida como Lei de Parcelamento do Solo, que se propôs organizar melhor os espaços urbanos sob regras estabelecidas para ocupação do solo, visando uma abordagem urbanística e de infraestrutura mais abrangente para as cidades, com o objetivo de tornar os movimentos migratórios e de urbanização mais inclusivos e ordenados (SABINO, 2021). Essa lei foi utilizada pelos municípios até 2009 para regularização fundiária, com base em seu artigo 40.

Outra legislação importante sobre assuntos urbanos é o Estatuto da Cidade, estabelecido pela Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Este estatuto define políticas urbanas com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das cidades e garantir sua função social. Dentre os diversos pontos abordados, destacam-se ferramentas para o planejamento urbano eficaz, o papel da população nas decisões que afetam o desenvolvimento urbano, regras para usucapião de imóveis urbanos e o estabelecimento do Plano Diretor. Embora o estatuto mencione a regularização fundiária como uma diretriz geral de política urbana em seu artigo 2º, inciso XIV, e como um instituto jurídico e político em seu artigo 4º, inciso V, alínea q, o tema não é tratado com maior profundidade (CUNHA, 2021).

Após o Estatuto da Cidade, outra legislação fundamental foi a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, marcando um novo momento na regularização fundiária do solo urbano ao estabelecer procedimentos, competências e criar ferramentas importantes para sua implementação. Como resultado do desenvolvimento desse arcabouço legal, a Lei 13.465 de 11 de julho de 2017, juntamente com o Decreto n.º 9.310, de 15 de março de 2018, surgiram como marcos normativos significativos sobre o tema. Essas leis definem a Regularização Fundiária Urbana (REURB) como um conjunto de medidas legais, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a incorporar centros urbanos informais no território da cidade. Essas novas regulamentações flexibilizam os princípios tradicionais de registro de imóveis no Brasil, ampliando o alcance para atender aos objetivos institucionais. A lei da REURB foi promulgada devido à ineficiência e inviabilidade da regularização da cidade por meio dos instrumentos jurídicos existentes (CUNHA, 2021).

É importante destacar o papel do direito registral na regularização fundiária, que está vinculado a uma série de princípios normativos orientadores para garantir a segurança, autenticidade e validade dos atos jurídicos imobiliários por meio do registro. A compreensão desses princípios e sua aplicação pelos registradores locais são essenciais para a efetividade das ações relacionadas à REURB. A Lei reforça a competência do Município para implementar a REURB independentemente de leis municipais e estabelece que a regularização de imóveis urbanos em núcleos informais resolve problemas jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais. Além disso, apresenta-se como um instrumento interdisciplinar para lidar com questões complexas relacionadas à ocupação urbana e como uma ferramenta efetiva para a reforma urbana fundiária. Ao permitir a concessão de propriedade plena ao ocupante por meio da legitimação fundiária, a lei materializa o direito real à moradia e à propriedade. A Lei também

aborda um problema histórico de desigualdade de gênero, sugerindo que as mulheres sejam preferencialmente tituladas na REURB (KUSTER, 2021).

Dada a riqueza de detalhes dos artigos 9º e 10º da Lei, dos quais dispõem acerca das normas gerais e objetivos do instituto, reproduzimos os dois na íntegra, vejamos:

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.

§ 2º A REURB promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016.

Art. 10. Constituem objetivos da REURB, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - 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;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

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

A legislação não estabelece um prazo para a sua aplicação, permitindo que seja utilizada em núcleos urbanos consolidados após sua promulgação. No entanto, é importante destacar que há divergências quanto à interpretação da aplicabilidade temporal da norma. Uma abordagem favorável a um marco temporal específico revela sérias deficiências técnicas, jurídicas e fáticas nas realidades encontradas nas cidades do país. A falta de vontade política dos municípios em fiscalizar efetivamente para evitar a formação de novos núcleos irregulares, juntamente com a grande burocracia e custos envolvidos na regularização legal, dificultam o acesso à moradia digna e ao direito de propriedade para os mais necessitados (CUNHA, 2021).

A Lei de Regularização Fundiária Urbana (REURB) busca intervir nos núcleos urbanos informais, que podem incluir não apenas moradias construídas em áreas invadidas espontaneamente, mas também condomínios, loteamentos e outras formas de ocupação irregular. Portanto, a REURB não se destina apenas à regularização de favelas, assentamentos e ocupações irregulares, mas também de loteamentos clandestinos que não seguiram a legislação de parcelamento do solo (SABINO, 2021).

Além disso, a Lei apresenta diversos institutos jurídicos para a realização da REURB, alguns dos quais são novos, enquanto outros fazem parte do arcabouço legal nacional. Esses institutos são os meios pelos quais a REURB pode ser executada, conforme enumerado no artigo 15, de forma não exaustiva. Entre esses institutos, destacam-se a Legitimação Fundiária e a Legitimação de Posse, cujos detalhes estão dispostos nos artigos 23, 24 e 25 da Lei (KUSTER, 2021).

A Legitimação Fundiária é um dos principais institutos informados, sendo um mecanismo para reconhecer a aquisição originária do direito real de propriedade sobre uma unidade imobiliária objeto da REURB. Este instituto constitui uma forma originária de aquisição do direito real de propriedade, exclusivamente no contexto da REURB, com um marco temporal determinado até 22 de dezembro de 2016. É uma forma eficaz e simples de estabelecer a regularização fundiária, independentemente do tempo e da natureza da posse sobre o bem (CUNHA, 2021).

Outro instituto importante é a Legitimação de Posse, que confere um título oficial reconhecendo a posse do imóvel e pode ser convertida em aquisição de direito real de propriedade após cinco anos, caso seja contínua e ininterrupta. No entanto, a propriedade só pode ser adquirida através de usucapião se cumpridos os requisitos legais ou constitucionais do caso concreto. É importante observar que a Legitimação de Posse não confere automaticamente o direito de propriedade, apenas oficializa a posse, e pode ser cancelada pelo poder público em caso de descumprimento das condições legais pelo beneficiário (CUNHA, 2021).

O processo de REURB envolve várias etapas, incluindo a verificação da regularidade ambiental e de infraestrutura essencial dos núcleos sujeitos à regularização fundiária. Essa infraestrutura essencial inclui sistemas de abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto, rede elétrica domiciliar e soluções de drenagem, quando necessário. Somente os núcleos que oferecem condições mínimas de habitabilidade podem ser regularizados, embora eventuais pendências de infraestrutura possam ser corrigidas posteriormente mediante um

cronograma físico de obras e assinatura de um termo de compromisso. A presença de núcleos habitacionais informais em áreas de preservação ambiental exige um estudo técnico de compensações ambientais, mas não impede a regularização fundiária (CUNHA, 2021).

Assim, a REURB possui institutos que promovem o desenvolvimento urbano e social, integrando essas áreas à cidade (CUNHA, 2021). A regularização dessas áreas pode alterar as realidades econômicas e sociais, mas, devido à estrutura legal atual, essas propriedades não são reconhecidas como parte do patrimônio de parte da sociedade (MENDES, 2013). Estudos indicam que a regularização fundiária urbana pode reduzir a desigualdade de renda no Brasil e contribuir para o aumento do bem-estar nacional (IPEA, 2022).

Portanto, é crucial o desenvolvimento de políticas públicas para lidar com o espaço urbano, incluindo um planejamento urbano eficiente, investimento em infraestrutura básica e soluções para reduzir as desigualdades socioeconômicas existentes, visando melhorar o bem-estar da população nas cidades. A regularização fundiária traz múltiplos benefícios e diversas externalidades positivas, promovendo o desenvolvimento urbano e social das áreas afetadas e contribuindo para a economia nacional.

CONCLUSÃO

O direito à moradia é indubitavelmente um direito fundamental autônomo, carregado de forte carga normativa, que não deve ser equiparado ao direito de propriedade, pois pertencem a campos distintos. Enquanto o primeiro está diretamente ligado à dignidade da pessoa humana, o segundo está relacionado às garantias e proteções do primeiro. Portanto, a combinação desses direitos é essencial para a existência e realização dessas garantias fundamentais. Dada a relevância desses direitos, organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas e a Property Rights and Economic Development trabalham em sua defesa, combatendo as desigualdades e promovendo o desenvolvimento socioeconômico.

Em uma sociedade desigual, as instituições podem ser inclusivas ou extrativistas. Nas últimas, o direito de propriedade não é respeitado, principalmente para uma parcela da população que não consegue influenciar as instituições em seu próprio benefício. Essa situação afeta diretamente as condições de desenvolvimento do país, diante dos modelos de crescimento econômico e do comportamento das instituições. Nesse contexto, a regularização fundiária urbana se apresenta como uma instituição inclusiva, garantindo o direito à propriedade privada,

o acesso à moradia e aos serviços públicos, promovendo maior igualdade de oportunidades para a sociedade.

Este trabalho concentrou-se principalmente nos problemas relacionados à habitação no Brasil. Considerando a estrutura institucional em torno dessa questão, analisamos que a Regularização Fundiária Urbana (REURB) poderia mitigar os problemas habitacionais, garantindo os direitos à moradia e à propriedade, e assim impulsionar o desenvolvimento econômico e social. Este instituto traz uma série de benefícios e externalidades positivas, promovendo o desenvolvimento urbano e social nas áreas afetadas, gerando ganhos econômicos consideráveis e dinamizando a economia nacional. Trata-se de um processo de intervenção pública em núcleos urbanos informais, visando sua integração ao espaço urbano, melhoria da qualidade de vida dos ocupantes, emissão de títulos de propriedade e melhorias na infraestrutura e nos serviços públicos.

Além de garantir o direito à moradia e à propriedade, os estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) demonstram impactos significativos na redução da desigualdade de renda nacional, consolidando a REURB como uma ferramenta excepcional para acesso à moradia digna, fortalecimento do direito de propriedade, inclusão social e desenvolvimento econômico. Este deve ser um foco para toda a sociedade, políticos e gestores públicos envolvidos com habitação e urbanismo, sendo uma ferramenta poderosa para lidar com os problemas habitacionais decorrentes das ocupações urbanas. Dada sua natureza multidisciplinar, a REURB é capaz de efetivamente transformar a realidade social.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Constitucional descomplicado**. 16. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Forense, 2017.

BOBBIO, Nicola MATTEUCCI & Gianfranco PASQUINO: **Dicionário de Política**, UnB, Brasília, 11ª edição, 2008.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850**. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm Acesso em: 04 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de Novembro de 1964**. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de Dezembro de 1979**. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766compilado.htm Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.** Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 29 Ago. 2022

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001.** Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002.** Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de Julho de 2017.** Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de Março de 2018.** Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. **Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat.** Brasília. 2022. Disponível em: <https://pbqp-h.mdr.gov.br/o-pbqp-h/apresentacao/> Acesso em: 19 Set. 2022

CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. **Tragic choices.** New York: W.W. Norton & Company, 1978.

CAMPOS, Roberto. **A constituição contra o Brasil:** ensaios de Roberto Campos sobre a constituinte e a Constituição de 1988. Organizado por Paulo Roberto de Almeida. – São Paulo: LVM Editora, 2018.

CONTI; CARVALHO. **Direito Financeiro e Direito a Moradia.** Ed. GZ Editora. Rio de Janeiro, 2015.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana - REURB.** 2ª edição revisada e ampliada- São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro:** Direito das Coisas. 28. ed. Saraiva. São Paulo, 2013.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. **Making Affordable Housing a Reality in Cities.** 2019. Disponível em: <https://www.weforum.org/whitepapers/making-affordable-housing-a-reality-in-cities/> . Acesso em: 29 Ago. 2022

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019 / Fundação João Pinheiro.** – Belo Horizonte: FJP, 2021.

FIESP. Urbanismo e Habitação no Governo Federal. 2019. Disponível em: <https://radarbrasil.fiesp.com.br/urbanismo-e-habitacao-no-governo-federal-relatorio-completo>. Acesso em: 18 abr. 2023.

IBGE, Aglomerados subnormais. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=saiba-mais-edicao>. Acesso em: 08 mai. 2023.

IBGE, Estimativas da População. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=31451&t=resultados>. Acesso em: 18 abr. 2023.

IBGE, Censo Demográfico 1950/2010. 2023. Disponível em: https://serieestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=0. Acesso em: 18 abr. 2023.

IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, 2001-2015. 2023. Disponível em: https://serieestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=0. Acesso em: 18 abr. 2023.

Instituto Trata Brasil. Ranking do Saneamento 2023. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2023/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

IPEA. Os Impactos da Regularização Fundiária Urbana sobre a desigualdade de renda Brasileira. Brasília. 2022. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11215/1/n_06_Os_Impactos_da_Regularizacao.pdf. Acesso em: 26 fev. 2023.

IPEA. **Os Impactos da Regularização Fundiária Urbana sobre a desigualdade de renda Brasileira**. Brasília. 2022. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11215/1/n_06_Os_Impactos_da_Regularizacao.pdf. Acesso em: 29 Ago. 2022

JACOBS, Jane. Morte e vida das grandes cidades. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KUSTER, Percy José Cleve. **Regularização fundiária urbana: do caos à dignidade, da teoria à prática**. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2021.

LEFF, Nathaniel. **Subdesenvolvimento e Desenvolvimento no Brasil**. Vol. I e II. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1991.

MENDES, M. J. **Desigualdade e Crescimento: uma revisão da literatura**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, ago/2013 (Texto para Discussão nº 131). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/560202>. Acesso em: 29 Ago. 2022

ONU. **ONU-Habitat: Circuito Urbano**. 2022. Disponível em: <https://www.circuitourbano.org/>. Acesso em: 19 Set. 2022

PROPERTY RIGHTS ALLIANCE. **International Property Rights Index 2021**. Disponível em: <https://internationalpropertyrightsindex.org/> . Acesso em: 29 Ago. 2022

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul- RS. Ed. Educs, 2016

ROLNIK, R. et al. Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

SABINO, Jamilson Lisboa. **Lei do Parcelamento do Solo Comentada**: aprovação de loteamentos convencionais ou de acesso controlado e condomínios de casas ou lotes. Belo Horizonte. Ed. Dialética. 2021

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

SOUZA, Marcelo Lopes. ABC do desenvolvimento urbano. Ed. 07. Rio de Janeiro. Ed Bertrand Brasil, 2013.

SOWELL, Thomas. **Fatos e falácias da economia**. Ed. 01. São Paulo. Ed Record, 2017.

SOWELL, Thomas. Economia Básica: um Guia de Economia Voltado ao Senso Comum. 5. ed. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018. v. 1 e 2.

VILLA, Marco Antonio. **A história das Constituições Brasileiras**. Ed. Texto editores LTDA, São Paulo, SP. 2011.