

**XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO
CONPEDI BUENOS AIRES –
ARGENTINA**

DIREITO CONSTITUCIONAL I

MARCELO ANTONIO THEODORO

DIVA JÚLIA SOUSA DA CUNHA SAFE COELHO

MÁRCIO EDUARDO SENRA NOGUEIRA PEDROSA MORAIS

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

C755

Direito Constitucional I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Diva Júlia Sousa Da Cunha Safe Coelho; Marcelo Antonio Theodoro; Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Moraes. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-765-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Constitucional. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

DIREITO CONSTITUCIONAL I

Apresentação

A presente coletânea é fruto dos artigos apresentados no XII Congresso Internacional do CONPEDI na cidade de Buenos Aires, Argentina, na tarde do dia 14 de outubro de 2023, sediado na prestigiada Universidad de Buenos Aires (Argentina). O Grupo de Trabalho: “Direito Constitucional I foi presidido pelos professores doutores, Diva Júlia Sousa da Cunha Safe Coelho (Universidade Federal de Goiás), Marcelo Antonio Theodoro (Universidade Federal de Mato Grosso) e Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Morais (Universidade de Itaúna).

Como se verá a seguir, os artigos expostos e ora publicados percorrem vários temas do Direito Constitucional Contemporâneo, em diálogos interdisciplinares importantes que vão desde o processo legislativo, o direito eleitoral, passando pela jurisdição constitucional. Chama a atenção a relevância dada pelos jovens pesquisadores aos Direitos Fundamentais, tratados em artigos que defendem a liberdade de crença, o combate ao racismo religioso e à homofobia, assim como uma preocupação com a liberdade de expressão e o combate à desinformação. Portanto a leitura completa nos leva a um diagnóstico preciso e interessante das pesquisas em direito constitucional das principais Escolas de Direito de todo o País.

Jônathas Willians da Silva Campos, Abner da Silva Jaques e Arthur Gabriel Marcon Vasques contribuíram com o artigo “A (Im)possibilidade da candidatura avulsa no Brasil à luz da Constituição Federal e do Pacto de San José da Costa Rica”, a impossibilidade da candidatura avulsa à luz do Pacto de São José da Costa Rica, cotejando o Pacto com a legislação interna;

Já o artigo “A Limitação da Imunidade Parlamentar Material pelo Poder Judiciário”, é também de autoria de Arthur Gabriel Marcon Vasques, Braga e Jônathas Willians da Silva Campos, agora na companhia de Rafael Rogério Manabosco; o terceiro artigo foi escrito por, Luiz Nunes Pegoraro e Felipe Majolo Garmes, o qual desenvolveram o estudo intitulado “O neoconstitucionalismo e o Estado Democrático de Direito, uma análise waldroniana”. Os artigos destacam um debate importante sobre a limitação da atuação do Poder judiciário e sua possível invasão na esfera dos outros poderes constituídos, além de uma crítica ao neoconstitucionalismo, a partir da leitura de Jeremy Waldrow.

O artigo “Ação civil pública como instrumento de controle difuso de constitucionalidade na jurisdição constitucional brasileira”, também de autoria de Luiz Nunes Pegoraro, desta vez em coautoria com Maria Clara Marcondes Chacon Pompolini e Ana Carolina Falqueiro de Souza, que traz uma criteriosa análise do controle difuso de constitucionalidade a partir da Ação Civil Pública.

Lucas Gonçalves da Silva, Reginaldo Felix Nascimento e Hayalla Stephanie Lisboa Marques Santa Rosa, apresentam o seu estudo “Direito fundamental à proteção de dados pessoais: transferência internacional de dados, geopolítica e big data”, destacando a importância de se estabelecer contornos à proteção de dados pessoais nas plataformas digitais de grande alcance, as chamadas “big techs”.

Marcus Aurélio Vale da Silva, Achylles de Brito Costa e Lidiana Costa de Sousa Trovão apresentam o artigo “Atividade de registro e a regularização fundiária urbana como ferramenta para alcançar a dignidade humana”.

“Direito à privacidade e sua proteção na era digital: contexto histórico e pós-modernidade”, escrito por Gustavo Erlo, Aline Ouriques Freire Fernandes e Isabela Factori Dandaro, foi apresentado em seguida, que retoma a temática da proteção de dados pessoais na era digital.

Em seguida, Isabela Factori Dandaro e Dhyane Cristina Oro e Plínio Antônio Britto Gentil apresentaram o estudo “Direitos de terceira dimensão: o ECA, as medidas socioeducativas e a indiferença à finalidade”. Importante reflexão sobre os direitos fundamentais na vertente das vulnerabilidades;

Não foi esquecida no que tange aos direitos fundamentais, a questão do combate à homofobia e transfobia no artigo “A Subcidadania LGBTQT+ nos desastres ambientais e a força integrativa da exclusão”, de Gabriel Dil e Bernardo Leandro Carvalho Costa.

Camilla Ellen Aragão Costa, Reginaldo Feliz Nascimento e Karla Thais Nascimento Santana apresentam o estudo “O sujeito industrial de Franz Kafka ao sujeito contemporâneo: novas tecnologias, direitos fundamentais e autoritarismo na nova formação econômico-social”.

Diva Júlia Sousa da Cunha Safe Coelho e Arianne Campos Souza apresentam seu estudo “O Ministério Público na cultura jurídica brasileira”; e novamente Diva Júlia Sousa da Cunha Safe Coelho e Arianne Campos Souza agora com o artigo “A atuação extrajudicial do

Ministério Público: uma análise dos termos de ajustamento de conduta”. Duas interessantes abordagens sobre o papel constitucional do Ministério Público a partir da Constituição de 1988;

“Exu: uma análise da demonização e criminalização dos elementos da cultura negra”, artigo de Hayalla Setphanie Lisboa Marques Santa Rosa, Renan Gonçalves Silva e Karla Thais Nascimento Santana, essencial estudo de combate ao racismo religioso, jogando luz ao tema da discriminação e do preconceito contra as religiões de matriz africana no Brasil.

Lidiana Costa de Sousa Trovão, Lucas Lucena Oliveira, Igor Marcellus Araújo Rosa, apresentaram o estudo intitulado “Juiz de garantias, proteção constitucional e a condução equilibrada do processo”. Tratando da recente alteração no papel da instrução criminal e da jurisdição penal no Brasil.

Vanessa de Souza Oliveira, Juliana de Almeida Salvador e Camila Rarek Ariozo apresentaram o estudo “Os efeitos decorrentes da aceitação do terror e da disseminação de informações falsas sobre o sistema democrático” e ainda as mesmas autoras, Vanessa de Souza Oliveira e Juliana de Almeida Salvador, em sequência, apresentam seu o artigo denominado “Os processos administrativos previdenciários eivados de motivação-correspondência com a modernidade fluida de Bauman”.

Seguindo, Anderson Adriano Gonzaga e Gabriel Dias Marques da Cruz nos trazem o resultado da sua pesquisa “Uma análise do presidencialismo no Brasil: funcionamento e proteção como cláusula pétreia segundo a Constituição de 1988”.

Gabriel Dias Marques da Cruz assina o artigo “Vacinação compulsória e o Supremo Tribunal Federal”.

Por fim, foi apresentado o estudo intitulado “A laicidade estatal como categoria estrutural do Estado Democrático brasileiro: a questão da leitura da Bíblia Sagrada em ambientes do poder público”, escrito por Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Morais, Pablo Augusto Gomes Mello e Bárbara Campolina Paulino.

Como visto a coletânea tem uma riqueza de assuntos que estão na ordem do dia nas discussões do direito constitucional. Seja nos Tribunais e em especial, no STF, seja na academia, seja no Poder Legislativo e mesmo na sociedade brasileira. Convidamos todos à uma excelente leitura.

1- Diva Júlia Sousa da Cunha Safe Coelho É professora adjunta DE da Universidade Federal de Goiás, Regional Cidade de Goiás. Pós-Doutora na área de Direito Constitucional Comparado, pela Universidade Federal de Uberlândia - UFU (Bolsista PNPd/CAPES). Doutora em Ciudadania y Derechos Humanos pela Universidad de Barcelona - UB, mestre em Filosofia Política pela Universidade Federal de Goiás - UFG. Se graduou em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC-MINAS. Advogada OAB/GO: 31.202.

2- Marcelo Antonio Theodoro. Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pós-Doutor pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Professor Associado da Faculdade de Direito e Coordenador do Curso de Pós Graduação Strictu Sensu da Universidade Federal do Mato Grosso - Brasil (UFMT). Fundador e membro da Academia Matogrossense de Direito (AMD). Líder do Grupo de Pesquisa em Direito Constitucional e Hermenêutica (GConst).

3-Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Morais Membro permanente do Grupo Internacional de Pesquisa em Cultura, História e Estado (GIRCHE) da Universitat de Barcelona- UB. Membro do Grupo de Estudos de Sociologia Fiscal - GESF/UFG. Membro do Grupo de Pesquisa Processo Fraternal e Direito do Agronegócio da UniRV. Membro permanente do Laboratório Americano de Estudos Constitucionais Comparados (LAECC), junto ao CNPq. Mestre e Doutor em Teoria do Direito. Especialista em Ciências Criminais. Especialista em Direito Eleitoral. Especialista em Direito Público. Coordenador e professor do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade de Itaúna – Professor da Faculdade de Pará de Minas.

**ATIVIDADE DE REGISTRO E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA
COMO FERRAMENTA PARA ALCANÇAR A DIGNIDADE HUMANA**

**REGISTRY ACTIVITY AND URBAN LAND REGULARIZATION AS A TOOL TO
ACHIEVE HUMAN DIGNITY**

Marcus Aurélio Vale Da Silva ¹
Achylles De Brito Costa ²
Lidiana Costa de Sousa Trovão ³

Resumo

O crescimento desordenado das cidades brasileiras, ocasionados por uma série de fatores que agem diretamente ou influenciam para esse resultado, provocam uma série de problemas sociais dentre os quais aqueles que incidem sobre a saúde da população, como a falta de saneamento básico, moradias irregulares e ausência transporte adequado que atenda essas regiões. Todo esse cenário é difícil de ser contornado em virtude da impossibilidade de direcionar investimentos para essas áreas, que não possuem a regularização mínima necessária para o recebimento dos recursos, sejam públicos ou privados. Ao mesmo tempo, impossibilita que o Estado recolha tributos e que consiga direcionar políticas públicas específicas para essas áreas e promover a almejada segurança jurídica. Neste sentido, a pesquisa visa direcionar o estudo para a análise econômica que a regularização fundiária urbana - REURB, realizada por meio das serventias extrajudiciais, possui na efetivação da dignidade humana das pessoas que ocupam áreas não regularizadas, que carecem de serviços públicos mínimos para exercê-la. Utiliza como paradigma comparativo os serviços fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico de uma região, consubstanciado no texto constitucional. Empregou-se o método dedutivo, através da abordagem qualitativa dos materiais bibliográficos, Colhe-se como resultado que a Lei nº 13.465, de 2017, que rege a REURB, prescinde de efetivação mais expansiva, tendo em vista que ainda se mostra incipiente na grande maioria do território nacional. Diante disso, mantém parte considerável da população em situação humana indigna, além de não haver políticas públicas efetivas para impedir que novas áreas irregulares se formem.

¹ Doutorando em Direito pela Universidade de Marília; Mestre em Direito pela Universidade Portucalense - UPT; Mestrando em Sistemas Ambientais Sustentáveis pela UNIVATES; Tabelião de Notas e Oficial Registrador do TJPA.

² Graduado em Direito pela Universidade Federal do Maranhão; Mestre em Direito pela Universidade Portucalense -UPT; Doutorando em Direito Público pela UNLZ - Universidad Nacional Lomas de Zamora – UNLZ- Argentina.

³ Doutora e Mestre em Direito pela Universidade de Marília – UNIMAR; Pós-doutorado em andamento pela Universidade de Marília/SP. Coordenadora geral e docente do Curso de Direito da UNISULMA/IESMA.

Palavras-chave: Análise econômica do direito, Desenvolvimento socioeconômico, Dignidade humana, Regularização fundiária urbana, Serventias extrajudiciais

Abstract/Resumen/Résumé

The disorderly growth of Brazilian cities, caused by a series of factors that act directly or influence this result, cause a series of social problems, among which those that affect the health of the population, such as the lack of basic sanitation, irregular housing and absence of adequate transport to serve these regions. This whole scenario is difficult to overcome due to the impossibility of directing investments to these areas, which do not have the minimum necessary regularization to receive resources, whether public or private. At the same time, it makes it impossible for the State to collect taxes and direct specific public policies for these areas and promote the desired legal security. In this sense, the research aims to direct the study to the economic analysis that urban land regularization - REURB, carried out through extrajudicial services, has in the realization of the human dignity of people who occupy non-regularized areas, who lack minimum public services to exercise -there. It uses as a comparative paradigm the fundamental services for the socioeconomic development of a region, embodied in the constitutional text. The deductive method was used, through the qualitative assessment of bibliographic materials. Vast majority of the national territory. Therefore, it keeps a considerable part of the population in an unworthy human situation, in addition to there being no effective public policies to prevent new irregular areas from forming.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Economic analysis of law, Socioeconomic development, Human dignity, Urban land regularization, Extrajudicial services

INTRODUÇÃO

Para iniciar as necessárias ponderações sobre a regularização fundiária no Brasil, faz-se necessários observar dois aspectos, o primeiro recai sobre os benefícios da regularização fundiária (como garantia para investimentos), já o segundo, versa sobre os aspectos perversos das disputas por terras melhoradas (devido ao aumento da escassez de terras habitacionais ilegais, mas acessíveis). O que se tem observado como objetivo em algumas políticas públicas é legalizar as terras irregulares para melhorar a eficácia da prestação de serviços e ao mesmo tempo atrair investimentos públicos.

Entretanto, poucos entendem os fatores subjacentes que motivam as pessoas a melhorar e consolidar suas casas onde não existe posse legal. A ausência de compreensão substancial sobre as percepções das pessoas sobre a melhoria da segurança de sua posse leva a níveis mais altos de consolidação habitacional.

O que este artigo revela é que a relação entre as percepções das pessoas sobre a segurança fundiária e a consolidação habitacional é muito mais maleável e complexa do que se supõe convencionalmente, por meio das legislações de regência. A sutil diferença entre posse da terra e posse da casa indica que as pessoas estão dispostas a investir em suas condições de moradia quase independentemente de sua situação de propriedade, pois buscam por um mínimo de dignidade humana.

Por outro lado, o Poder Público tem interesse em regularizar essas áreas para passar a recolher tributos, e, em contrapartida, investir em melhoria dos serviços públicos essenciais à população. Nessa toada, o trabalho inicia com a contextualização da regularização fundiária urbana no Brasil, capítulo que delinea um breve histórico e aponta as principais legislações pertinentes.

Em seguida, aponta-se a função social da atividade notarial e de registro, bem como, a realizada pelos seus delegatários, das quais emana a segurança jurídica necessária para dar suporte às etapas da REURB realizadas no âmbito das serventias extrajudiciais.

Discute-se, com isso, os problemas sociais e econômicos ocasionados pelas moradias irregulares e o reflexo em termos de dignidade humana, como a ausência de saneamento básico, iluminação pública adequada e estrutura segura, dentre outros.

No último tópico, analisa-se as políticas públicas atuais para efetivação do direito à moradia, e o papel do Estado no sentido de dar consistência aos mandamentos legais da Lei 13.465/2017. Pretende-se, com o estudo apontar, à luz da análise econômica, que a REURB, realizada por meio das serventias extrajudiciais, é instrumento importante para a efetivação da

dignidade humana de pessoas que ocupam áreas não regularizadas, mas que prescinde de melhor formulação para sua efetivação.

1. A REURB – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO CONTEXTO DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E SUAS NUANCES NO BRASIL

A regularização fundiária é um ingrediente essencial na formalização dos direitos fundiários e desempenha um papel importante na melhoria da segurança fundiária dos pobres urbanos. Para facilitar o processo de regularização fundiária, é necessário ter informações espaciais atualizadas sobre os assentamentos destinados ao processo de regularização.

Conforme a Lei nº 13.465, de 2017, “a REURB é o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (BRASIL, 2017. p.1).

Nesse cenário, as questões fundiárias urbanas e a segurança fundiária estão emergindo como um dos maiores desafios para os tomadores de decisão, planejadores, profissionais e pesquisadores envolvidos na gestão urbana e na implementação de novas políticas fundiárias e habitacionais para os vulneráveis.

Os principais pressupostos do influente livro de Hernando de Soto, “O mistério do capital”, demonstra que o acesso a serviços, crédito e financiamento por pessoas que vivem em assentamentos informais só pode ser obtido se sua segurança de posse for reconhecida, o que por sua vez é a ser alcançado através da distribuição de títulos individuais de propriedade perfeita (SOTO, 2001, p. 128).

O autor, baseando-se nas descobertas de vários projetos de pesquisa na América Latina, bem como em seu próprio trabalho, argumenta que, embora a segurança real ou percebida da posse dependa de um amplo conjunto de fatores político-institucionais e socioeconômicos, há uma diversidade de opções legais além dos títulos de propriedade individual tradicionais que devem ser considerados pelos formuladores de políticas responsáveis pela formulação de programas de regularização fundiária urbana, especialmente porque podem ser mais eficazes para a promoção da integração socioespacial de áreas informais e os seus moradores, há muito reivindicada.

Hernando de Soto apresentou fortes argumentos para a extensão dos direitos de propriedade, destacando-se desde os revolucionários Dois Tratados de Governo de John Locke em 1689. De Soto (2001, p. 187) defende o direito à titulação legal da terra para posseiros e

outros ocupantes ilegais da economia informal sob a promessa de eficiência (aumento da produtividade da terra).

No entanto, os argumentos de eficiência, que têm dominado a literatura recente sobre direito de propriedade e economia, ficam aquém de uma base adequada para uma doutrina justa, pois, ao trazê-la para o contexto dos direitos reais no Brasil, os requisitos são outros, e as condições para sua conquista também devem ser atendidos, mesmo que em situações de regularização urbana com estrito caráter social (GRANER, 2007, p. 3).

Baseando-se nas teorias de John Locke, existe, portanto, a necessidade de entender as regras necessárias para sustentar os objetivos de equidade da sociedade na expansão da propriedade. Essas regras concentram-se no significado da propriedade, nas restrições ao seu uso e no acúmulo e no delineamento da inserção institucional desses direitos e obrigações.

Para Cooter e Ulen (2016, p. 73) “do ponto de vista jurídico, a propriedade é um conjunto de direitos”. Assim sendo, complementam:

Esses direitos descrevem o que as pessoas podem ou não fazer com os recursos que possuem: até que ponto podem possuir, usar, desenvolver, melhorar, transformar, consumir, esgotar, destruir, vender, doar, legar, transferir, hipotecar, arrendar, empréstimo, ou excluir outros de sua propriedade. Esses direitos não são imutáveis; eles podem, por exemplo, mudar de uma geração para outra. Mas, a qualquer momento, eles constituem a resposta detalhada da lei às quatro questões fundamentais do direito de propriedade listadas acima¹ (COOTER; ULEN, 2016, p. 73).

Quando se trata de áreas habitacionais irregulares, tem sido um dos principais paradigmas de governança urbana no Brasil. Por quase três décadas, permitiu-se ao Estado manter sua pretensão de governar as cidades do país diante de duas ameaças à plausibilidade dessa afirmação. O Estado busca, ao mesmo tempo, a regularização da área para que possa tributar os diversos serviços a serem oferecidos, assim como a propriedade em si.

Há uma via de mão dupla na satisfação da regularização dessas áreas, que constituem gargalos sociais que impedem o avanço de diversas outras políticas de melhorias da qualidade de vida da população, como a construção de escolas públicas de qualidade, postos de saúde, logradouros públicos como praças, dentre outros.

Tem-se, com essas condicionantes, que:

¹¹ Texto original em inglês: “These rights describe what people may and may not do with the resources they own: the extent to which they may possess, use, develop, improve, transform, consume, deplete, destroy, sell, donate, bequeath, transfer, mortgage, lease, loan, or exclude others from their property. These rights are not immutable; they may, for example, change from one generation to another. But at any point in time, they constitute the detailed answer of the law to the four fundamental questions of property law listed above”.

Dado que os direitos de propriedade são, muitas vezes, compartilhados, a possibilidade da sua realocação e transferência dependerá da existência de “custos de transação”. O já citado paradigma básico de Coase é o pressuposto da irrelevância da alocação inicial dos direitos de propriedade na ausência de “custos transacionais”. (ZYLBERSZTAJN; ZTAJN, 2015, p. 52).

Consideradas essas premissas, pode-se aferir que a regularização evita a necessidade do Estado reconhecer que não pode ou não cumprirá suas obrigações constitucionais. Diante disso, despe-se do compromisso de garantir que os brasileiros desfrutem de condições de moradia dignas.

A difusão dos processos informais de desenvolvimento da terra pode ser vista como uma continuação ou evolução de práticas anteriores, mas também como uma resposta a sistemas formais ineficientes de entrega de terras, juntamente com normas e regulamentos de planejamento excludentes.

Os canais formais de entrega de moradias populares geralmente atendem pouco da demanda efetiva, nos quais os terrenos com essa destinação reside na preocupação de atrair ainda mais pessoas para as cidades já superpovoadas e com poucos serviços.

No que tange à legalização da posse e à urbanização dos assentamentos, estes são apresentados como uma concessão aos pobres urbanos, produto da ação do Estado, a exemplo dos programas de distribuição de moradias populares, que demonstram o paternalismo benevolente para com seus cidadãos.

Destaque-se, conforme doutrina de Leal *et al.* (2013, p. 175), que cabe aos Estados adotarem as medidas necessárias para:

[...] proporcionar o alcance do Direito ao Desenvolvimento, competindo-lhes, também, assegurar, igualdade de oportunidade para todos em seu acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa de renda, isto é, medidas econômicas, sociais e políticas, que sejam apropriadas à erradicação de todas as injustiças sociais, sendo também essa igualdade de oportunidades uma prerrogativa de todas as nações diante de um contexto internacional.

A regularização também pode implicar no ajuste de reivindicações consideradas infundadas ou em desacordo com os regulamentos de uso da terra, bem como negociações sobre espaço para equipamentos comunitários. Isso ignora o fato de que a falta de preços acessíveis para obter habitação no setor formal não permite à grande maioria das pessoas outra opção a não ser adquirir terras em um assentamento ilegal para construir suas próprias casas, ou mesmo, valer-se de prédios abandonados em invasões ilegais.

Todo esse processo permite que o governo tome o crédito por um sistema de acesso ao abrigo operando em grande parte fora das normas e políticas estaduais, demonstrando a

ilegalidade deste processo. No entanto, acaba por prejudicar a capacidade do Estado de controlar e ser visto como capaz de projetar a natureza e direção do crescimento urbano (OJIMA; MARANDOLA JUNIOR, 2016, p. 115).

Portanto, a regularização se disfarça como uma estratégia para regular o desenvolvimento, que, nessas condições, continua a ser desordenado, não podendo ser considerado como forma de crescimento positivo. Os órgãos governamentais respondem a uma necessidade de intervenção criada principalmente por discursos originários do próprio Estado, que apresentam a posse legal como condição necessária para implementação de serviços.

Conforme doutrina de Zylbersztajn e Stajzn (2015, p. 52):

A realocação dos direitos de propriedade é regulada por contratos que definem os termos da troca tanto nas condições do uso do recurso quanto na divisão dos resultados. Sua eficiência depende da existência de mecanismos institucionais legais, que garantam o cumprimento das promessas sempre que a contratação e a execução da operação forem defasadas no tempo, como no caso dos contratos de execução diferida, por exemplo.

Nas discussões propostas, é possível enfatizar a eficiência sobre a equidade apontada por Soto e, em última análise, é improvável que direitos de propriedade aprimorados sozinhos melhorem significativamente a estabilidade da moradia ou o acesso ao capital para as famílias que vivem em arranjos informais.

No formato que o governo brasileiro propõe a REURB na atualidade, por meio dos parâmetros da Lei 13.465/2017, para especificar, registrar e formalizar os direitos exclusivos de certos indivíduos aos ativos informais significa que se deve, ao mesmo tempo, descartar possíveis reclamações de outros interessados.

A formalização quase sempre implica uma redistribuição da capacidade legal de certos indivíduos e categorias sociais a outros. O Brasil experimenta efeitos de uma crise prolongada, que nos últimos dois anos foi fortemente afetada pelo período pandêmico e pelos conflitos externos e internos, o que não demonstra ser um panorama muito favorável para o sucesso de políticas públicas que impliquem em mais gastos com o setor social.

Para um cenário tido como ideal econômica e socialmente, os efeitos são bem conhecidos: estabilização macroeconômica na forma de um orçamento equilibrado e o fim da hiperinflação. Entretanto, o aumento da pobreza e da miséria por causa do aumento do custo dos alimentos, redução do reajuste do salário mínimo e demissões em massa são oponentes poderosos para alcançar estabilidade.

É provavelmente, neste contexto, que se deve entender o interesse da doutrina da análise econômica do direito na questão de por que o mercado liberal parece não funcionar em muitos países emergentes, cujas teorias sempre são apartadas dos demais países?

Na prática, os processos de urbanização e legalização têm, na sua maioria, operado de forma independente. A regularização praticada até o momento no Brasil pode, portanto, ser descrita como uma forma de governança por prestidigitação.

2. FUNÇÃO SOCIAL DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NO ÂMBITO DA REGULARIZAÇÃO DE MORADIAS URBANAS

A lente teórica do desenvolvimento endógeno e do funcionalismo institucional revela uma explicação alternativa para os seus serviços aparentemente de alto custo, bem como seu papel no desenvolvimento econômico que é realizado no âmbito das serventias extrajudiciais.

Elas possuem, no cenário brasileiro, uma dupla função social: delegatários de um serviço público exercido em caráter privado, pois realizam atividades diversas e essenciais, que em outros países são realizadas por múltiplos atores, como agentes imobiliários, escritórios de custódia e seguradoras de títulos.

Ao fazer uma comparação com outros países do mundo, que adotam sistemas notariais diversos do brasileiro, o papel das instituições que têm autoridade legítima para fazer a escritura notarial é de agências notariais, nas quais a escritura notarial é geralmente reconhecida como prova, embora a posição geralmente dependa do sistema legal de cada país (LOUREIRO, 2019, p. 75).

Cabe mencionar que a característica dos notários latinos é que eles realizam atividades com a finalidade de atender as necessidades da população no âmbito do direito privado/civil, embora também tratem dos assuntos de interesse público, como é o caso das moradias, que possuem tal característica híbrida.

Para defender a íntegra fama da profissão e salvaguardar o bom desempenho das funções notariais e de registro, os legisladores de todos os países enfatizam a importância da imparcialidade e da integridade dos serviços públicos prestados pelas serventias extrajudiciais. Existem divergências nacionais quanto às regras específicas de conduta relacionadas com a imparcialidade, nomeadamente quanto às atividades consideradas incompatíveis com o notariado e registrário, mas assentam em princípios comuns (BECKER, 2012, p. 21).

Mais importante ainda, não apenas a esfera do interesse público deve ser honrada, mas também deve ser vista sob a ótica da função social a ser desempenhada. A organização e

regulamentação da atividade, decorrente da previsão constitucional vertida no art. 236 da CF e seus parágrafos, denomina de que modo ela será segundo regras gerais, e em cada uma das circunscrições estaduais, as regras específicas serão tratadas e delimitadas.

Certo é que, o exercício da atividade e os serviços extrajudiciais que são prestados levantam importantes questões econômicas, nomeadamente no que diz respeito à concorrência/monopólio e às falhas do mercado. Daí porque, é sempre importante a discussão e avaliação acerca da importância da atividade notarial e de registro para a economia, bem como, para o fomento do desenvolvimento humano e social (LOUREIRO, 2019, p. 28).

O sistema notarial e de registro de direito civil, também conhecido como sistema notarial e de registro latino, desempenha um papel importante nas operações imobiliárias na maioria dos países que adotam o *civil law* como sistema legal, bem como em alguns países que se filiam ao *common law*.

As raízes do moderno sistema notarial e de registro latino, no entanto, encontram-se nos valores do humanismo, da busca da justiça e proteção dos súditos mais fracos. Através deste sistema, usando o notários e registradores como profissionais jurídicos qualificados, o Estado quer garantir segurança no comércio legal e nas trocas comerciais e proteção de indivíduos (VELOSO, 2019, p. 50).

A intervenção do notário melhora a equidade, a qualidade da documentação, a segurança geral e a confiabilidade do real operações imobiliárias. Face à evolução da transação imobiliária, as práticas e o desenvolvimento de tecnologias de ponta (como Internet, *blockchain*, tecnologia de nuvem etc.), alguns desafios são enfrentados com a Sistema Notarial e de Registro de Direito Civil (latino), como alguns problemas quanto à escrituração eletrônica, a necessidade de manter a estrita neutralidade e independência, e assim por diante, todos ligados ao cumprimento de sua função social (LOUREIRO, 2019, p. 128).

Essencialmente, o tema principal do direito civil são os direitos e os contratos de propriedade. Isso significa que um aspecto dos deveres e autoridade do Notário em servir as necessidades da comunidade é celebração do contrato/instrumento com vistas à segurança jurídica quanto à implementação do acordos.

Tais ajustes reforçam a ideia e a definição de posse, cuja causa enseja demandas oriundas de contextos de justiça social, no sentido de que cada brasileiro tenha o direito igual à distribuição, proteção e efetivação de direitos e obrigações ou responsabilidades para com as partes.

Nesse ponto, a necessidade de segurança jurídica em uma variedade de questões econômicas e relações sociais, tanto a nível nacional, regional e global, dado o papel e funções

de nível de proficiência notarial e de registro, faz com que as serventias extrajudiciais tenham um papel primordial nas etapas da realização da REURB (BECKER, 2012, p. 21).

Além da autenticidade do ato, que, em outras palavras, é ter o poder de prova, a segurança jurídica, exterior, formal e materialmente, inclui a ética do notário e do registrador na realização de atos pertinentes. No desempenho das suas funções, tais profissionais não se limitam a desempenhar o trabalho delimitado por lei, ao mesmo tempo em que desempenha uma função social muito importante, ou seja, ser responsável por levar a cabo a confiança dada ao público em geral, segurança jurídica.

Desse modo, para atender às metas de desenvolvimento econômico da ONU, oportunizadas pelos ODS – objetivos de desenvolvimento econômico, os cartórios possuem a função estratégica de proporcionar proteção e segurança jurídica por meio escrituras públicas e demais serviços notariais e de registro, bem como, parte do ordenamento jurídico no estabelecimento de diversos negócios jurídicos (ANOREG, 2022, p. 1).

A habitação satisfaz a necessidade essencial das pessoas de proteção do meio ambiente e da privacidade em suas relações sociais. O funcionamento do setor habitacional do Brasil levou a uma situação em que nem todos tiveram acesso a moradia adequada, especialmente as famílias de baixa renda, o que levou a muitas delas a ficar à margem do mínimo da dignidade humana.

3. DIGNIDADE HUMANA E OS PROBLEMAS SOCIAIS OCACIONADOS PELAS MORADIAS IRREGULARES

Nas últimas décadas, a maioria dos países latino-americanos teve suas constituições substancialmente alteradas, e vários países introduziram novas constituições. A nova constituição do Brasil, erigida em 1988, e, desde então, passou a conceder à sociedade mudanças em suas atitudes tradicionais em relação aos direitos sociais, que antes eram subestimados e descartados como meras questões subjetivas.

Famílias incapazes de encontrar solução habitacional nos mercados formais recorreram a soluções informais para suas necessidades de abrigo, seja invadindo terras ou comprando ilegalmente lotes subdivididos, além de construindo suas casas de forma progressiva e, em sua maioria, irregular.

As consequências para o bem-estar de habitações precárias são muitas, uma vez que estão diretamente ligadas a problemas como más condições de higiene e saúde e baixo desempenho educacional. Nestas condições, não é de estranhar que o acesso a um teto adequado

tenha sido uma preocupação recorrente de todos os governos da América Latina (PALUDO, 2013, p. 54).

Ao longo dos anos, os governos experimentaram uma variedade de abordagens para enfrentar o problema habitacional, que vão desde a expansão da oferta por meio do provisão de novas casas por agências governamentais, para a aceitação de assentamentos informais e construção auto-assistida de habitação incremental como uma forma legítima de adquirir moradia.

Nas últimas três décadas, alguns governos também implementaram programas habitacionais que apoiaram a demanda por novas casas produzidas por desenvolvedores privados, fornecendo subsídios diretos que serviram para aumentar a poupança familiar, permitindo assim que famílias de baixa renda tenham acesso a hipotecas privadas para financiamento, como é o caso do uso do FGTS no Brasil (CAIXA, 2022, p. 1).

Embora as políticas habitacionais descritas acima tenham sido eficazes na redução do déficit habitacional, estas são consideradas insuficientes para alcançar um impacto significativo do setor habitacional nos padrões de desenvolvimento. Sem diminuir a importância dos problemas habitacionais enfrentados pela população rural, pode-se dizer com segurança que, em termos quantitativos, os problemas habitacionais da América Latina são majoritariamente urbanos (ROJAS, 2015, p. 4).

Considerando a moradia como um direito humano básico, a promoção da habitação social tem sido garantida constitucionalmente e políticas públicas têm sido estabelecidas para esse fim. Nesse interregno, os procedimentos de justiça estabelecidos para fazer valer o direito ao habitat e à moradia, conforme trazidos à tona no Brasil desde o advento da Constituição de 1988 vem sendo aperfeiçoados paulatinamente.

Por meio de políticas públicas habitacionais implementadas, enfatiza-se limitações históricas, objetivos financeiros, potencialidades políticas e resultados reais, que em alguns casos foram a reprodução da desigualdade. São devido aos problemas de habitação que a urbanização não planejada, a disparidade de renda, a pobreza, o analfabetismo e o desemprego trouxeram a impossibilidade que esse conjunto ofereça dignidade às pessoas (CASAZZA, et al. 2011, p. 1958)

Essas questões atenuaram o problema habitacional, causando um déficit habitacional ao longo dos anos, muito embora o Brasil tenha uma longa história de estabelecimento de políticas, programas e instituições para atender à habitação, sem alocar recursos adequados, seu impacto na melhoria da escassez tem sido marginal.

O direito tem como objetivo promover a mudança social para melhor por meio da segurança jurídica, cuja evolução como ordem e sistema, foi impulsionada por funções limitadas como instrumento para atender às necessidades das comunidades. O processo de acesso informal ao solo urbano e à habitação resulta de uma combinação de razões ainda pouco compreendidas, e é ela própria uma das bases subjacentes a muitos outros problemas graves.

Das principais causas, que variam de fatores macroeconômicos globais a variáveis locais, cinco merecem destaque especial, a saber: a falta de opções formais decorrente da natureza do políticas fundiárias, urbanas, habitacionais e fiscais; a dinâmica excludente do formalismo mercados de terras que não atendem aos pobres urbanos (BECKER, 2012, p. 22).

Ao lado disso, políticas de longa data, em que há a manipulação das pessoas, que vivem em assentamentos informais por meio de práticas clientelistas; os sistemas de planejamento elitistas e tecnocráticos, lugar fomentado pelas administrações locais, que não têm em conta as realidades socioeconômicas e determinam as condições de acesso ao solo urbano e habitação (PONTES; FARIA, 2012, p. 153).

Desse modo, demonstram a capacidade das administrações locais de agir para implementar legislação urbanística. E por último, mas não menos importante, a caducidade dos sistemas judiciais prevaletentes em muitos países em desenvolvimento e em transição.

A importância dos fatores globais e macroeconômicos não deve ser subestimada, mas o fato é que muito pode ser feito em nível nacional e principalmente em nível local, especificamente no que diz respeito à formulação de políticas inclusivas políticas fundiárias e urbanas – e isso ainda precisa ser feito.

Se a necessidade de legalização da posse é até certo ponto artificial, no entanto, não há nada de artificial sobre os usos políticos deste processo. A regularização é, muitas vezes, descrita como um processo de integração da população menos favorecida da cidade, mas é também - e principalmente - um processo de integração política deles em um sistema de governo dominado por muitas décadas pela transição de governos.

Conforme delineado por Pontes e Faria (2012, p. 151):

Os tipos de informalidade gerados pela segregação territorial são inúmeros, mas entre eles é possível chamar a atenção para algumas formas de “irregularidade” que foram objeto da busca de soluções pela lei; entre elas está a ocupação da população em favelas ou assentamentos precários; em loteamentos clandestinos e irregulares, muitas vezes provocados pelos próprios loteadores, e os cortiços.

A regularização fundiária acaba por fornecer um veículo para práticas clientelistas, entregando moradias populares por meio de programas sociais atrelados a políticas públicas,

em troca de apoio eleitoral e apoio social, tranquilidade. Desmobiliza a oposição política apresentada pelos movimentos sociais e remobiliza ativismo social em busca de benefícios legais e de infraestrutura ao longo de canais estabelecidos que levam a uma renovação do governo situacional.

Condenar os usos políticos da regularização não é, no entanto, argumentar que a legalização é em si indesejável. Serve a um propósito útil de aumentar a segurança jurídica de posse dos residentes, protegendo-os contra ameaças que surgem, na prática, não tanto de agências governamentais, mas de outros (supostos) residentes, vizinhos, inquilinos sem escrúpulos ou familiares descontentes (PINTO, 2014, p. 53).

Num mundo ideal, a regularização fundiária seria desnecessária, já que aqueles que necessitam não seriam obrigados a obtê-la de forma ilegal, ou a preços abaixo do mercado, moradias em locais clandestinos. Isso significa que serviços e títulos de propriedade não estarão disponíveis por anos, e geralmente não sem mobilização dos moradores para obtenção desses bens em um pacto clientelístico, negociando sua cidadania para a satisfação de necessidades materiais imediatos.

Dado que a aquisição ilegal de terras continua a ser a principal forma de acesso à habitação para os menos favorecidos nos grandes centros urbanos, no entanto, discute-se se é possível vislumbrar um modelo de legalização que entregue os benefícios desejados sem sujeitar os beneficiários ao risco de manipulação política.

Reconhecida como uma ferramenta emergente de planejamento urbano, que está diretamente ligada desenvolvimento, especialmente quando se deseja adquirir títulos de propriedade em assentamentos não planejados, a regularização fundiária é medida que deve estar pautada em políticas públicas sérias e direcionadas (PINTO, 2014, p. 92).

Desse modo, é possível que haja um desenvolvimento comunitário em perspectivas de processos de crescimento e desenvolvimento de cidades, englobando diferentes nichos urbanos e modos de planejamento para atender às suas peculiaridades.

Voltando ao debate dos problemas ocasionados pela urbanização irregular e a crescente disparidade econômica, os desafios associados à habitação prejudicam sua disponibilidade, e a provisão de habitação e seu uso tornaram-se muito mais atenuados no Brasil (PONTES; FARIA, 2012, p. 158).

A demografia e a sua mudança formam outro contexto importante para entender a situação habitacional. Com uma população total de mais de 215 milhões de pessoas (IBGE, 2021), o Brasil passa por várias transformações causadas pelo deslocamento gradual da população das áreas rurais para as urbanas.

O ambiente econômico e político prevalecente fornece o contexto dentro do qual preocupações com habitação acessível, sem-teto, má qualidade da habitação e incompatibilidades em demanda e oferta de moradias podem ser compreendidas. A visão política e econômica para o desenvolvimento do Brasil contemporâneo, imediatamente após o período de redemocratização, se concentrou em bens de capital durante as décadas de 1990 e 2000 (ACSELRAD, 2019, p. 392)

Houve, assim, o deslocamento para uma economia neoliberal com contextos de Estado de bem-estar social, cujo aprofundamento das raízes democráticas ficaram sob as balizas subjacentes dos termos constitucionais. Desincentivos políticos para uma economia urbana por meio de licenciamento industrial, restrições de importação e outras políticas desse tipo dificultaram a crescimento industrial (PONTES; FARIA, 2012, p. 150).

O termo neoliberal é amplamente usado como abreviação para descrever o ambiente político das últimas três décadas. No entanto, a experiência brasileira sugere uma descrição mais ampla para o que é de fato um processo sequenciado, fragmentado e politicamente indeterminado.

Assim sendo, a evolução da proteção social decorre da abordagem histórica mais fundamentada do neoliberalismo e algum refinamento analítico, a fim de capturar os diferentes momentos em sua evolução política, suas modalidades regionais variantes e sua coexistência com políticas e formas institucionais anteriores, conforme ponderam Pontes e Faria (2012, p. 151).

Numa perspectiva diferente, o que ocorre em países desenvolvidos como nos Estados Unidos, a integração econômica por meio de várias estratégias habitacionais de renda mista tornou-se a política habitacional dominante, cuja reestruturação do espaço muitas vezes se dá em meio a conflitos.

A obra "direito à cidade" de Henri Lefebvre (2016, p. 200) conduz uma análise socioespacial de programas habitacionais de renda mista, incluindo o grau em que a integração aumenta o acesso dos moradores de moradias públicas a diversos bairros, o valor de uso de uma cidade e o espaço participativo.

Por meio das ideias ali esposadas, identifica-se as concepções totalizantes do neoliberalismo como impondo uma lógica de mercado inexorável, com resultados sociais e políticos predeterminados, que podem conter falhas ao capturar as modalidades variantes, adaptações e, de fato, resistir à difusão global das reformas estruturais (LEFEBVRE, 2016, p. 201).

A partir da década de 1990, com a globalização e a liberalização dos mercados, a economia e a estrutura mudaram para os serviços. A abordagem política em relação à habitação seguiu essas ideologias da época, momento em que o papel do governo transitou de provedor para facilitador.

Até então, a habitação adequada tinha sido reconhecida como uma necessidade para o bem-estar social, e o Brasil cultivava uma política nacional de habitação explícita. Vários programas associados a habitação foram implementados por diferentes governos (PROCOPIUCK, 2013, p. 196).

Um dos desafios da falta de apoio político (e apoio constitucional apropriado) tem sido que esses programas careciam de continuidade e interconexão. Investimento estratégicos do governo levaram à migração da população das áreas rurais para as urbanas, novas oportunidades de emprego surgiram nas cidades enquanto a economia rural estava estagnada.

Se a agenda de crescimento foi complementada por uma agenda social de habitação de qualidade nas cidades é uma questão que comporta avaliação de acordo com a característica própria de cada região, e há variações.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DO ESTADO NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO SOCIAL A MORADIA DIGNA

A importância do Estado Democrático de Direito em um país que apoia o desenvolvimento econômico é ligada ao fato de que a capacidade de construir em um país em desenvolvimento precisa ter bases e objetivos sólidos a fim de que as políticas públicas sejam, de fato, efetivadas.

Isso se dá não apenas para que a população receba investimentos públicos, mas também privados, que incluem muitos aspectos que envolvem vinculação total em apoio à essas atividades. Torna-se, portanto, cada vez mais importante, em um processo de reorganização espacial, que as etapas sejam realizadas em consonância com a legislação e a realidade vivenciada em cada uma das áreas destinatárias (PROCOPIUCK, 2013, p. 200).

O contingente populacional que vive nessas áreas por todo o Brasil cresce cada dia mais, sendo atualmente cerca de 9,5 milhões vivendo em área de risco, principalmente em decorrência do período agudo e prolongado de crise que vem se arrastando nos últimos anos (BRASIL, 2022, p. 1). Ao lado desse cenário geral, cada região, ou as vezes cada cidade num mesmo estado, possui características próprias que demandam iniciativas direcionadas.

Entretanto, a consequência mais marcante do problema da moradia irregular no Brasil é que ela vem acompanhada da ausência de vida digna àqueles que ali residem, não apenas aos que se instalam em áreas de risco, como morros, encostas, alagadiços, como também, os que residem em invasões de imóveis urbanos, que podem ser prédios abandonados, públicos e particulares (OJIMA; MARANDOLA JUNIOR, 2016, p. 46).

A análise do impacto do quadro legislativo na expansão urbana sugere que as leis e regulamentos a nível nacional, metropolitano e local têm forte influência na territorialização do crescimento/expansão urbana no Brasil e nas consequências induzidas pela expansão.

Diante desse cenário normativo, compreende-se que as reformas baseadas no mercado desempenharam um papel importante na reestruturação dos setores habitacionais urbanos nas últimas décadas e marginalizaram ou excluíram cada vez mais os grupos de baixa renda, especialmente nas chamadas cidades globais, onde as pressões do mercado foram mais fortes (ACSELRAD, 2019, p. 393).

Embora relatos de políticas habitacionais e transformações do mercado nas cidades não sejam incomuns, existe um forte viés que se baseia em transformações neoliberais, práticas e condições habitacionais. Demonstra uma variação notável na manifestação da neoliberalização da habitação, bem como uma considerável dependência de trajetória em termos de políticas habitacionais, práticas e reestruturação do mercado.

O que se torna evidente é que a erosão simbólica e de fato do direito à cidade para residentes de baixa renda, embora seja um resultado relativamente onipresente da mercantilização da habitação, é fortemente mediada por práticas habitacionais locais, restrições estruturais e legados e regimes políticos.

Em termos históricos, a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, propôs-se a enfrentar o problema do déficit habitacional, e “[...] representou um dos marcos para começar a identificar e atacar sistematicamente problemas, principalmente de saneamento e de estruturação viária dos centros urbanos” (PROCOPIUCK, 2013, p. 194).

Destaca-se que houve um avanço no setor habitacional em relação às condições ofertadas melhoraram devido a efeitos das políticas públicas de habitação, que proporcionaram moradia a uma grande parcela da população que era incapaz de resolver os seus problemas no setor de habitação formal.

Os sucessivos governos usaram duas abordagens: políticas do lado da oferta, incluindo provisão direta e políticas do lado da demanda, incluindo reformas destinadas a melhorar o funcionamento do mercado imobiliário formal. Grandes programas habitacionais foram

implementadas com pouco investimento em transporte e serviços e amenidades urbanas (LEAL, et al, 2013, p. 176).

Situada no capitalismo industrial tardio, a habitação social brasileira não é de forma alguma linear em seu caminho de desenvolvimento, é caracterizada tanto por eventos de convergência como de divergência que ocorrem até mesmo dentro de um único município ao longo do tempo, devido a diferentes opções empreendidas pelos partidos políticos rotativos no poder (PALUDO, 2013, p. 54).

A convergência implica que um estado capitalista mostraria sinais de desenvolvimento da habitação ao longo de trajetórias ou objetivos semelhantes com continuidade, enquanto a divergência é mais frequentemente uma resposta às necessidades particulares dos partidos políticos dominantes, como condições físicas de habitação, necessidades de consumo de agregados familiares e razões para angariar apoio eleitoral.

A ênfase colocada na questão da habitação para grupos vulneráveis, tanto nos discursos políticos quanto nas análises realizadas pelos pesquisadores, pode parecer óbvia, dado o agravamento do desequilíbrio entre oferta e demanda e as preocupações com a segregação na América Latina.

Há um crescente nível de insegurança habitacional e, mais recentemente, da crise financeira e da tendência relativamente malsucedida dos governos de estimular e monitorar os mercados. A designação de grupos vulneráveis em relação ao risco social – com ênfase no direcionamento desses grupos – bem como a atenção à distribuição de grupos vulneráveis no espaço urbano por meio do conceito de mix social, trouxe novos atores e revisou princípios no campo das políticas públicas (PROCOPIUK, 2013, p. 195).

As políticas são reconfiguradas por meio de uma nova divisão de tarefas entre assistência e garantia. Algumas regulamentações legais das políticas de ordenamento do território/gestão do crescimento urbano (ferramentas, instrumentos) e a fraca governança espacial são as principais fontes da expansão urbana.

Os efeitos mornos das políticas públicas até então implementadas, com ineficientes ferramentas usadas, como zoneamento e regras urbanas, ordenanças de uso do solo, configuração de limites urbanos, regulamentos de infraestrutura e construção de nova infraestrutura e o custo do transporte público, diminuíram as possibilidades do orçamento local para novos serviços públicos urbanos comuns.

A nova política urbana, guiada por processos de privatização e desregulamentação, muda substancialmente os princípios de regulação da economia da cidade e da economia do uso do solo urbano, dando prioridade ao setor privado e à lógica de mercado. Isso apoia a

criação de uma infinidade de decisões individuais descoordenadas sobre o uso do espaço e desagua na marginalização do papel da política pública (PONTES; FARIA, 2012, p. 152).

Os programas habitacionais demonstram a transformação das políticas que vem ocorrendo em todo o mundo, que ocorrem pela aplicação de capital dos mercados financeiros e investimentos estatais. Esse formato leva à reformulação das políticas habitacionais em um modelo de negócios, transformando a habitação de um direito básico em uma mercadoria baseada na capacidade dos indivíduos de acessar o crédito.

Esta questão é particularmente significativa nos países latino-americanos, a exemplo do Brasil, ao passo em que as últimas foram ofuscadas por um processo histórico de exploração urbana, especialmente nas áreas metropolitanas, que são territórios de concentração socioeconômica (GALINDO, 2004, p. 10).

Existem, portanto, diversos fatores que têm dificultado a coordenação das políticas habitacionais nas áreas metropolitanas brasileiras, cujos resultados evidenciam a necessidade de refletir sobre o processo de financeirização da habitação nos níveis nacional e subnacional. Isso representa um grande entrave para a gestão habitacional metropolitana integrada.

As políticas habitacionais contribuíram, para a expansão urbana generalizada, sem mitigar a subsequente urbanização. Surgiram, a partir daí, problemas, como o rápido consumo de terras agrícolas valiosas, a necessidade de ampliar infra-estrutura e serviços, diminuindo o acesso ao emprego e dos centros de serviços para a população das novas áreas residenciais (PONTES; FARIA, 2012, p. 152).

Entretando, o foco do problema é que as políticas habitacionais, ao serem formuladas, não procuram realizar uma abordagem de base urbana com foco na melhoria integrada de condições de vida das populações urbanas, ao invés da construção de mais casas. A adoção destas recomendações podem transformar o setor habitacional e as suas políticas públicas relacionadas em um instrumento para a construção de cidades melhores.

Espera-se que novas medidas técnicas e financeiras para lidar com a complexidade e magnitude da habitação social permaneçam desafiadoras na política brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As principais conclusões incluem o fato de que o uso do solo urbano extremamente ineficiente e expansão urbana excessiva, especialmente guinadas pela intensa movimentação de pessoas do campo para a cidade, e, posteriormente, de regiões mais pobres para os grandes centros, fez com que houvesse um alto consumo de solo urbano.

Quando os governos passaram a compreender a necessidade de reconhecer a importância do papel da política fundiária urbana, com a utilização de aparatos existentes, ainda não transformados, foi possível que algum avanço pudesse ser notado no sentido de contribuir para uma expansão urbana responsável, mesmo que não seja possível deprender o direito à moradia previsto no Art 6 da CRFB como à casa própria.

A Lei 13.465/2017 lida genericamente acerca dos seus destinatários que estejam em situação de ocupações irregulares consolidadas. A referida legislação em seu artigo 1º dispõe que a REURB: “[...] abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (BRASIL, 2017).

O delegatários realizam justiça social e conferem efetividade ao direito de tais pessoas que, por um longo período, se quedaram olvidadas pelo Poder Público, de modo que necessitam de de atenção redobrada para alcançar dignidade em seus próximos dias de vida.

O que se observou, sem muitas ressalvas, é que a principal lição para os formuladores de políticas e administradores públicos é que há uma necessidade urgente de respostas integradas e articuladas, com regularização de programas habitacionais.

Atualmente, não há a necessária conciliação entre os programas fundiários, urbanos, habitacionais e as políticas fiscais, que constituem gargalos tradicionais que precisam ser superados, principalmente em relação à necessidade de informações e cadastros adequados, à falta de capacidade institucional para atuar especialmente no nível local.

Aliados a esses problemas, existem ainda as dificuldades com os sistemas de registro anacrônicos. Outra questão recorrente refere-se ao acompanhamento adequado dos casos dentro dos programas existentes, em que é necessária a presença contínua do Estado nas áreas regularizadas.

Colhe-se, portanto, que a formação de amplas e sólidas bases sociopolíticas são necessárias para garantir o sucesso dos futuros programas de regularização fundiária. Dada a abrangência e a gravidade do fenômeno, as soluções não podem ser deixadas apenas para as forças do mercado, nem apenas para o Estado.

Respostas adequadas exigirão políticas nacionais, verdadeiramente públicas, nas quais todos os setores e todas as partes interessadas, entre elas as serventias extrajudiciais, devem estar envolvidas, com apoio renovado, mas qualificado, de agências internacionais de desenvolvimento e instituições financeiras. A articulação intergovernamental permanente é fundamental, assim como a parceria entre os privados, comunitários e voluntários.

Como visto, a REURB se revela como um somatório de medidas interdisciplinares que possuem como escopo a regularização da moradia, fazendo com que estas sejam incorporadas formalmente ao território urbano.

Resulta na possibilidade de cidadãos alcançarem o direito real de propriedade, devidamente reconhecido pelo competente Serviço de Registro Imobiliário ao qualificar e registrar a respectiva certidão de regularização fundiária. Ao desempenhar a importante função registraria (e social), traz consigo, a reboque, direitos e o tão almejado senso de regularidade e pertencimento ao todo, representando uma maneira de concretizar o direito à moradia formal e da dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Conflitos ambientais urbanos, vulnerabilidades e desigualdades. In: PHILIPPI JR, Arlindo; BRUNA, Gilda Collet. **Gestão urbana e sustentabilidade**. Barueri: Manole, 2019.

ANOREG. Associação dos Notários e Registradores do Brasil. **Atuação dos cartórios para o cumprimento da agenda 2030 da ONU**. 2022. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/ods/atuacao-dos-cartorios-para-o-cumprimento-da-agenda-2030-da-onu/>. Acesso em: 04 jan. 2023.

BECKER, Bruno. O reflexo das garantias reais sobre a taxa de juros fixada no mercado e a sua relevância para o investimento no setor produtivo. **Revista de Direito imobiliário**, São Paulo, a. 35, v. 72, jan./jun. 2012.

BRASIL. **Lei 13.465/2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL. **9,5 milhões de brasileiros moram em áreas de risco**. 22/02/2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2022-02/95-milhoes-de-brasileiros-moram-em-areas-de-risco>. Acesso em: 06 jan. 2023.

CAIXA. Caixa Econômica Federal. **FGTS para casa própria**. 2023. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/Paginas/utilizacao-fgts.aspx>. Acesso em: 06 jan. 2023.

CASAZZA, J., P. Et al. **Regulations and Land Markets in the Peripheries of Three Argentine Cities**: Buenos Aires, Córdoba and Rosario. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC): Buenos Aires, 2011.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law and Economics**. Berkeley law books, 2016.

GRANER, Staffan. **Hernando de Soto and the mystification of capital**. 19/01/2007. Disponível em: <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/83191099/hernando-de-soto-and-the-mystification-of-capital-libre.pdf?1649073463=&response-content->

disposition=inline%3B+filename%3DIn_a_critique_of_Hernando_de_Soto_s_best.pdf&Expires=1673022210&Signature=a3povydCEe67KH8RKml3Ayer2wcl2H1N0xd5GAoW1HDRU4Z31G6Aq3bdQQ2rJtWjm6SLGkQruaeT5VTFN0G-jcJz-PGw1pvSulRTOOo1oucBHRP4WajPpSSbusgiaOGtApapAQRkgd45ZTMtInyGX4M5iXCA7n3rnm8IroBg-LyD50uQMTwdM1n-x0REhzMM6dj4SNbou5ZGpLgcy5YuEYZnvg3PDtEdwNUGbq~7fd0Buy3apXZwoiRMDtujgq~O3s5qeE5Ozm1P5IXbZrqXXKeMakSV4Cps6k52nsKP1CO9UOq62El8yOjcmA7imwhU~c3D5YAurlbDUDf3kc~Hw__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: 05 jan. 2023.

IBGE. Instituto brasileiro de geografia e estatística. **População**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 03 jan. 2023.

LEAL, Ana Christina Darwich Borges. Et al. **Direito, políticas públicas e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO; Belém: CESUPA, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **O direito a cidade**. Itapevi: Nebli, 2016.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos teoria e prática**. Salvador: Juspodivm, 2019.

OJIMA, Ricardo; MARANDOLA JUNIOR, Eduardo. **Dispersão urbana e mobilidade populacional: implicações para o planejamento urbano e regional** [livro eletrônico]. São Paulo: Blucher, 2016.

PALUDO, Augustinho. **Administração geral e pública para AFRF e AFT**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PONTES, Daniele Regina; FARIA, José Ricardo Vargas de. **Direito municipal e urbanístico**. Curitiba: IESDE, 2012.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

ROJAS, Eduarado. **Housing Policies, Quality of Housing and Urban Development Lessons from the Latin American Experience 1960 – 2010**. 2015 WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY. The World Bank - Washington DC, March 23-27, 2015. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/37741433/Rojas_Submission_737-libre.pdf?1432646857=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DHousing_Policies_Quality_of_Housing_and.pdf&Expires=1673028488&Signature=hBV8k4CFP5LbKNVDwJvZ1qlqtBdQaLLR4GJVxBHuZH6EMyqQEZHm5i8A2iDigd6lawhrNG6B2nJFwk6XksX0jMYDkCAnX5hWIt8mwE9clhAd9aCSwkybC43b0B-am9w~8j1ElJzCjD6FAOWmGXUHsEwBUK-I-vwzWGv19JNStCQb4sfLCq7fGMXGWjhAm2gtw7VXdOWjPos5j~IErA2XsM7ErbbFgu8hr2f0ITQj0iEBbWqn-yvuUQje-R0WtYAoAVULMc0BIAqUmKiSZ9~t~Ym3itHndPm~5dUkgWWf9Sik5bkHk6LpDyNZaa

Touco7ywIjJESVQz88mrM1JyWDLw__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA.
Acesso em: 03 jan. 2023.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VELOSO, Waldir de Pinho. **Direito Notaria e Registral**. Juruá Editora, 2019.