

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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 - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

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

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

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

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

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

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

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

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

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

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

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fabio Fernandes Neves Benfatti; Gabrielle Scola Dutra; Zélia Luiza Pierdoná. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-146-2

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

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

A presente obra é fruto dos artigos apresentados no Grupo de Trabalhos “DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III”, coordenado pelos professores Fábio Fernandes Neves Benfatti, Gabrielle Scola Dutra e Zélia Luiza Pierdoná, no âmbito do VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, evento organizado pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), que reúne as pesquisas desenvolvidas por pesquisadores da área do Direito, com a temática central: Direito, Governança e Políticas de Inclusão, realizado entre os dias 24, 25, 26 e 27 de junho de 2025.

As pesquisas desenvolvidas no âmbito das políticas públicas e dos direitos sociais desempenham papel fundamental na formulação, implementação e avaliação de ações governamentais voltadas à promoção da justiça social e à redução das desigualdades.

As apresentações do GT foram organizadas em três blocos temáticos, nos quais os autores tiveram a oportunidade de expor suas pesquisas. Cada bloco foi encerrado com um espaço destinado ao debate, permitindo a troca de ideias, questionamentos e contribuições por parte dos participantes. Essa dinâmica favoreceu a ampliação do diálogo acadêmico, o aprofundamento das reflexões e o enriquecimento coletivo das discussões propostas.

A seguir, apresenta-se a descrição dos artigos apresentados em cada um dos blocos:

O artigo “POLÍTICAS PÚBLICAS E OMISSÃO ESTRUTURADA: O ESTADO E A (IN) VISIBILIDADE DE MULHERES EM TERRITÓRIOS DE DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS” (Autoria: Luana Cristina da Silva Lima Dantas) propõe uma análise

O artigo “POLÍTICA PÚBLICA DE CERTIFICAÇÃO E TITULAÇÃO DE TERRITÓRIO - JUDICIALIZAÇÃO E GOVERNANÇA: DESAFIOS INSTITUCIONAIS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS” (Autoria: Adriana Silva Tanisue) analisa os desafios institucionais enfrentados pelas comunidades quilombolas no processo de certificação e titulação de seus territórios, com foco na judicialização e na governança das políticas públicas relacionadas.

O artigo “A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO INCLUSIVA PARA PESSOAS AUTISTAS NO BRASIL” (Autoria: Suellen Gardenia Santos Bastos) aborda a inclusão escolar de crianças com Transtorno do Espectro Autista (TEA), a partir de uma análise dos desafios complexos, envolvendo aspectos legais, pedagógicos, estruturais e atitudinais.

O artigo “DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL AO NEOLIBERALISMO: NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS SUSTENTÁVEIS E DIREITO HUMANO AO DESENVOLVIMENTO” (Autoria: Bruno Luiz Sapia Maximo e Marlene Kempfer) parte de uma leitura sistemática da Constituição de 1988 para defender que é possível a intervenção do Estado sobre o domínio econômico, nos termos do artigo 174 da Constituição, por meio da celebração de negócios jurídicos sustentáveis, com empresas que possuam responsabilidade social. Dessa forma, Estado e empresas atuarão em busca da concretização de direitos sociais, imprescindíveis para a realização do direito humano ao desenvolvimento.

O artigo “INTERVENÇÃO NORMATIVA E DE INCENTIVO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO: FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA, DIREITO SOCIAL À MORADIA E A SEGURANÇA JURÍDICA DO SISTEMA REGISTRAL BRASILEIRO” (Autoria: Karina Costanzi Fernandes e Marlene Kempfer) defende que é imprescindível garantir às pessoas a titulação com registro imobiliário, nos termos previstos na Lei nº 13.465/2017, o que representa uma intervenção normativa e de incentivo (art. 174 da Constituição Federal de 1988), fundamental para a inclusão no sistema econômico, com real possibilidade de realizar justiça social.

O artigo “CONCENTRAÇÃO URBANA - AMÉRICA LATINA, CARIBE E BRASIL: O CONFRONTO MORADIA X HABITAÇÃO - CONTORNOS DA PERIFERIA SOCIAL” (Autoria: Rogério Luiz Nery Da Silva e Pedro Rogério Gomes Nery da Silva) tem como objetivo provocar uma reflexão entre a situação urbana latino-americana/caribenha e o contexto do Brasil atual, com vistas a equacionar soluções às fragilidades do espaço urbano para atendimento das necessidades diretas e indiretas de habitação, mediante a adoção de políticas públicas específicas ou conexas de médio prazo.

O artigo “POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULAÇÃO DIGITAL: A CONSTITUIÇÃO COMO FERRAMENTA DE GOVERNANÇA” (Autoria: Beatriz Soares Ferreira Braga) analisa os desafios jurídicos e institucionais associados à incorporação da inteligência artificial (IA) no setor público brasileiro, destacando a necessidade de um marco regulatório compatível com os princípios constitucionais. A crescente utilização de algoritmos em políticas públicas, aliada à coleta massiva de dados, apresenta riscos à privacidade, à equidade e à transparência, exigindo uma resposta normativa que vá além da regulação técnica.

O artigo “A POLÍTICA PÚBLICA DE GRATUIDADE DOS REGISTROS DE NASCIMENTO E ÓBITO COMO GARANTIDORA DE CIDADANIA NO BRASIL” (Autoria: Monica Olivo , Odisséia Aparecida Paludo Fontana e Luciane Aparecida Filipini Stobe) verifica o papel da política pública de gratuidade universal dos registros de nascimento e óbito como garantidora de cidadania.

O artigo “POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES A PARTIR DA TEORIA DE CAPACIDADES E LIBERDADE DE AMARTYA SEN” (Autoria: Emanoele Cristina da Silva Carraro , Odisséia Aparecida Paludo Fontana e Luciane Aparecida Filipini Stobe) parte da premissa de que integrar imigrantes em um novo país é um desafio que abrange fatores sociais, econômicos e culturais. Este artigo adota como fundamento teórico o papel da teoria das capacidades e liberdade de Amartya Sen, como um elemento essencial

O artigo “ALÉM DO TETO: DIREITO À MORADIA COMO DIREITO DA PERSONALIDADE E SUA EFETIVAÇÃO DIANTE DO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO” (Autoria: Dirceu Pereira Siqueira e Isabela Teixeira de Menezes Reino) examina o direito à moradia como direito da personalidade e sua efetivação frente ao déficit habitacional brasileiro. Através da análise secundária dos dados do relatório "Déficit Habitacional no Brasil – 2016-2019" da Fundação João Pinheiro, investiga-se como os componentes do déficit habitacional revelam violações aos direitos da personalidade dos indivíduos afetados.

O artigo “FILHOS DA MORTE: PROTAGONISTAS DO CICLO DA VIOLÊNCIA E A (IN) EFICÁCIA DA LEI COMO PROTEÇÃO AOS ÓRFÃOS DO FEMINICÍDIO” (Autoria: Elaine Cristina Vieira Brandão e Ilton Garcia Da Costa) analisa o crime de feminicídio, com vistas a apontar os impactos desse crime no Brasil, com relação às suas vítimas indiretas: os órfãos do feminicídio – filhos da morte, vulnerabilizadas e invisibilizadas pela atenção do Estado e de parte da sociedade, o que as colocam como protagonistas do ciclo de violência ao qual estão inseridos, perpetuando de maneira progressiva esse grave problema social em nosso país.

O artigo “CADEIA PRODUTIVA DO AÇAÍ: DA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DO PECONHEIRO ÀS MUDANÇAS NA RELAÇÃO DE TRABALHO E FAMILIAR OCACIONADOS PELA GLOBALIZAÇÃO DO FRUTO” (Autoria: Arielle Bianka dos Santos Calumby, Francisco Sérgio Silva Rocha e Valena Jacob Chaves) analisa os impactos da globalização na cadeia produtiva do açaí, destacando a precarização do trabalho dos peconheiros e as transformações nas dinâmicas familiares das comunidades ribeirinhas do Pará. Tradicionalmente consumido de forma local, o açaí tornou-se um produto de interesse global, o que intensificou a exploração dos trabalhadores e gerou mudanças sociais significativas.

O artigo “POLÍTICAS PÚBLICAS E EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NO

Gabriel Antinolfi Divan) aborda a problemática da fundamentalidade dos chamados “direitos sociais” em termos constitucional, em confronto com a lógica neoliberal, que lhe serve de entrave. O texto focaliza uma duplicidade de efeitos e visualização dessa lógica neoliberal, que se apresenta de forma biunívoca, tanto como ideologia governamental minimalista e precarizante como quanto discurso de subjetividade, forjando novas formas de cidadania.

O artigo “DESENVOLVIMENTO HUMANO, SOCIEDADES DESIGUAIS E DIREITOS HUMANOS” (Autoria: Anna Paula Bagetti Zeifert, Vitória Agnoletto e Eduardo Franco da Rosa) analisa as vulnerabilidades que afligem parcela significativa da população brasileira, o que requer uma avaliação que possa conduzir a uma compreensão dos motivos, dimensões e consequências, de maneira a orientar a formulação de políticas sociais que possam colaborar na sua mitigação.

O artigo “A EFETIVAÇÃO DAS NORMAS SOBRE DIREITOS SOCIAIS PELO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL: ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOB A ÓTICA DO CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR” (Autoria: Thiago Phileto Pugliese) discute o papel do Poder Judiciário, notadamente do Supremo Tribunal Federal, na democratização do acesso aos direitos sociais, e em que medida essa atuação pode ser considerada legítima, sob a ótica do conceito de constitucionalismo transformador. Busca, ainda, compreender o papel dos Poderes Estatais e apresentar condições, para que se possa falar em convergência no desempenho de suas funções típicas, que concretizem os comandos constitucionais em larga escala.

O artigo “A PRECARIEDADE NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: POLÍTICAS PÚBLICAS, PROTEÇÃO DE DADOS, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E DIREITO” (Autoria: Daniel David Guimarães Freire) analisa criticamente a interseção entre capitalismo da precariedade, inteligência artificial (IA), proteção de dados e Direito. A partir das contribuições teóricas de Albena Azmanova e Slavoj Žižek, discute como a precariedade socioeconômica, antes restrita a grupos marginalizados, tornou-se um traço estrutural das

considerado um governo de muitos. A participação efetiva ou inclusão real no processo decisório é constatada quando a população tem suas necessidades atendidas. Para traçar o cenário de evolução desses direitos, é apresentado um resumo histórico das previsões nas sete constituições brasileiras.

O artigo “ENTRE O PASSADO E O PRESENTE: A EXCLUSÃO HISTÓRICA DOS CIGANOS E O DIREITO À MORADIA” (Autoria: Jéssica Andrade Santiago e Thais Novaes Cavalcanti) apresenta a história cigana, juntamente com a origem do racismo por eles enfrentados, desde o início do nomadismo. Além disso, pretende mostrar qual é a situação atual desta etnia e se a Constituição Federal de 1988, com os direitos fundamentais, especialmente o de moradia, está tendo plena eficácia, alcançando essa etnia, historicamente marginalizada pela sociedade não-cigana.

O artigo “A ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DA PROCURADORIA PÚBLICA PARA ALÉM DA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL OU DA FASE DE CONTROLE” (Autoria: Emerson Affonso da Costa Moura) problematiza a atuação da procuradoria municipal, no que se refere às políticas públicas, defendendo o redimensionamento do papel estrito de advocacia estatal de defesa dos interesses do ente público, para, no exercício de suas funções de consultoria e assessoria, contribuir com as demais etapas do ciclo de políticas públicas na concretização dos bens e valores da ordem constitucional plural, no Estado Democrático de Direito.

O artigo “DESIGUALDADES SOCIAIS E IDENTIDADE: COMPREENDENDO O PAPEL DOS INDICADORES SOCIAIS DO BRASIL NA CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA” (Autoria: Kenza Borges Sengik , Marcus Geandré Nakano Ramiro) apresenta uma análise da identidade, num contexto de um país com desigualdades multidimensionais. Os índices sociais comprovam as desigualdades sociais no Brasil, de modo que é imperioso observá-los ao estudar a temática “identidade”.

Zélia Luiza Pierdona

Universidade Presbiteriana Mackenzie (MACKENZIE)

**INTERVENÇÃO NORMATIVA E DE INCENTIVO DO ESTADO SOBRE O
DOMÍNIO ECONÔMICO: FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA,
DIREITO SOCIAL À MORADIA E A SEGURANÇA JURÍDICA DO SISTEMA
REGISTRAL BRASILEIRO.**

**STATE NORMATIVE AND INCENTIVE INTERVENTION IN THE ECONOMIC
DOMAIN: SOCIAL FUNCTION OF URBAN PROPERTY AND SOCIAL RIGHT TO
HOUSING AND THE LEGAL CERTAINTY OF THE BRAZILIAN REGISTRY
SYSTEM.**

**Karina Costanzi Fernandes
Marlene Kempfer**

Resumo

O direito fundamental à moradia, conforme o art. 6º da Constituição Federal do Brasil de 1988, enfrenta desafios para sua efetividade, especialmente, devido às limitações orçamentárias públicas no contexto da teoria da reserva do possível. A crise fiscal, o endividamento público e o desequilíbrio entre competências e compromissos sociais dificultam ainda mais a realização desse direito. Esta realidade é apontada pelos defensores do ideário neoliberal ao sublinhar que o estado do bem-estar social poderá cumprir seus compromissos se considerar políticas públicas norteadas pela eficiência que, entre seus direcionamentos, sugere participação da iniciativa privada afim de viabilizar direitos, inclusive, os direitos sociais tais quais o de moradia. Este direito fundamental, no Brasil, deve considerar os graves problemas do déficit habitacional e da irregularidade fundiária urbana. Garantir às pessoas a titulação com registro imobiliário, nos termos previstos na Lei 13.465/2017, é uma intervenção normativa e de incentivo (art. 174 da Constituição Federal de 1988), fundamental para inclusão no sistema econômico com real possibilidade de realizar justiça social. O estudo baseia-se em pesquisa documental e referências bibliográficas.

Palavras-chave: Intervenção do estado sobre o domínio econômico, Direito fundamental à moradia, Estado do bem-estar social, Estado neoliberal, Segurança jurídica registral

Abstract/Resumen/Résumé

urban land irregularity. Guaranteeing individuals property titles with real estate registration, under the terms provided in Law 13.465/2017, constitutes a normative and incentive intervention (Article 174 of the Federal Constitution of 1988), which is fundamental for inclusion in the economic system with a real possibility of achieving social justice. The study is based on documentary research and bibliographic references.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: State intervention in the economic domain, Fundamental right to housing, Welfare state, Neoliberal state, Legal certainty of the registry system

1 INTRODUÇÃO

A efetividade do direito fundamental à moradia, consagrado no artigo 6º da Constituição Federal do Brasil, enfrenta grandes desafios. É inegável que a construção de um modelo de Bem-Estar Social, igualmente é influenciado pela realidade, de que o Estado, por si só, encontra limitações orçamentárias para promover todas as medidas necessárias à concretização desse direito, evidencia-se, neste particular, a crise fiscal e à necessidade de reestruturação das políticas sociais.

Historicamente o direito à propriedade no Brasil evoluiu de um conceito patrimonialista, com opção para a justiça individual em primeiro plano, do ideário do pensamento liberal, para um modelo do ideário social, que integra a propriedade privada e sua função de modo a prestigiar a justiça social. Esta transição reflete a necessidade de ajustar as políticas públicas para maximizar os benefícios sociais e econômicos, a promover o desenvolvimento sustentável por meio de políticas de inclusão em direitos sociais.

A escolha de meios eficazes de execução dessas políticas deve ser priorizada. Nesse cenário, o financiamento privado é uma oportunidade para complementar a atuação estatal. Tal alternativa reforça o pensamento neoliberal de fortalecer parcerias do Estado com a iniciativa privada para enfrentar os obstáculos da falta de moradias e diante das irregularidades fundiárias urbanas.

Esta realidade brasileira, muitas vezes por omissão estatal, exigia alternativas jurídicas de modo que todo este patrimônio (propriedade), privado e muitos públicos, cumprissem sua função social. Para tanto a Lei 13.465/2017 (que regulamenta a Regularização Fundiária Urbana - REURB) trouxe caminhos para a regularizar a posse de áreas urbanas informais com garantia de documentação que permita “patrimonializar”, capitalizar, formalizar a propriedade plena.

Neste momento tem-se a relevância da participação do Sistema Registral do Brasil, que atuará para um ambiente de segurança jurídica a estes negócios.

O presente estudo, baseado em pesquisa documental e bibliográfica, destaca a importância dos serviços registrares na regularização fundiária urbana, em complementariedade às intervenções e incentivos no Estado Democrático de Direito ao qual o Brasil se denomina.

2 DO ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL AO ESTADO NEOLIBERAL

Ao longo da História, tem-se que um dos critérios para conceituar os modelos de Estado em determinada sociedade se apresenta dado o grau de intervenção do Estado sobre o domínio econômico.

Diante dos desafios do desenvolvimento social, das mudanças nas relações de trabalho e das interações globais, diferentes modelos de Estado foram observados, cada qual com formas de controle e poder peculiares e intrinsecamente relacionados às ideias econômicas.

Podem-se citar recortes como a ordem feudal e o mercantilismo, trazendo o foco para a agricultura e grandes navegações, respectivamente, passando-se ao liberalismo clássico, desde o século XVIII até 1929, cujo expoente foi Adam Smith (1723-1790), sob a égide da industrialização e ideia da autorregulação do mercado, em contrapartida, passando-se ao Estado do Bem-Estar Social, no período pós Segunda Guerra Mundial, na premência da necessidade de reconstrução europeia, assim como preconizava a teoria de intervenção de John Maynard Keynes (1883-1946), e, chegando-se ao Neoliberalismo, no conceito pós globalização, com muita expressividade em estudos de Friedrich August Von Hayek (1899-1992), radicando-se novamente em uma tendência de diminuição do papel do Estado na economia, transferindo-se a responsabilidade quanto ao planejamento e investimento cada vez mais à iniciativa privada.

Segundo o jurista português Luiz S. Cabral de Moncada, sob o critério da concepção mais liberal, “o Estado é tanto mais perfeito quanto mais permite e garante a todos o desenvolvimento da liberdade individual”, de forma que cada pessoa possa atingir os fins que eleger segundo as suas capacidades e talento, não se tratando de promover o bem-estar geral, mas de remover obstáculos que impeçam que cada um alcance o bem-estar individual e assim chegue-se ao bem-estar geral. (MONCADA, 2023, p.23).

Já na concepção social, o Estado passa a intervir inclusive na economia, “na qualidade de responsável principalmente pela condução e operatividade das forças económicas, enquanto verdadeira alavanca da sociedade actual”, ocorrendo uma verdadeira publicização da vida econômica e social, uma vez que “a intervenção do Estado transborda dos serviços públicos tradicionais produtores de utilidades coletivas destinadas a satisfazer necessidades essenciais”, passando então a ter uma postura de viabilização de valores da ordem social e econômica. (MONCADA, 2023, p. 32).

Em face dos pressupostos previamente mencionados, depreende-se que a emergência de modelos de intervenção estatal, caracterizados por níveis de urgência distintos, correlacionou-se com as necessidades econômicas manifestadas em cada contexto social.

Ademais, tem-se que a constitucionalização do Estado Social, conforme Alexandre de Moraes (2024, p. 3): “(...) consubstanciou-se na importante intenção de converter em direito positivo várias aspirações sociais, elevadas à categoria de princípios constitucionais protegidos pelo Estado de Direito”.

Insta destacar que a constitucionalização dos chamados direitos sociais ou prestações materiais do Estado estão presentes já nas primeiras Constituições e Declarações do Século XVIII, antes mesmo da chamada crise do Estado Liberal, reforçando a ideia de interrelação entre as “gerações” de direitos fundamentais (DIMOULIS, MARTINS, 2022, p. 39).

Há íntima correlação entre o direito social à moradia, as ações típicas do Estado do Bem-estar social e os direitos fundamentais. A referência da moradia digna como um direito fundamental a todo e qualquer ser humano foi reconhecida pelo artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle”.

O artigo 11 do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais é mais específico ao reconhecer o direito de toda pessoa a “um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à moradia”.

Em detalhamento, o Comentário Geral n. 04, de 12 de dezembro de 1991, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas – ONU, classifica moradia adequada como aquela que com condição de salubridade, de segurança e com um tamanho mínimo para que possa ser considerada habitável. Deve ser dotada das instalações sanitárias adequadas, atendida pelos serviços públicos essenciais, provida de economicidade, acessibilidade, adequação cultural, localização conveniente e apresente a “segurança da posse” que os proteja contra despejos forçados, perseguições ou ameaças.

A despeito da positivação em status constitucional, pode-se inferir que os primeiros sinais da crise do Estado do Bem-estar social estão relacionados com as limitações orçamentárias decorrente da crise fiscal, do endividamento público, do desequilíbrio entre as competências e os compromissos sociais decorrentes da ampliação dos direitos civis e da necessidade de realizar direitos sociais fundamentais em paradoxo ao crescimento da economia capitalista, especialmente com o chamado renascimento de um neoliberalismo que não se vincula intrinsecamente ao social.

O antagonismo entre as perspectivas de um Estado com atuação ativa, que intervém na economia com o objetivo de atenuar os efeitos do desemprego, utilizando políticas fiscais e monetárias para a estabilização dos ciclos econômicos e à garantia o bem-estar social, e a defesa de um papel mínimo para o Estado na economia, fundamentada nos princípios do livre mercado

e na capacidade de autorregulação deste, manifesta-se no debate que, segundo Wapshott (2016, p. 37) ressurgiu na discussão entre austeridade fiscal e a redução do papel do Estado na economia, protagonizado Keynes (1883-1946) e Hayek (1899-1992).

Na contemporaneidade, a sujeição dos Estados aos ditames do neoliberalismo em contraposição ao Estado do Bem-estar Social, acarreta consequências inevitáveis e impõe grandes desafios, entre os quais se destacam: a) estabelecer-se em que nível as políticas públicas atualmente oferecidas se mostram ineficientes, aumentando-se o abismo em relação à oferta de direitos sociais fundamentais; b) determinar-se em que medida são imprescindíveis incentivos promocionais à iniciativa privada para que realizem objetivos sociais em complemento à atividade estatal.

Essas externalidades são determinantes para a investigação acerca da conveniência da intervenção normativa do Estado visando a atuação do sistema registral brasileiro em correlação direta às formas de formalização de instrumentos suficientes para o alcance do direito social à moradia qualificado, dotado de infraestruturas advindas da implantação de políticas públicas e incentivos promocionais. É o que se pretende expor nos tópicos seguintes.

2.1 O Estado do Bem-estar Social no Brasil e a Proteção à Função Social à Função Social da Propriedade

É possível aferir-se que, em razão de inúmeras dificuldades incorporadas desde o seu descobrimento e transportadas para o período pós colonização, o Brasil não chegou a estruturar um Estado de Bem-estar de forma equivalente aos dos países economicamente mais desenvolvidos.

A intervenção estatal na economia nacional, visando realizações sociais, intensificou-se na Era Vargas, com a Carta Constitucional de 1934, que instituiu o salário-mínimo, a jornada de trabalho de oito horas e as férias anuais remuneradas, entre outros direitos trabalhistas

Já a Lei nº 4.380/1964, promulgada durante o regime militar (1964-1985), instituiu o Banco Nacional da Habitação (BNH) como órgão central do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), conforme explicitado em seu art. 8^o¹. A criação do BNH representou uma das

¹ Pela Lei nº 4.380/1961, instituiu-se de forma inaugural o Banco Nacional da Habitação como órgão componentes do Sistema Financeiro Nacional:

Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. (...) - CAPÍTULO III. Do Sistema Financeiro, da Habitação de Interesse Social SEÇÃO I Órgãos Componentes do Sistema: Art. 8º O sistema

manifestações das tendências sociais desse modelo estatal, com o objetivo primordial de fomentar a construção de habitações de interesse social e facilitar a aquisição de imóveis próprios para a população de baixa renda.

Dessa forma, veem-se os primeiros textos constitucionais brasileiros que abraçaram a ideia de bem-estar social e função social, como assim descreve Gustavo Tepedino:

No texto constitucional de 1946, no Brasil, a noção de propriedade resultou vinculada ao bem-estar social, objetivando a sua justa distribuição em igualdade de condições para todos. Na Carta de 1967, a função social foi erigida à categoria de princípio da ordem econômica e social (TEPEDINO, 2004, p. 103).

A formatação do Estado do bem-estar social pôde ser vista na realidade brasileira com respaldo constitucional mais robusto apenas em 1988, com a chamada Constituição Cidadã.

No entanto, diante de resultados insuficientes, o modelo foi parcialmente incorporado. Sendo possível dizer que, a partir de 1985, os governos democráticos adotaram inúmeras políticas neoliberais, cujos desdobramentos mais evidentes foram as privatizações de muitas empresas estatais. Nos anos 90 do século XX, sob o governo Fernando Henrique, essas políticas seguiram o plano elaborado por Bresser-Pereira em realização a reformas gerenciais da administração pública.

Nesse sentido pode-se sublinhar que “a construção do novo Estado social-liberal e republicano envolve um contínuo processo de reformas institucionais políticas e econômicas: reforma comercial, reforma fiscal e Tributária, reforma da seguridade social, reforma trabalhista, reforma política e reforma da gestão pública”. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.205).

O Ministro da Administração e Reforma do Estado (1995-1998) ainda justificou a necessidade da reforma relatando que a administração patrimonial teria se tornado incompatível com o capitalismo industrial e os regimes político-liberais do século XX. Asseverando ainda que o Estado de Direito e uma nítida separação entre estado e mercado são essenciais ao capitalismo.

Sob a tendência de modernização e busca por maior eficiência do Estado brasileiro, a Emenda Constitucional nº 19/1998, também conhecida como Emenda da Reforma Administrativa, foi inserida no texto constitucional com o objetivo de simplificar processos e diminuir controles na administração pública. Essa emenda elevou o princípio da eficiência à categoria de princípio constitucional, expresso no art. 37.

financeiro da habitação, destinado a facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda da população, será integrado: I - pelo Banco Nacional da Habitação.

Embora esta EC 19/1998 foque na dinamização da máquina estatal, o arcabouço constitucional brasileiro, conforme delineado no art. 170, estabelece limites ao poder do Estado na esfera social e econômica. A ordem econômica, fundada na liberdade, dignidade e justiça social, juntamente com a exigência da função social da propriedade, contida no inciso II, impõe um contraponto à proteção absoluta da propriedade privada pelo Estado: os atributos da propriedade privada devem respeitar direitos sociais e os princípios que a regulam.

A noção de propriedade enquanto direito fundamental, encontra raízes no raciocínio que reconhece a liberdade do homem pelo natural domínio que exerce sobre seu corpo, sobre si mesmo, bem como pelo trabalho que exerce sobre a coisa, separando-a do bem comum, tal qual defendeu John Locke:

Ainda que a terra e todas as criaturas inferiores pertençam em comum a todos os homens, cada um guarda propriedade de sua própria pessoa; sobre esta ninguém tem qualquer direito, exceto ela. Podemos dizer que o trabalho de seu corpo e a obra produzida por suas mãos são propriedade sua. (LOCKE, 2019, p. 108).

A superfície da terra que um homem trabalha, planta, melhora, cultiva e da qual pode utilizar os produtos, pode ser considerada sua propriedade. Por meio do seu trabalho, ele a limita e a separa do bem comum. (LOCKE, 2019, p. 111).

(...) embora as coisas da natureza sejam dadas em comum, o homem, sendo senhor de si mesmo e proprietário de sua própria pessoa e das ações de seu trabalho, tem ainda em si a justificação principal da propriedade. (LOCKE, 2019, p. 121).

O ordenamento jurídico brasileiro ao dispor sobre o direito de propriedade, estabeleceu-o como direito fundamental, tendo assim sistematizado Moraes, 2023, p. 218 “Dessa forma, a Constituição Federal adotou a moderna concepção de direito de propriedade, pois, ao mesmo tempo em que o consagrou como direito fundamental, deixou de caracterizá-lo como incondicional e absoluto”.

De fato, a evolução do direito de propriedade no ordenamento brasileiro não fugiu da tendência atribuída ao Direito Civil em geral, refletindo uma clara transição do modelo patrimonialista e formalista para um sistema que incorpora princípios de dignidade humana e justiça social, chegando à contemporaneidade, onde as relações privadas sofrem influência dos princípios estabelecidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e pela Constituição Federal. (LÊDO, AMARAL, MATTOS, 2024).

Isto demonstra que a transição da concepção abstrata de cunho subjetivo de livre domínio e disposição da propriedade, para uma concepção social de propriedade, o que é reforçado por um conjunto de obrigações de fazer e não fazer, imposto ao proprietário, com

vistas à concretização de interesses coletivos, visando à finalidade ou utilidade social que cada categoria de bens objeto de direito de propriedade tem o dever de cumprir (MORAES, 2023, p. 219).

Considerando, dentre outros, os pressupostos acima, a atual Constituição brasileira tendo inscrito a propriedade e o direito à moradia como direitos fundamentais, art. 5º e 6º, a propriedade privada e a função social entre os princípios que formam a ordem econômica, art. 170, além de dispositivos cujos objetivos são definir a função social da propriedade, art. 182 e 186, corroboram para demonstrar que o texto guarda alinhamento com as necessidades contemporâneas de desenvolvimento urbano, estabelecendo uma ligação com a Nova Agenda Urbana e a Agenda 2030 da ONU para o desenvolvimento sustentável, especialmente quanto ao objetivo 1.4, assim delineado:

“Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças”

Portanto, sob os ditames da função social da propriedade, o direito à moradia, amparado com importantes inovações pela Constituição, pode levar à restrição do exercício do direito de propriedade, ante eventual descumprimento de sua função. Isso porque, nesse particular, a função social da propriedade se apresenta como um poder-dever do proprietário, como assim menciona Melhim Chalhub:

“[...] a função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, na medida em que, de uma parte, é reconhecida a faculdade do sujeito ativo de exigir a abstenção dos sujeitos passivos e, de outra parte, se impõe ao titular da propriedade, na condição passiva de adimplemento, o dever de utilizar a propriedade de acordo com o interesse coletivo” (CHALHUB, 2003. p. 312).

Ante os desafios do momento social brasileiro, é plausível inferir-se que a propriedade tem sua função social alterada, uma vez que o foco de proteção não se funda mais no indivíduo, mas sim na repercussão coletiva que o exercício desse direito emana. É igualmente importante ressaltar que a propriedade exercida de maneira a aproveitar sua função social reflete no fomento para o crescimento tanto social como econômico de um país, demandando-se ações públicas para sua máxima observância.

A reflexão já havia sido levantada nas palavras precursoras de Leon Duguit, no começo do Século XX, que popularizou o conceito de função social da propriedade, ora traduzidas por Orlando Gomes na obra sobre os direitos reais:

A propriedade deixou de ser direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a *função social* do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder. (DUGUIT, Leon, *apud* GOMES, Orlando, 2012, p.119).

A análise do alto déficit de moradia no Brasil sugere que ele decorre, significativamente, da combinação de fatores como: o desequilíbrio de poder inerente às relações de propriedade; a dificuldade em aplicar mecanismos de justiça distributiva no direito privado com o objetivo de mitigar as desigualdades sociais; e a insuficiência das políticas sociais efetivamente implementadas.

Nesse aspecto, o modelo de intervenção estatal vigente, mesmo com avanços legislativos, demonstra-se aquém do necessário para a erradicação eficaz desse problema, notadamente no que diz respeito às ações voltadas à regularização de propriedades.

3. INTERVENÇÃO NORMATIVA DO ESTADO BRASILEIRO EM FACE DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA URBANA

Elementos desse desequilíbrio no desenvolvimento socioeconômico do Brasil são identificados pelo que aponta o índice de concentração de renda *per capita*, já que ostenta uma das maiores concentrações de renda e desigualdade social no mundo, e, segundo estudos divulgados em 2023 pela Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) durante o “seminário das Quintas²: Redistribuição de Renda no Brasil - Limites, Mudanças e Continuidades”, no Brasil, o 1% mais rico da população detém 28,3% da renda total.

² Os resultados da pesquisa sobre a concentração de renda no Brasil foram discutidos durante o evento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) intitulado: “Seminário das Quintas”, com o seguinte tema: Redistribuição de Renda no Brasil - Limites, Mudanças e Continuidades. Os resultados específicos foram proferidos no painel: Conflito Distributivo e os Limites da Redistribuição de Renda no Brasil. Palestrante: Pedro Romero Marques – coordenador de Pesquisas do Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (Made-USP) e doutorando em Economia pela FEA/USP.

Somado à situação anteriormente descrita, encontra-se o fato da precária democratização do acesso à terra, tendo como herança a colonização e a tímida tentativa de regularização de terras devolutas, expressa com a assinatura, pelo então Imperador, da chamada Lei de Terras nº 601 de 18 de setembro de 1850, considerada por muitos como um marco para a concentração fundiária, optando-se à época pela divisão das terras rurais em latifúndios em contraposição à divisão em pequenas propriedades.

Em paralelo ao problema fundiário rural tem-se a elevada irregularidade formal das moradias urbanas, levada a efeito com pouco planejamento além da mínima efetividade de políticas habitacionais voltadas para a população de menor renda, fazendo com que, em acréscimo à falta de condições de vida digna e emprego na região rural e a migração para os centros urbanos, a ocupação informal do solo se tornasse uma das principais formas de acesso à moradia da população de baixa renda nas cidades, o fato está sedimentado segundo apontamento baseado em dados de 2019, do Ministério de Desenvolvimento Regional Urbano, com a indicação de que mais de 50% dos imóveis brasileiros estão irregulares.

O Estado brasileiro buscou solucionar os problemas mencionados anteriormente por meio de diferentes normativas ao longo do tempo. Pode-se observar que, mesmo no Código Civil de 1916, apesar da ausência de um título dedicado à regularização fundiária, foram estabelecidos princípios e normas gerais sobre propriedade e posse que, indiretamente, afetavam as relações fundiárias urbanas.

Somente no fim da década de 1970, foi publicada a Lei Federal nº 6.766/1979, que tratou especificamente o parcelamento do solo urbano, passando a conformar um regramento Federal no sentido de garantia dos direitos dos adquirentes de lotes, o que foi ampliado com a alteração legislativa promovida pela Lei 9.785/1999 que incluiu o § 6º ao art. 26 da Lei 6.766, flexibilizando requisitos legais para a formalização da transferência de propriedade aos compromissários de lotes que apresentassem prova de quitação, independentemente de atuação do loteador ou lavratura de escritura definitiva.

A análise do instrumento normativo e das regularizações dele decorrentes permite inferir que a medida, isoladamente, não se mostrou eficaz na provisão de instrumentos capazes de beneficiar de forma efetiva as populações em situação de vulnerabilidade social com a regularização plena de suas moradias.

Uma vez que, somente a partir da Constituição de 1998 e da expressa previsão no art. 183³, que possibilitou a usucapião constitucional e da concessão de uso, é que a regularização

³ Assim é a previsão do artigo 183 da Constituição Federal: Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua

urbana ganhou novo *status* para a defesa do direito fundamental à moradia e reflexamente para o cumprimento da função social da propriedade.

Sob tal prisma, Eros Grau argumenta que a Ordem Econômica deve se estruturar sobre a intervenção estatal, seja por participação, absorção, direção ou indução (GRAU, 2010, p. 146). As formas de atuação por direção ou indução, caracterizadas como intervenção sobre domínio econômico, materializam-se na regulação de atividades específicas (artigo 174 da CF), através, por exemplo, da edição de leis, normas, atuação de agências reguladoras ou na manipulação de instrumentos para incentivar ou desestimular condutas particulares, nesse particular, com vistas a estimular o setor privado a adotar medidas tendentes a uma maior oferta de habitações sociais.

A proteção da propriedade privada, com viés da proteção à função social e como motor do livre mercado coexiste e se articula com a possibilidade e, por vezes, a necessidade da intervenção estatal para orientar a economia em direção aos objetivos de justiça social preconizados pela Constituição. A atuação do Estado, nesse contexto, não se opõe à propriedade privada, mas busca harmonizar os mecanismos de mercado com o bem-estar coletivo, utilizando a regulação e o direcionamento como ferramentas para alcançar o desenvolvimento econômico equitativo.

Desde o surgimento da possibilidade de usucapião constitucional e da concessão de uso, seguiu-se um grande período de lacuna legislativa e de incentivos, sem que se beneficiasse de forma expressiva a regularização de moradias no país.

Um marco para a política pública urbana foi a edição da Lei nº. 10.257/2001, o chamado Estatuto da Cidade, que visou regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, incluindo a regularização fundiária urbana no rol de instrumentos e diretrizes da política pública dos municípios.

Ao passo que, somente em 2009 foi aprovada a Lei nº 11.977/2009, que regulamentou em âmbito nacional e substancialmente a regularização fundiária.

A legislação em comento foi revogada pela Lei 13.465/2017, vigente atualmente, e que passou a definir os procedimentos e as normas de Regularização Fundiária Urbana, a chamada (REURB) para todo o território nacional.

moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

O escopo da Lei 11.977/2009 foi a instituição do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), destinado à execução de habitações de interesse social, trazendo importantes subsídios para fomentar o mercado voltado à baixa renda no país. Em complementação, no capítulo III, apresentou a regulamentação das normas para a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

A preocupação do Estado em incorporar os núcleos urbanos ao ordenamento territorial das cidades, criando condições necessárias a essa integração é o principal diferencial da legislação da REURB em comparação com as normas de usucapião isoladamente consideradas, uma vez que o reconhecimento de usucapião não gera para o município contrapartidas quanto à instalação de equipamentos públicos e qualquer outra adaptação necessária para que a comunidade possa usufruir dignamente da área regularizada.

Uma das mais recentes intervenções normativas do Estado para a promoção da regularização fundiária em assentamentos urbanos de interesse social está na Lei 15.081/2024, que Altera a Lei Nº 11977/2009, e dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) a fim de assegurar o apoio técnico e financeiro às iniciativas de regularização fundiária de assentamentos urbanos.

O objetivo geral da citada lei é o apoio à regularização fundiária urbana no âmbito do PMCMV, e, mesmo que alguns aspectos relacionados ao financiamento tenham sido vetados, a iniciativa se traduz em elemento determinante a fim de possibilitar a edição de regulamentos tendentes a financiar ações de regularização fundiária de assentamentos urbanos, com abrangência para que empresas privadas atuem fornecendo serviços técnicos, soluções tecnológicas, investimento em infraestrutura e participando de projetos de requalificação urbana nos processos de regularização fundiária apoiados pelo PMCMV.

As intervenções mencionadas representam avanços para a regularização fundiária no Brasil. Contudo, a efetiva implementação das normativas existentes e seu aprimoramento demandam a interdependência tanto da edição de normas e regulamentos (a exemplo da Lei 13.465/2017), essas na figura do Estado como executor direto do orçamento com dotação específica, como das ações afirmativas conjuntas, através de parcerias público privadas, aqui na figura da intervenção do Estado por meio de incentivos, apropriando-se do modelo neoliberalista para suprir a falta de recursos estatais, de forma a conferir mais rapidez e eficiência às necessidades de enfrentamento ao déficit habitacional brasileiro.

3.1 A Intervenção de Incentivo do Estado por Meio de Políticas Públicas para a Concretização do Direito à Moradia Social

A comparação do Estado Liberal e o Estado Social, implica considerar que a intervenção mínima presente no modelo Liberal pode dificultar a realização de direitos, especialmente os relacionados à moradia, o que, em contrapartida, demandaria uma participação social maior no Estado.

Nesse sentido, o Estado Social, diferentemente do Estado Liberal, teria a missão de promover e estimular comportamentos, agregando uma dimensão de direção social à clássica dimensão apenas no tocante ao controle social. (BOBBIO, 2007, p.26).

Dentre as inúmeras funções atribuíveis ao Estado social contemporâneo pode-se citar a de promover ativamente comportamentos socialmente desejáveis, como se verifica via políticas públicas de incentivos, assim propostas por Norberto Bobbio.

Entendo por 'função promocional' a ação que o direito desenvolve pelo instrumento das 'sanções positivas', isto é, por mecanismos genericamente compreendidos pelo nome de 'incentivos', os quais visam não a impedir atos socialmente indesejáveis, fim precípua das penas, multas, indenizações, reparações, restituições, ressarcimentos, etc., mas, sim, a 'promover' a realização de atos socialmente desejáveis. Essa função não é nova. Mas é nova a extensão que ela teve e continua a ter no Estado contemporâneo: uma extensão em contínua ampliação, a ponto de fazer parecer completamente inadequada, e, de qualquer modo, lacunosa, uma teoria do direito que continue a considerar o ordenamento jurídico do ponto de vista da sua função tradicional puramente protetora (dos interesses considerados essenciais por aqueles que fazem as leis) e repressiva (das ações que a eles se opõem). (BOBBIO, 2007, p.7).

Igualmente no contexto do neoliberalismo, o Estado, diante da problemática da teoria da reserva do possível, pode estabelecer parcerias com o setor privado (especialmente o setor financeiro da habitação) para concretizar políticas públicas de regularização fundiária, tanto com o escopo de oferecer linhas de crédito com taxas de juros mais baixas ou prazos mais longos, realizadas muitas vezes pela Caixa Econômica Federal - CEF, como por programas de financiamento habitacional voltados para o público de baixa renda, a exemplo do programa “Casa Verde e Amarela” (Lei nº 14.118/2021), com o envolvimento do setor financeiro na concessão de financiamentos para a aquisição de imóveis já regularizados como parte do processo de acesso à moradia.

Facetas da intervenção por incentivos do Estado podem ser vistas no programa Moradia Digna do Ministério das Cidades, aprovado pela Portaria MCID 1.327/2023⁴, prevendo recursos do Orçamento Geral da União para implementação de medidas jurídicas,

⁴ o valor reservado, conforme consta do próprio instrumento (Portaria MCID 1.327/2023) foi de R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais).

urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a promover a regularização fundiária urbana para os núcleos informais de baixa renda, visando a segurança jurídica para os ocupantes do núcleo, transformando-os em legítimos proprietários das áreas correspondentes.

Em relação à configuração econômica e a oportunidade de avanços tendentes à geração de capital em contraposição à irregularidade fundiária urbana, assim como exposto por Hernando de Soto, o problema da irregularidade formal das propriedades é sintetizado:

(...) "Estimamos que cerca de 85 por cento das parcelas urbanas nessas nações, e entre 40 e 53 por cento das rurais, são posses mantidas de tal forma que não podem ser usadas para gerar capital. Avaliar todos esses ativos inevitavelmente acarretaria um número aproximado. Mas acreditamos que nossas estimativas sejam bem corretas e bastante conservadoras.

"Por nossos cálculos, o valor total dos imóveis de posse extralegal dos pobres no Terceiro Mundo e nas nações do extinto bloco comunista é de pelo menos US\$9,3 trilhões" (SOTO, 2001, p. 47).

A informalidade é tida como um verdadeiro "capital morto", uma vez que, não se nega que as pessoas em países com pouco desenvolvimento econômico possuam bens, mas, a carência no processo de representar essas propriedades é que qualifica a situação da irregularidade.

A incapacidade de transformação dessa informalidade para a formalidade dos ativos representados por esse capital morto é apontada como um dos motivos para que países subdesenvolvidos economicamente não se beneficiem do capitalismo como ocorre no Ocidente, levando à percepção de que esse capitalismo do Ocidente floresceria como se isolado em uma redoma de vidro. (SOTO, 2001, p.19).

A partir das ideias propostas por Hernando de Soto levanta-se a hipótese de que uma abordagem efetiva do setor público, mesmo que em parceria com agentes financeiros, consistiria em uma medida indispensável à reversão do quadro consolidado.

Evidências empíricas, a exemplo daquelas observadas em nações com nível de desenvolvimento econômico análogo ao brasileiro, indicam uma prevalência de posse de bens desprovida da devida regularização jurídica. Esta condição impede a plena capitalização desses ativos e a consequente fruição de todos os benefícios inerentes à propriedade formal (SOTO, 2001, p. 10).

É importante a manifestação expressa no estudo intitulado "Os Impactos da Regularização Fundiária Urbana sobre a Desigualdade de Renda Brasileira", elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) quando afirma que um processo efetivo de regularização de imóveis urbanos é capaz de promover um choque de riqueza equivalente a R\$

202,13 bilhões na economia brasileira e reduzir em 2,4% o índice de desigualdade de renda no país.

Sendo assim, as intervenções do Estado no sentido de promover as iniciativas para a regularização fundiária se mostram imprescindíveis tanto à recuperação do capital morto quanto à promoção da dignidade socioambiental intrínseca aos assentamentos regulares.

Tem-se ainda que, a análise do sistema registral proposta por Soto (2001, p. 59), postula um sistema de registro de propriedade que funcione como uma "hidrelétrica do capital", transformando ativos em capital ativo. Este sistema deveria descrever e organizar os aspectos mais úteis economicamente dos ativos, preservando essa informação em registros e incorporando-os em títulos, tudo sob um conjunto de regras legais precisas.

Nesse particular, a participação e organização do sistema registral Brasileiro se apresenta como indispensável ao alcance do objetivo da transformação do capital morto, especialmente pelo modelo adotado no país o qual confere ao registro dos títulos de propriedade a condição para a constituição de direitos reais, assim como exposto no título a seguir.

4. SEGURANÇA JURÍDICA DO SISTEMA REGISTRAL BRASILEIRO PARA A VIABILIZAÇÃO AO DIREITO À MORADIA SOCIAL

Em breve síntese, no modelo notarial e registral brasileiro, de origem romana (ou do notariado latino), atribuiu-se ao registro do título aquisitivo a função de constituição da propriedade, consubstanciando-se assim o chamado sistema de duplo requisito: o título e o modo, consagrado pelo princípio da inscrição, nos termos do art. 1.245 do Código Civil, portanto, diante da obrigatoriedade do registro para o nascimento do direito real de propriedade, atribui-se ao registro de imóveis relevante destaque econômico e social.

Tal característica, encampada no art. 1º da Lei 8.935/94⁵, apresenta o Registro de Imóveis brasileiro como uma espécie de guardião do direito fundamental à propriedade e moradia digna, visando extrapolar o já expresso quanto à publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Uma das características atribuíveis à essa segurança jurídica se relaciona com a diminuição dos riscos decorrentes dos atos inscritos por meio da previsibilidade “uma elevada

⁵ Dispõe o art. 1º da Lei 8.935/94: Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

capacidade de prever as consequências jurídicas de atos ou fatos pela maioria das pessoas”. (ÁVILA, 2014, p. 139).

A afirmação acima tem lugar, considerando os princípios registrais da unicidade (cada imóvel deve ter apenas uma matrícula) e concentração matricial (todos os atos ou fatos jurídicos devem estar concentrados na matrícula, sob pena de ineficácia contra terceiros), sendo que a constituição do direito de propriedade, via registro, traz para o sistema imobiliário, entre outras, a facilidade na dispensa nas contratações de outras providências para aferição da validade dos negócios, incluindo a desnecessidade de dispendiosos pagamentos anuais a título de seguros⁶.

Pode-se afirmar, portanto, que a utilidade do registro está diretamente ligada à segurança gerada por ele, portanto, não há como conceber a função registral despida de fé pública. A citada fé pública encontra sustentáculo na legalidade e no fato de que, por previsão constitucional, inserta pelo art. 236, os serviços de registros mantêm a característica de serviço público apesar de exercidos por particulares.

Não resta dúvidas de que a forma como o modelo registral é organizado no país se apresenta como um dos alicerces para essa segurança jurídica proprietária, protegendo-a de eventuais contestações de terceiros que pretendam discutir a titularidade representada pelos registros, via de consequência tornando o fluxo de negócios mais eficiente e produtivo.

Portanto, considerando-se a publicidade a finalidade do registro, a permitir o conhecimento de tudo que nele se contém, utilizando-se da matrícula e do princípio da concentração matricial (reforçado pelo disposto no art. 54 da Lei 13.097/15⁷), é de se concluir que o registro imobiliário se consubstancia como instrumento indispensável para o desenvolvimento econômico e para toda e qualquer política que diga respeito ao uso e ocupação do solo.

A presunção da titularidade de um direito real de uso e gozo implica necessariamente na presunção de que este é o legítimo possuidor do imóvel e que deve ser tratado como

⁶ Segundo João Pedro Lamana Paiva, no artigo: Sistemas notariais e registrais ao redor do mundo – “Nos Estados Unidos, por exemplo, onde vigora um sistema de origem anglo-saxônica, predomina uma peculiaridade daquele sistema em que o notário é um simples “produtor” de depoimentos tomados em sua presença, não oferecendo nenhum grau de segurança jurídica ao negócio realizado. Quando se trata de negócio imobiliário, há arquivos onde se pode promover o depósito de documentos que comprovem a boa origem do imóvel, os quais podem ser consultados pelo interessado em adquiri-lo, para verificar sobre essa origem e, se decidir fazer a compra, contratará um seguro que garantirá a operação”.

⁷ Tal dispositivo reforma a necessidade de se averbar todas as informações relativas a situações que possam interferir no direito de propriedade: Art. 54. Os negócios jurídicos que tenham por fim constituir, transferir ou modificar direitos reais sobre imóveis são eficazes em relação a atos jurídicos precedentes, nas hipóteses em que não tenham sido registradas ou averbadas na matrícula do imóvel as seguintes informações (...)

tal. Surte, portanto, efeitos legitimadores. Tanto isso é verdade que não se pode decretar administrativamente a nulidade do registro, ainda que se trate de vício visível e patente (art. 214 da Lei de registros públicos), quando se tratar de inscrição vigente a longo prazo suscetível de fundamentar a prescrição aquisitiva em favor do titular registral. (...) O registro, ainda que viciado, faz presumir a posse pública, pacífica, ininterrupta e de boa-fé durante o tempo de vigência do assento. (LOUREIRO, 2016, p. 329).

Anteriormente à edição da Lei nº 13.465/2017, a regularização fundiária não possuía um procedimento unificado, refletindo na sua (in)eficiência. Nesse aspecto, a nova lei surge tanto para criar condições para a conclusão do processo de regularização, como para conferir aos beneficiários a segurança jurídica advinda dos respectivos títulos registrados nas serventias extrajudiciais.

Após a Lei 13.465/2017, os serviços imobiliários passaram expressamente a promover às aberturas de matrículas individualizadas para cada unidade regularizada, promover os registros das certidões de regularização fundiária e dos títulos de legitimação da posse, garantindo efetividade à constituição, transferência e extinção de direitos reais.

Em referência negocial, apreende-se a sintonia do sistema com o objetivo presente na política pública externalizada e o relatório executivo do Governo Federal em referência ao executado pelo Banco Mundial (Doing Business), demonstrando um grande avanço do país no ranking melhores países para fazer negócios, em relação ao item “registro de propriedades”, comparando-se a posição geral apurada em 2015 (124ª de 190 economias pesquisadas), tendo o quesito afeto exclusivamente ao registro de imóveis projetado colocar o país na 68ª posição no relatório de 2021.

O reconhecimento da imprescindibilidade da participação das serventias imobiliárias em programas para regularização fundiária está presente no informe descritivo do Provimento 158/2023 do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, que instituiu o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas, ou Solo Seguro Favela, tendo sido implementado para assegurar qualidade de vida, inclusão social, segurança jurídica, desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

O espaço dedicado às Notícias do CNJ apresenta o programa destacando a parceria dos cartórios de registro de imóveis, tendo-o assim classificado:

O programa tem abrangência nacional, compreende ações de forma coordenada e organizada nos 26 estados da Federação e Distrito Federal. A ação tem como principal parceiro os cartórios de registro de imóveis, que possibilitam a verificação da documentação apresentada pelos proprietários dos imóveis, certificar a legalidade da posse e registrar o título. O trabalho dos cartórios atesta a validade e garante a proteção dos direitos dos cidadãos.

Programas como o estabelecido pelo CNJ demonstram potencial para a efetivação do direito fundamental à moradia, constitucionalmente assegurado, com o foco na ideia de preservação ao sentimento de pertencimento da comunidade abrangida. Adicionalmente, tais iniciativas objetivam promover intrinsecamente a dignidade da pessoa humana, ao converter cenários de precariedade, insegurança jurídica e exclusão social em perspectivas concretas de acesso a condições habitacionais adequadas.

Não se olvidando da constatação de que o Estado Social Contemporâneo também trouxe desafios para a sociedade brasileira, encontrar-se maneiras de contribuir para a formalização de moradias, a exemplo do projeto Solo Seguro Favela, confere às serventias imobiliárias brasileiras o papel de protagonismo na tentativa da viabilização do direito fundamental à moradia social.

CONCLUSÃO

O Brasil enfrenta sérios desafios relacionados à concentração de renda e desigualdade social, exacerbados pela precária democratização do acesso à terra e a alta irregularidade formal das moradias urbanas. A legislação ao longo dos anos, incluindo a Lei Federal nº 6.766/1979 e a Lei 13.465/2017, tratou desta realidade e trouxe caminhos jurídicos para regularização fundiária e o acesso ao direito social à moradia para aqueles em desigualdade socioeconômica.

Embora a Constituição de 1988 tenha estabelecido um marco legal robusto para a intervenção estatal na economia com objetivos sociais, a limitação orçamentária, confrontadas com crescentes demandas sociais, inviabilizam o equilíbrio financeiro necessário para a efetiva promoção de direitos sociais. Para tanto, vários governos optaram por alternativas com a participação do setor privado tanto para prestação de serviços públicos quanto a implementação de políticas públicas, entre elas aquelas tratadas de regularização fundiária, acesso e permanência para o direito social à moradia.

Os programas como o extinto Minha Casa Minha Vida e o mais recente Moradia Digna, destacam a importância da integração urbana e a necessidade de recursos substanciais para a regularização fundiária de núcleos informais, mesmo que considerada em colaboração com particulares, em referência ao chamado keynesianismo privado. Tais iniciativas devem ser incentivadas, a fim de demonstrar o compromisso do Estado em fomentar condições para que a população de baixa renda tenha segurança jurídica dos títulos de propriedade e acesso ao anteriormente citado direito fundamental.

Em complementação, é possível concluir também que o modelo registral brasileiro contribui significativamente para a eficiência e produtividade dos negócios imobiliários, sendo um alicerce importante para a segurança jurídica proprietária. Uma vez que o direito real se constitui pelo registro do título de regularização ao passo que sua publicidade permite o conhecimento completo das informações contidas na matrícula, fortalecendo a confiança nas transações imobiliárias e o desenvolvimento econômico.

Sedo assim, a atuação dos registros de imóveis é crucial para a regularização fundiária e a formalização do direito à moradia social, especialmente em programas como o Solo Seguro Favela. Nesse contexto, a parceria entre cartórios de registro de imóveis e o programa do CNJ demonstra a relevância desses serviços na promoção da qualidade de vida, inclusão social, segurança jurídica, desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

REFERÊNCIAS

Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Organização das Nações Unidas.

Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>, acesso em 15/01/2025.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Barueri, SP: Manole, 2007.

BRASIL. Provimento 158/2023. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas - “Solo Seguro - Favela” - e dá outras providências. Disponível em: <<https://inrpublicacoes.com.br/site/boletim/legislacao/2951/provimento-corregedoria-nacional-de-justia--cnj-n-158-de-05.12.2023-d.j.e.-06.12.2023>>. Acesso em 18/01/2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado Republicano. Democracia e Reforma da Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis**, comentários ao sistema de registro em face de Lei n.º 6.015, de 1973, com as alterações da Lei n.º 6.216, de 1975. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

CHALHUB, Melhim Namem **Função social da propriedade**. Revista da EMERJ, v. 6, n. 24, p. 301-313, 2003.

DE SOTO, Hernando. **The Mystery of Capital**. Nova York. Basic Books, 2000. *O mistério do capital*. Trad. Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DIMOULIS, Dimitri e MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

DUGUIT, Leon. **Traité de droit constitutionnel**. t. 3. Apud GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

FIGUEIREDO, Erick Alencar, **Os Impactos da Regularização Fundiária Urbana sobre a Desigualdade de renda Brasileira**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022. Disponível em <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11215/1/n_06_Os_Impactos_da_Regularizacao.pdf>, acesso em 17/01/2025.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988: Interpretação e crítica**. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

LÊDO, Ana Paula Ruiz; SABO, Isabela Cristina; AMARAL, Ana Cláudia Corrêa Zuin Mattos do. **Existencialidade humana: o negócio jurídico na visão pós-moderna**. Civilistica.com. Rio de Janeiro, a. 6, n. 1, 2017. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/285/235>. Acesso em 10 jan. 2025.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Rio de Janeiro: Vozes, 2019.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 5. Ed. Ver., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2015.

Ministério das Cidades, Regularização Fundiária, Programa Moradia Digna – Periferia Viva – Urbanização de Favelas. Disponível em <<https://www.gov.br/cidades/pt-br/novo-pac-selecoes/regularizacao-fundiaria>>, acesso em 15/01/2025.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

MONCADA, Luiz Cabral de. **Direito Económico**. 8. Ed. Coimbra: Edições Almedina S.A, 2023.

MONTFERRE, Helio, **Estudos revelam impacto da redistribuição de renda no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13909-estudos-revelam-impacto-da-redistribuicao-de-renda-no-brasil>>, acesso em 17/01/2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. [S. l.]: ONU, 1948. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

_____. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova Iorque: ONU, 1966. Disponível em: <<https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/pacto-internacional-sobre-os-direitos-economicos-sociais-e-culturais#main-content>>. Acesso em: 28 abr. 2025.

_____. **COMITÊ DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. Comentário Geral nº 4 (1991): O direito à moradia adequada (Art. 11 (1) do Pacto)**. Genebra: Nações Unidas, 1991. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e>>. Acesso em: 28 abr. 2025.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Sistemas Notariais e Registrais ao redor do mundo**. Disponível em: <https://portaldori.com.br/2015/06/02/artigo-sistemas-notariais-e-registrais-ao-redor-do-mundo-por-joao-pedro-lamana-paiva/>, acesso em 10/12/2025.

TEPEDINO, Gustavo. **Contornos constitucionais da propriedade privada**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

Relatório Doing business. <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2021/novembro/divulgado-relatorio-executivo-sobre-o-ranking-doing-business#:~:text=Entre%20as%20principais%20a%C3%A7%C3%B5es%20e,pandemia%20e%20atrair%20investimento%20estrangeiro>; Documento relata ações e iniciativas que permitiriam ao Brasil figurar entre os 65 melhores do mundo para se fazer negócios, e em 58º considerando apenas o registro de propriedades. <https://subnational.doingbusiness.org/pt/reports/subnational-reports/brazil>.

RIBEIRO, Luiz, **Metade dos Imóveis no país são irregulares, segundo ministério**. Correio Brasiliense, 2019. Disponível em <<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml>>, acesso em 17/01/2025.

WAPSHOTT, Nicolas. **Keynes x Hayek: A origem e a Herança do maior duelo econômico da história**. Tradução de Ana Maria Mandim. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2016.