

# EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A INTERCONEXÃO DOS DIREITOS DE MORADIA E DE PROPRIEDADE

Letícia Faria\*

Maria Laura Bolonha Moscardini\*\*

Soraya Regina Gasparetto Lunardi\*\*\*

---

## RESUMO

O estado liberal burguês tornou-se um obstáculo à distribuição igualitária dos direitos humanos fundamentais após a ascensão das concepções neoliberais de estado. No Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, iniciou-se uma nova fase tanto no tratamento do direito de propriedade, quanto ao direito de moradia, tornando-se necessária a averiguação da conexão entre esses direitos e institutos jurídicos relacionados à regularização fundiária urbana. Assim, o presente artigo busca analisar a simbiose entre o direito de propriedade e o direito à moradia, destacando aspectos relevantes que configuram esses direitos como fundamentais para todos os cidadãos. Além disso, o estudo aborda a implementação da regularização fundiária em prol dos direitos de moradia e propriedade, e apresenta breves apontamentos sobre a narrativa jurídica no campo dos direitos fundamentais e a codificação da propriedade como capital. Para tanto, aplicaram-se os métodos de procedimento bibliográfico e documental, e o método de abordagem escolhido foi o dedutivo. Concluiu-se pela importância da política pública de regularização fundiária e acesso à moradia, independentemente do viés político-ideológico sob o qual sejam analisadas, uma vez que o direito à moradia digna é fundamental para a estabilização social e o fortalecimento da democracia.

**Palavras-chave:** direitos fundamentais; direitos de moradia; direitos de propriedade; propriedade como capital; regularização fundiária urbana.

---

---

**Data de submissão:** 10/01/2024

**Data de aprovação:** 10/07/2024

\* Doutoranda em Direito pela UNESP.

\*\* Doutoranda em Direito pela UNESP.

\*\*\* Professora Livre Docente em Direito Constitucional, Direitos Fundamentais da UNESP.

# EFFECTIVENESS OF FUNDAMENTAL RIGHTS AND THE INTERCONNECTION OF HOUSING AND PROPERTY RIGHTS

Letícia Faria  
Maria Laura Bolonha Moscardini  
Soraya Regina Gasparetto Lunardi

---

## ABSTRACT

O estado liberal burguês tornou-se um obstáculo à distribuição igualitária dos direitos humanos fundamentais após a ascensão das concepções neoliberais de estado. No Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, iniciou-se uma nova fase tanto no tratamento do direito de propriedade, quanto ao direito de moradia, tornando-se necessária a averiguação da conexão entre esses direitos e institutos jurídicos relacionados à regularização fundiária urbana. Assim, o presente artigo busca analisar a simbiose entre o direito de propriedade e o direito à moradia, destacando aspectos relevantes que configuram esses direitos como fundamentais para todos os cidadãos. Além disso, o estudo aborda a implementação da regularização fundiária em prol dos direitos de moradia e propriedade, e apresenta breves apontamentos sobre a narrativa jurídica no campo dos direitos fundamentais e a codificação da propriedade como capital. Para tanto, aplicaram-se os métodos de procedimento bibliográfico e documental, e o método de abordagem escolhido foi o dedutivo. Concluiu-se pela importância da política pública de regularização fundiária e acesso à moradia, independentemente do viés político-ideológico sob o qual sejam analisadas, uma vez que o direito à moradia digna é fundamental para a estabilização social e o fortalecimento da democracia.

**Keywords:** direitos fundamentais; direitos de moradia; direitos de propriedade; propriedade como capital; regularização fundiária urbana.

---

---

Date of submission: 10/01/2024

Date of approval: 10/07/2024

## INTRODUÇÃO

O direito à moradia e o direito à propriedade são considerados direitos fundamentais pois presentes no texto normativo constitucional de 1988.

A privação de uma moradia adequada resulta, assim como ocorre com a falta de outros direitos fundamentais, na deterioração física e moral da pessoa que não tem acesso ao mínimo existencial necessário para sua sobrevivência, sendo importante destacar que esse mínimo não corresponde, sequer, aos patamares básicos para assegurar o pleno exercício da dignidade humana.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, que iniciou uma nova fase tanto no tratamento do direito de propriedade, quanto ao direito de moradia, se faz necessário adentrar na conexão dos direitos e institutos jurídicos relacionados à regularização fundiária urbana como forma de efetivar os ditames constitucionais.

Isso porque, até então, a narrativa jurídica no campo dos direitos fundamentais ainda não foi capaz de tornar real a efetividade prometida por esses direitos. A plena aplicabilidade e a eficácia das normas constitucionais somente serão possíveis por meio de uma práxis que tenha o compromisso social e político de fazer atuar os comandos das normas de direitos fundamentais.

Assim, o presente artigo busca analisar a simbiose entre o direito de propriedade e o direito à moradia, destacando aspectos relevantes que configuram esses direitos como fundamentais para todos os cidadãos. Além disso, o estudo aborda a implementação da regularização fundiária em prol dos direitos de moradia e propriedade, e apresenta breves apontamentos sobre a narrativa jurídica no campo dos direitos fundamentais e a codificação da propriedade como capital.

Para a realização do presente estudo, adotou-se como método de procedimento o bibliográfico e o documental, a partir da revisão de textos legais, doutrinas e obras relacionadas aos direitos fundamentais de propriedade e moradia. Quanto ao método de abordagem, a pesquisa optou pela adoção do método dedutivo, partindo de conceitos amplos advindos da análise crítica da narrativa jurídica proposta para apresentar suas conclusões, baseadas no estudo realizado por meio de uma visão interdisciplinar que possibilitou a formulação de considerações relevantes para a compreensão da interconexão entre moradia e propriedade no cenário atual.

## 1 INTERCONEXÃO DOS DIREITOS DE MORADIA E DE PROPRIEDADE

No Brasil, há quem defenda a equiparação entre o acesso à moradia e o acesso à propriedade, sob a perspectiva da estabilidade familiar. Nesse sentido, a residência própria é vista como um elemento capaz de atenuar a vulnerabilidade advinda de situações de desemprego, ao passo em que é vista também como um símbolo de ascensão social (Mateus, 2005).

Salomão explica o alcance do direito à propriedade com o advento da nova ordem constitucional:

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o Estado Democrático de Direito é o novo padrão da República,

protegendo direitos individuais, outorgando direitos sociais e modelando a economia. A propriedade passa a ser protegida como um direito, desde que tenha função social e, agora, é projetada como acesso universal. Protege-se a família, resguardando-lhe um patrimônio mínimo, vinculado à dignidade e à moradia digna (Salomão, 2022, p. 14).

Conforme leciona Tartuce (Tartuce, 2021, p. 133), “a morada da pessoa é o local propício para a perpetuação da sua dignidade, (...) o direito à vida digna, dentro da ideia de patrimônio mínimo, começa com a propriedade da casa própria”.

Porém, tais direitos são independentes um do outro: de um lado tem-se o direito à moradia e, de outro, o de/à propriedade que podem ou não coexistir. Um simples exemplo disso é o de imóveis alugados, em que o indivíduo possui acesso à moradia sem ser, entretanto, proprietário. “Assim, aquele que não possui um local para morar pode ter comprometida até mesmo a sua existência; aquele que não é proprietário do local onde mora, ainda assim, não tem comprometido seu direito fundamental à moradia” (Mateus, 2005).

Salomão (2022) explica a questão do direito à moradia sob duas óticas. Quando visto como um integrante do mínimo existencial necessário para o ser humano, o direito à moradia configura-se como um direito fundamental de primeira geração. Entretanto, quando visto sob a perspectiva de um direito social de segunda geração, tal direito necessita de políticas públicas para a sua efetivação. Tal análise demonstra que o direito à moradia é um gênero que pode ser visto tanto como um direito fundamental de primeira, quanto de segunda geração.

Sob a diferença entre moradia e propriedade, o autor aduz que a dicotomia pode ser enxergada quando a propriedade é analisada de duas formas: o direito de propriedade e o direito à propriedade. Quando se fala em direito de propriedade, trata-se da tutela estatal sobre os bens individuais. Já o direito à propriedade abarca a propriedade como um mínimo existencial.

Dessa forma, como acima citado, apesar de serem inconfundíveis, é possível encontrar a interconexão entre eles pois ambos convergem para a proteção do mínimo existencial: moradia digna e o direito de ter acesso à propriedade.

Importante se faz registrar que Ingo Wolfgang Sarlet aduz que: “o direito à moradia deve ser compreendido como direito à moradia digna, não significando apenas um direito à moradia própria, ou à propriedade, que guarda a ideia de um mínimo existencial” (2015, p. 133).

Veja-se que mesmo sendo o direito à moradia e o direito à propriedade considerados direitos fundamentais, eles são direitos autônomos, como acima mencionado. Mateus explica:

Além disso, a moradia é absolutamente necessária para que se estabeleça uma vida com dignidade; o que não se verifica quando estamos a tratar do direito à propriedade razão pela qual, a primeira pode, em muitos casos, suplantar o direito de propriedade como, por exemplo, no caso do usucapião especial constitucional onde a moradia no imóvel reclamado é requisito

indispensável à concessão do domínio para o particular (Mateus, 2005).

É possível verificar no art. 5º, do Capítulo I - Dos direitos e deveres individuais e coletivos, da CF/88, de forma expressa que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, a garantia aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. É o que explanam os autores Rocha e Daniel:

A moradia é um direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988, que assevera em seu artigo 5º como Cláusula Pétrea a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Não obstante, consiste em dever do Estado assegurar condições dignas de existência, incluindo o direito à moradia, cidadania e a dignidade da pessoa humana, garantido assim, o direito de propriedade com programas de construção de moradias habitacionais e sociais, tais como o Programa Minha Casa Minha Vida (Rocha; Daniel, 2022).

Nas palavras de Salomão:

A propriedade como garantia está prevista no artigo 5º caput e inciso XXII da CF/88, sendo um direito fundamental individual, um direito de primeira geração que corresponde a um não-fazer do Estado. Como garantia individual, a propriedade é uma garantia institucional que deve ser preservada pela Ordem Econômica, irradiando segurança jurídica. Por fim, além de garantia como direito individual e institucional, a propriedade também representa a garantia de um mínimo existencial, um patrimônio mínimo da pessoa, garantindo-lhe dignidade. O mínimo existencial é a personificação do direito de propriedade. É o direito de ter a propriedade (Salomão, 2022, p. 195).

Ademais, consegue-se extrair sobre o direito à moradia, na CF/88, ao se verificar o art. 1º, III, a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil; bem como no art. 3º, III, ao vislumbrar a erradicação da pobreza e da marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, como um dos seus objetivos.

A moradia também é pressuposto para a efetividade da dignidade da pessoa humana, conforme relata Lunardi:

Uma abordagem sistemática dos direitos fundamentais sociais é necessária para demonstrar que a omissão estatal do direito à moradia, além de privar o titular da prestação constitucionalmente imposta, afeta de maneira direta ou indireta uma série de outros direitos fundamentais (Lunardi, 2011, p. 177).

Percebe-se, com isso, que o direito à moradia deve se harmonizar com o direito à moradia digna, conforme bem relata Mateus (2005), mesmo não contemplando no ordenamento jurídico a palavra “digna”, mas a interpretação que se faz, por meio da dignidade da pessoa humana, uma vez que leva a garantir a vida, é de entender-se como uma moradia digna. E a possibilidade de ter acesso à moradia, é viver dignamente, pois é um direito fundamental e mínimo expresso na CF/88.

Porém, Salomão aduz que:

Enquanto elenca prioridades, não raro o Estado desrespeita o direito ao mínimo existencial de certos grupos, sendo omissos. Quando isso ocorre, pela ausência de norma ou pela falta de políticas públicas, o Poder Judiciário, como poder independente, é chamado para garantir a efetivação destes direitos fundamentais (Salomão, 2022, p. 196).

Concorda-se com Salomão, pois, infelizmente, não é isso que acontece, haja vista como vivem os cidadãos de baixa renda nas cidades. Muito bem exemplifica Mateus:

Basta observarmos as favelas que, infelizmente, já fazem parte do cenário de nosso país, ou ainda, ao transitarmos pelas ruas de nossas cidades, olharmos para os viadutos, para verificarmos o quão imprescindível é a moradia para o ser humano. As pessoas que “residem” – se é que assim pode-se dizer nestes locais não tem a menor condição de conseguirem manter uma vida minimamente saudável, quanto mais, digna (Mateus, 2005).

Ademais, Salomão dispõe sobre os cidadãos de baixa renda, trazendo uma exemplificação relevante quanto a essa questão:

Aos possuidores, normalmente pobres, o mercado não lhes reserva atenção. Eles precisam se relacionar com a vizinhança para lhes assegurar a posse quando viajam, precisam pagar propinas às milícias que ameaçam suas residências e pedágios para políticos e policiais que lhes protegem como meros ocupantes. A posse é um capital morto e uma insegurança para a família. As pessoas sonham com a propriedade formal, pois sabem que ali reside a segurança jurídica, a certeza de que em algum lugar está assegurada a sua história. É a propriedade formal que permite à família sonhar em financiar e empreender que leva a segurança para a viúva com filhos pequenos, que permite aos locatários negociar com os verdadeiros donos e que permite reivindicar direitos no bairro, perante os representantes políticos. A propriedade permite a realização do ser humano, sendo, ainda, um sinal de liberdade e de felicidade (Salomão, 2022, p. 196).

No ordenamento jurídico brasileiro, a questão da propriedade é vista como função social, como no art. 5º, bem como no art. 170, II e III, do Capítulo I - Dos princípios gerais da atividade econômica.

Por tudo o que foi explanado, importante destacar as palavras de Paiva, sobre a interconexão entre o direito à moradia, à propriedade e a maneira de efetivá-los:

Com efeito, percebe-se que o direito à moradia (aspecto social) está intimamente ligado com o direito de propriedade (caráter individual). Não se confundem, mas se correlacionam. Importa a quem tem sua moradia alcançar a propriedade formal, o que pode se dar pela implementação dos institutos previstos na Lei nº 13.465/17. O direito à moradia desconectado da propriedade formal reduz sobremaneira os atributos que a coisa pode gerar (*jus utendi + jus fruendi + jus disponendi*) (Paiva, 2020).

Refletindo sobre a interconexão entre esses direitos, pode-se afirmar que é inegável que são inconfundíveis. Mas isso não significa que sejam opostos ou excludentes. Conforme acima relatado, há a pedra de toque em ambos: a dignidade da pessoa humana e a defesa do mínimo existencial.

## **2 DA IMPLEMENTAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DOS DIREITOS DE MORADIA E PROPRIEDADE**

De acordo com Paiva (2020), a colaboração entre todos os agentes envolvidos, destacando-se o Poder Público Municipal, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os notários e registradores, os advogados e outros profissionais do direito, é crucial para a realização da Regularização Fundiária e para efetivar as disposições constitucionais relacionadas aos direitos de moradia e propriedade.

Para o autor, é preciso instaurar um paradigma inovador, tendo como foco a concretização da propriedade, em consonância às disposições previstas na lei, adicionando o foco de regularização da própria cidade, ou seja, do núcleo objeto da política pública habitacional regularizatória, com viés de melhoria para a sociedade como um todo.

Para tanto, todos os sujeitos envolvidos precisam apresentar uma postura proativa, indicando soluções e estando prontos para colaborar com a comunidade, principalmente aquela de baixa renda, na resolução de seus conflitos. Mais além, é importante que seja estabelecida uma cultura de preservação da ordem, prevenindo a ocorrência de novas irregularidades.

E complementa suas ideias, afirmando que:

O meio normal de regularização é o ideal a ser perseguido, mas que se aproveite a oportunidade aberta pelo legislador para que, de uma vez por todas, regularize-se o que está consolidado e se passe a fiscalizar para que o problema não venha a se repetir, atendendo, assim, os anseios da Constituição (Paiva, 2020).

Com a nova legislação não é mais necessário manter a situação de irregularidade e clandestinidade, pois há um diploma normativo para as resoluções dos problemas; e ainda ressalta:

O Brasil agora tem normas suficientes para incorporar todas as situações fáticas consolidadas no ordenamento jurídico formal, o que, como demonstrado, beneficia a todos. Mas isso demandará muito estudo, preparação e esforço. Nenhuma Regularização Fundiária acontece da noite para o dia; entretanto, se não for iniciado este processo de incorporação das situações consolidadas no sistema formal continuará gerando malefícios para os envolvidos e para a comunidade na qual estão inseridos (Paiva, 2020).

Nesse sentido, para regularizar, o autor relata que isso implica “na melhoria do padrão social e econômico da realidade hoje estabelecida”, inserindo no foco o problema para poder enfrentá-lo e solucioná-lo.

Por oportuno, Lage e Marques (2021) relatam as mudanças estabelecidas pela nova lei, para que os objetivos sejam, agora, alcançados, como a flexibilização de requisitos e a ampliação das espécies de implementação da REURB. Os autores afirmam que a lei buscou estimular o mercado imobiliário por meio da possibilidade de abertura de novas matrículas imobiliárias, conferindo novos direitos reais sobre os bens imóveis, tornando-os passíveis de negociação após a devida formalização. Mas o mercado não se contenta com titulações. É imperioso que todo o sistema funcione, serviços públicos, transporte, saúde, infraestrutura. A titulação carente de cidade é morta.

A flexibilização de requisitos e ampliação das modalidades de implementação da REURB estimulam a transformação de conceitos e o aperfeiçoamento dos instrumentos jurídicos empregados, favorecendo a expansão do seu alcance. Com base nisso, Lage e Marques elencam as seguintes mudanças:

- A REURB passa a alcançar todos os núcleos informais com características de urbano, ainda que localizados em zonas rurais, a exemplo de domicílios que se encontram na denominada “Amazônia Legal”;
- O conceito de “assentamento irregular” foi abandonado pelo ordenamento jurídico nacional, passando a integrar o conceito de “núcleo urbano informal”, que contempla núcleos clandestinos e irregulares, com usos residenciais e não residenciais, sob a forma de parcelamento do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos;
- Simplificação na classificação da REURB, que pode ser de interesse social (REURB-S) ou de interesse específico (REURB-E) (Lage; Marques, 2021).

Porém, ações foram realizadas para impedir as mudanças trazidas pela lei, desde o início das implementações e inovações. O novo diploma pé questionado pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), a Associação Nacional dos

Defensores Públicos (ANADEP), a Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA) e o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR) – ainda como MP – como relatam os autores citados; bem como questionadas pela Procuradoria Geral da República – sendo que depois de ter sido convertida em lei, foi proposta da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.883 – que encontra-se conclusos ao relator até a data atual - dentre outras.

Esses questionamentos advêm de críticas quanto ao processo legislativo para sua criação, pois, inicialmente, o regramento foi criado na forma de uma MP do Poder Executivo (759/2016) e por não ter acontecido um debate público sobre o tema, aderindo a população e outras instituições democráticas, não foi possível concretizar uma compreensão abrangente sobre o tema em discussão.

Outro ponto explanado pelos autores, em relação às críticas, diz respeito à publicação da MP que deve ter o prazo de 60 (sessenta) dias, que podem ser prorrogado pelo mesmo período uma única vez, para que o Congresso converta a medida em lei, “período que, segundo alguns especialistas, não seria suficiente à discussão das importantes mudanças trazidas pela Lei 13.465/2017” (Lage; Marques, 2021).

As críticas não terminam por aqui. De acordo com Lage e Marques:

Outra crítica feita por alguns urbanistas e pesquisadores é no sentido de que a lei federal viola a competência municipal, definida constitucionalmente (artigos 182 e 183 da Constituição da República), por tratar assuntos de política urbana que deveriam ser regulados localmente, conferindo, ainda, espaço para que os governos municipais violem os próprios Planos Diretores de suas cidades (Lage; Marques, 2021).

A última crítica diz respeito às “modalidades de REURB-E individuais, solicitadas por particulares, que, segundo alguns movimentos sociais, favoreceriam a regularização da ‘grilagem’, sobretudo em regiões amazônicas” (Lage; Marques, 2021).

Vale destacar que a implementação da REURB se dá por meio de um procedimento administrativo que é conduzido pelo poder Público e através do qual é possível que os cidadãos participem do mesmo, iniciando com a demarcação urbanística municipal – facultativa - e terminando com o registro da regularização realizado em cartório de registro de imóveis.

### **3 A NARRATIVA JURÍDICA NO CAMPO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A CODIFICAÇÃO DA PROPRIEDADE COMO CAPITAL**

A narrativa jurídica no campo dos direitos fundamentais ainda não foi capaz de tornar real a efetividade prometida por esses direitos. Segundo Machado (2017), a plena aplicabilidade e a eficácia das normas constitucionais somente serão possíveis por meio de uma práxis que tenha o compromisso social e político de fazer atuar os comandos das normas de direitos fundamentais.

O desafio de resolver os problemas no plano concreto ou histórico parece ser mesmo algo que depende não apenas da revisão, mas da superação dos paradigmas tradicionais do positivismo.

Ademais, o autor discute sobre a necessidade de uma abordagem renovada dos direitos fundamentais, a qual requer a superação do formalismo positivista. Isso significa ir além de uma visão legalista e formal dos direitos, sendo necessário um pensamento materialista e dialético capaz de verificar a existência de contradições entre o direito anunciado e a realidade que impede a sua efetividade. Para o autor, a solução para a inefetividade dos direitos está na prática transformadora, de forma que a produção e o reconhecimento dos direitos estão constantemente inteirados, demandando uma abordagem dinâmica e evolutiva para a compreensão e efetivação dos direitos fundamentais (Machado, 2017).

A necessidade dessa revisão se faz com maior urgência no campo dos direitos humanos fundamentais pelo papel decisivo que esses direitos jogam no terreno da legitimidade da política, do direito e do Estado, tendo em vista o desafio cada vez mais dramático de afirmar a eficácia da democracia (Machado, 2017).

A crise fiscal inerente ao estado capitalista; o conseqüente desequilíbrio das contas; e a apropriação da máquina estatal por grandes grupos econômicos só poderia ter mesmo reflexos negativos no que diz respeito ao fomento dos direitos que materializam a justiça política e a democracia real assegurando as bases éticas dos estados democráticos. A crise fiscal do estado capitalista constitui sério obstáculo à efetivação dos direitos humanos fundamentais (Machado, 2017).

O estado liberal burguês constitui um obstáculo à distribuição igualitária dos direitos humanos fundamentais após a vitória das concepções neoliberais de estado, com a falência do chamado *Welfare State* de inspiração keynesiana, ficando evidente que o estado burguês terá cada vez mais crises e dificuldades em assegurar a os padrões mínimos de democracia, dignidade e direitos, pois essa tarefa é cada vez mais atribuída ao mercado.

Diante das críticas acima apresentadas, importante registrar, nesse momento, algumas considerações a respeito da codificação da propriedade como capital. Talvez seja por esse motivo que a Lei da REURB sofra, ainda, intensos ataques no seu campo teórico, principalmente.

Nesse sentido, Pistor (2019) traz registros importantes ao comentar que na década de 1980 houve um surto de reformas econômicas e legais tanto em mercados desenvolvidos quanto em mercados emergentes, que priorizaram os mercados sobre o governo na alocação de recursos econômicos. O objetivo foi criar condições para que todos prosperassem, tendo como foco a iniciativa individual protegida por direitos de propriedade claros e credíveis; e a execução de contratos garantiria que recursos escassos fossem alocados ao proprietário, aumentando os benefícios de todos.

Porém, a autora comenta que, atualmente, não se está celebrando a prosperidade para todos, mas sim debatendo se já se atingiu ou não os níveis de desigualdade em países, como o Brasil, que se autodenominam democratas, com seu compromisso baseado no governo não elitista, fazendo com que o direito crie abismos de desigualdade.

Por esse viés, de acordo com Pistor (2019), os dispositivos da lei empregados na codificação dos ativos permaneceram substancialmente estáveis ao longo do tempo, destacando-se como os mais relevantes, o direito contratual, os direitos de propriedade, os direitos de garantia, o direito fiduciário, o direito societário e o direito de falências, os quais representam os elementos a partir dos quais o capital é codificado.

O capital é feito de dois ingredientes, segundo a autora: um ativo e uma codificação. De forma simplista, tais ativos são apenas um terreno, um edifício, um compromisso de recebimento de pagamento em uma data posterior, uma proposta para um novo remédio ou uma sequência de código digital.

Através da aplicação correta da codificação jurídica, é possível converter qualquer um dos citados ativos em capital, potencializando, deste modo, sua capacidade de gerar riqueza para seus detentores. Ou seja, uma vez legalmente codificado, um ativo está apto a gerar riqueza para seu titular. Assim, essa codificação legal do capital trata-se de um processo fundamental sem o qual o atual coeficiente de riqueza alcançado no mundo jamais teria sido atingido.

Importante destacar, ainda, o que Pistor (2019) traz sobre como a terra foi codificada como capital na visão dos economistas, segundo seu relato. Segundo a autora, nessa visão, o principal objetivo dos direitos de propriedade é alinhar os interesses do proprietário com o uso econômico do ativo, haja vista que os direitos de propriedade não são dados, são direitos adquiridos. Ademais, a propriedade e o governo civil dependem muito um do outro; a preservação da propriedade e a desigualdade de posse a formaram primeiro, e o estado da propriedade deve sempre variar com a forma de governo.

E ainda complementa, afirmando que os direitos de propriedade e direitos legais semelhantes evoluem nos interstícios dos Estados, do poder e da lei. Ao reconhecer ou negar reivindicações a um ativo como direitos de propriedade legalmente protegidos, os estados geralmente fazem o jogo das partes poderosas. Atribuir a alguns direitos legais enquanto nega tratamento semelhante a outros e retirar certas proteções de alguns ativos e enxertá-los em outros são ações que criam ou destroem riqueza.

E, no entanto, se a ação do Estado se limitasse a estabelecer direitos prioritários, a maior parte da riqueza assim acumulada teria vida curta, sujeita aos altos e baixos dos ciclos econômicos e às mudanças tecnológicas. Isso sem dúvida criaria um mundo muito mais justo, mas também mais volátil. Os primeiros a perceber o custo da volatilidade são normalmente os próprios detentores de ativos. Uma vez assegurados os direitos prioritários, eles invariavelmente buscam proteção adicional para garantir que sua riqueza perdure. Para isso, eles precisam não apenas de prioridade, mas de durabilidade, e ambos os atributos devem ser universalmente aplicáveis. Isso é algo que os particulares, por si só, não podem fazer; eles precisam de um estado poderoso e suas leis para conseguir isso (2019).

Diante disso, é de relevância atentar-se ao que De Soto (2000) explana em sua obra "O Mistério do Capital", por meio da análise crítica realizada por Granér (2007). Segundo o crítico, De Soto afirma que se o "capital morto" fosse legalizado, tiraria os pobres da pobreza. Dentro dessa realidade, a formalização da economia de Soto visa proteger os direitos de propriedade e facilita o caminho

para transações de mercado livre, não para criar regulamentos e uma rede de segurança social.

Ao sustentar que a pobreza pode ser resolvida simplesmente dando a todos os pobres direitos formais de propriedade, Granér (2007) aduz que as sugestões de De Soto não incluem qualquer necessidade de redistribuição de riqueza de grupos privilegiados, ou alívio da dívida, seja em nível global ou local. Nem são as lacunas entre as nações e regiões do mundo atribuídas a quaisquer injustiças históricas ou posições em uma ordem econômica mundial desigual.

Comenta, também, que, para De Soto, a capacidade das pessoas de alcançar a prosperidade e o avanço é restrita por fatores culturais, disposições e padrões de comportamento. As pessoas nos países em desenvolvimento são capazes de inovação, criatividade e empreendedorismo. Os pobres não são o problema; eles são a solução.

O cerne do argumento de Soto, sobre porque as nações do Terceiro Mundo são sobrecarregadas pela pobreza paralisante, segundo Granér (2007), é que existem deficiências em sua organização dos direitos de propriedade. Isso se aplica às instituições jurídicas.

Segundo De Soto (2000), os pobres têm à sua disposição todos os recursos materiais de que necessitam para assegurar a prosperidade; o que lhes falta é um direito formal, oficialmente registrado de propriedade desses bens. A ausência de tais instrumentos legais significa que os bens dos pobres não podem ser comprados, trocados, vendidos, legados, emprestados ou transferidos de qualquer outra forma que não dentro do quadro de redes limitadas.

Assim, esses ativos não podem servir de base para uma acumulação eficiente e dinâmica de capital. Tornam-se, nas palavras de Soto, "capital morto". Nesse sentido, é missão de De Soto, segundo o crítico, limpar o baluarte da burocracia, corrupção e legislação irracional e aplicação da lei que separa a esfera informal da atividade econômica de uma economia formal bem definida, registrada e regulamentada.

Nesse viés, segundo Granér (2007), a questão fundiária na América Latina, pelo menos nas áreas rurais, envolve outro problema além da ausência de direitos formais de propriedade. Esses direitos foram introduzidos em grau extremo de cima para baixo, de uma forma que dificilmente pode ser reconhecido como legítimo pelas outras partes afetadas. É uma desigualdade histórica de distribuição que hoje é visível não apenas nos bens fundiários, mas também de forma extremamente desigual na distribuição de renda e riqueza. E complementa afirmando que isso não é exclusivo da América Latina; pode ser reconhecido como um padrão em muitos outros lugares.

Diante disso, o crítico ressalta que ao sustentar que a pobreza pode ser resolvida simplesmente dando a todos os pobres direitos formais de propriedade, De Soto puxa um véu mistificador sobre o que são de fato verdadeiras discrepâncias sociais. E conclui afirmando que certamente a retórica de De Soto pode ser usada para inspirar e motivar reformas significativas, como no programa brasileiro de reforma para legalização de casas nas favelas das grandes cidades. Mas, segundo ele, enquanto De Soto evita os problemas de distribuição, parece muito provavelmente que sua obra será usada principalmente para defender os direitos sagrados de

propriedade, agora vista como um motor na luta contra a pobreza, e assim bloquear um importante desenvolvimento da política de bem-estar redistributiva.

Nesse momento, importante relatar os registros de Rolnik (2015), que traz considerações importantes nesse sentido. A autora relata que, no Brasil, foi construído um Estado desenvolvimentista, caracterizado por uma rápida industrialização que não foi seguida pela elevação generalizada dos salários e nem pela concessão dos direitos sociais pertinentes e vinculados ao desenvolvimento industrial, o que teve como resultado a criação de uma das sociedades com maior nível de desigualdade do mundo, na qual muitos não tem, sequer, acesso a itens básicos, como a habitação. E, segundo ela, esse é um modelo excludente e predatório de cidade, condicionando à construção das favelas.

Rolnik (2015), em sua tese de livre-docência, expõe que, com a CF/88, veio a promessa de vários direitos sociais, porém não se efetivaram com a chegada do paradigma neoliberal.

A autora faz relatos dos governos como consequência dessa situação de capital. Ela argumenta que durante o governo de Collor, o neoliberalismo foi introduzido no país, propagando a ideia de que o Estado não deveria exercer influência em setores nos quais o mercado poderia, na teoria, oferecer serviços de forma mais eficiente

A tendência de reduzir a presença estatal nas atividades econômicas foi mantida durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, porém isso não significou a redução dos gastos públicos. Segundo a autora, o que aconteceu foi a reorientação dos gastos públicos para o desenvolvimento do mercado, em prejuízo à promoção dos direitos sociais, que não receberam verba para o seu desenvolvimento.

Já no governo PT, segundo Rolnik (2015), adotou-se a expansão do mercado interno como estratégia para impulsionar o crescimento da economia, o que teve como consequência o aumento da capacidade de consumo das camadas sociais mais desfavorecidas. Além disso, a política econômica passou a adotar campanhas contra a pobreza através da valorização do salário-mínimo e por meio de políticas de cunho social que visavam atender aos anseios das populações mais pobres.

Porém, apesar da alteração de paradigma protagonizada pelo governo PT, verificou-se um notável aumento da crise urbana, caracterizada pela imobilidade, violência e agravamento da crise habitacional, aumentando ocupações em terrenos baldios; e, com isso, ocorreu um aumento nos valores dos imóveis, o que impactou de forma direta nos custos de aluguel, contribuindo para a exclusão socioespacial em vista da valorização especulativa da terra.

Com a pobreza, a exclusão e a construção das favelas, aumentou a violência, segregando ainda mais os direitos desses cidadãos que perdem suas casas para os grandes empreendimentos, ficando cada vez mais afastados da população e reprimidos pela economia. Para Rolnik (2015), esse fato ilustra bem o entendimento da terra como ativo financeiro, sendo que, infelizmente, “o melhor uso da terra é o mais rentável para o capital e não o mais interessante para a população, e a melhor terra deve ser ocupada por produto e não pela população pobre”.

Contudo, é relevante apresentar as considerações de Maricato ao comentar essa problemática:

As cidades brasileiras são reflexos da desigualdade social: em 2003 os 10% mais ricos da população se apropriavam de 75% da riqueza contabilizada restando 25% da riqueza para os demais 90% da população. Segundo a mesma fonte 5 mil famílias, de um total de 51 milhões, se apropriaram de 40% da riqueza nacional. De cada 10 famílias ricas 8 moravam nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília (Maricato, 2005, p. 02).

Diante disso, Maricato comenta que essa desigualdade “é explicitada na segregação territorial existente no universo intraurbano ou nas diversas regiões do território nacional” (2005, p. 02). Destaca também que “as cidades não são apenas reflexos do processo social, sendo também agentes de aprofundamento da desigualdade” (Maricato, 2005, p. 02). E explica que foi especialmente por meio do processo de urbanização que se deu a modernização conservadora, ou seja, os avanços na industrialização e no consumo de bens de consumo durável, sofisticação dos serviços e a expansão da pobreza, da informalidade e da violência.

Toda a crítica acima mencionada, seja em relação à transformação da terra em capital, seja em relação a teoria de que a titulação formal extirparia a pobreza na América Latina, ou seja em relação às políticas públicas que priorizam a vontade do mercado em detrimento da vontade da população, encontra tábua de salvação na política pública de regularização fundiária.

Nesse contexto, a política de regularização fundiária é muito mais que a aplicação de instrumentos, abraçando também medidas para melhorar os aspectos físicos e sociais dos assentamentos urbanos informais para possibilitar a concretização de uma vida digna. Para tanto, é necessário que a atuação do Poder Público municipal seja sustentada por uma política de regularização que perpassasse todos os entes da federação (Scheid, 2008, p. 173).

Ademais, a autora complementa, afirmando que “as políticas públicas, ao mesmo tempo em que refletem determinada atuação governamental, adquirem status de ação estatal, na medida em que buscam reduzir a descontinuidade administrativa, realçando a necessária separação entre governo e Estado” (Scheid, 2008, p. 175).

A regularização pressupõe a existência de um núcleo consolidado informal que ali se fixou por diversos motivos, dentre eles a segregação das minorias nas periferias urbanas. Mas está se tratando de um problema existente, posto, faticamente palpável. São locais em que a posse é efetivamente exercida por pessoas que dependem daquele núcleo urbano para sobreviver.

Não há, portanto, sequer a presença massiva do mercado em tais regiões. E titulá-los, apenas, não resolverá o problema. E regularizar urbanisticamente o núcleo, sem dar a segurança jurídica para aqueles que ali moram também não é a solução adequada.

Dessa forma, se se conjugar os objetivos trazidos pela Lei 13.465/17, presentes no art. 10 acima descrito, principalmente os objetivos dos incisos II, III, VIII e IX teremos uma política pública efetiva que prioriza a vontade da sociedade, principalmente dos habitantes do núcleo que será regularizado.

Obviamente que não se está negando a interferência que o mercado terá no núcleo na sua pós regularização, ou até mesmo durante o processo regularizatório. Mas não se entende como válida a crítica do procedimento – e da própria legislação – baseada nos anseios do mercado e em como o capital restaria mais fortalecido com a inclusão do núcleo na formalidade jurídica e urbanística.

## CONCLUSÃO

O texto demonstrou que, sob a influência de concepções neoliberais, os direitos fundamentais de acesso à moradia e à propriedade encontram grandes impasses na sua concretização em vista dos desafios que o capitalismo abarca para a democracia e a dignidade, o que demonstra a necessidade crescente de uma revisão, sobretudo no contexto dos direitos humanos fundamentais.

Há que se perceber que o intuito da lei, e da própria política pública de regularização fundiária urbana, principalmente de núcleos ocupados por pessoas de baixa renda, possui um caráter social e garantista maior que os anseios mercadológicos. Por esse motivo, há de se defender que o processo precisa ser juridicamente pensado, respeitando os objetivos trazidos pela lei e não por objetivos capitalistas e mercadológicos.

Outra importante conclusão, diz respeito ao quão importante é a política pública de regularização fundiária e acesso à moradia independentemente do viés político ideológico ao qual analisada. A relevância da política de regularização fundiária emerge como um ponto de convergência para superar os desafios existentes, através de uma política de regularização que perpassa por todos os entes da federação e garanta que os objetivos pensados em lei sejam transformados em realidade.

Vê-se, pois, que, independentemente de se tratar de ideologias que privilegiam os fatores sociais ou o econômico, que seja liberal ou intervencionista, preocupado com a garantia de direitos sociais ou individuais, a moradia digna é sensível ao toque de todas estas ideologias e deve ser protegida em qualquer cenário possível de existir.

Dessa forma, seja criticando o sistema capitalista que usurpa da terra como meio de perpetuar o capital ou seja exaltando-o como única forma libertária de crescimento econômico viável mundialmente, quando o assunto é regularizar a cidade, os núcleos de fato incorporados a paisagem e vida urbana, garantindo direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana, todos possuem o mesmo discurso: é preciso que haja moradia digna para todos, é com ela que se desenvolverá a economia do local e o acesso aos serviços e direitos sociais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n.ºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n.ºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm) Acesso em: 18 maio 2022.

DE SOTO, Hernando. *El Mistero del Capital*. Lima: El comercio, 2000; *The Mystery of Capitalism*. New York: Basic Books, 2000.

GRANÉR, Staffan. *Hernando de Soto and the mystification of capital*. 19 jan. 2007. Disponível em: <https://www.eurozine.com/hernando-de-soto-and-the-mystification-of-capital/?pdf> Acesso em: 01 jun. 2022.

LAGE, Rafael de Oliveira; MARQUES, Thales Estevam Ramalho. *Saiba tudo sobre a REURB e como utilizá-la a seu favor*, 20 maio 2021. Disponível em: [https://lageportilhojardim.com.br/blog/lei13465/#:~:text=Poder%20Legislativo%20Municipal,Modalidades%20de%20Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20Fund%C3%A1ria%20Urbana%20%E2%80%93%20Reurb,espec%C3%ADfico%20\(Reurb%20DE\)](https://lageportilhojardim.com.br/blog/lei13465/#:~:text=Poder%20Legislativo%20Municipal,Modalidades%20de%20Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20Fund%C3%A1ria%20Urbana%20%E2%80%93%20Reurb,espec%C3%ADfico%20(Reurb%20DE)) Acesso em: 18 maio 2022.

LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto. Finalidades e Formas de efetivação do Direito Fundamental à Habitação: a inclusão social com base na experiência constitucional francesa. In: LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto (Org). *Inclusão Social e sua Efetivação*. Curitiba: CRV, 2011.

MACHADO, Antônio Alberto. *Elementos de teoria dos direitos fundamentais*. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2017.

MARICATO, Ermínia. Questão Fundiária Urbana no Brasil e o Ministério das Cidades *LABHAB*, nov. 2005. Disponível em: [http://www.labhab.fau.usp.br/wpcontent/uploads/2018/01/maricato\\_questaofundiaria.pdf](http://www.labhab.fau.usp.br/wpcontent/uploads/2018/01/maricato_questaofundiaria.pdf) Acesso em: 07 jul. 2022.

MATEUS, Cibele Gralha. Direito à moradia x direito à propriedade: A ponderação como método de solução do conflito. *SEDEP*, 01 jun. 2005. Disponível em: <https://www.sedep.com.br/artigos/direito-a-moradia-x-direito-a-propriedade/> Acesso em: 18 maio 2022.

PAIVA, João Pedro Lamana. *Da moradia à propriedade*. 2020. Disponível em: [http://registrodeimoveis1zona.com.br/wpcontent/uploads/2020/05/Kumpel\\_Artigo\\_30\\_anos\\_CF\\_Regularizacao\\_Fundiaria.pdf](http://registrodeimoveis1zona.com.br/wpcontent/uploads/2020/05/Kumpel_Artigo_30_anos_CF_Regularizacao_Fundiaria.pdf) Acesso em: 18 maio 2022.

PISTOR, Katharina. *The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality*. Princeton University Press, 2019. Disponível em: <https://press.princeton.edu/books/hardcover/9780691178974/the-code-of-capital> Acesso em: 01 jun. 2022.

ROCHA, Debora Cristina de Castro da; DANIEL, Claudinei Gomes. REURB-S e REURB-E - Regularização fundiária e os seus aspectos socioeconômicos. *Migalhas*, 25 ago. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332402/reurb-s-e-reurb-e---regularizacao-fundiaria-e-os-seus-aspectos-socioeconomicos> Acesso em: 18 maio 2022.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 2015. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002725337> Acesso em: 07 jul. 2022.

SALOMÃO, Marcos Costa. *A regularização da propriedade urbana como acesso à moradia*. 2022. 306 f. Tese (Doutorado). Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade (da Pessoa) Humana e Direitos Fundamentais na Constituição federal de 1988*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SCHEID, Cintia Maria. *A regularização fundiária dos assentamentos urbanos informais como garantia do mínimo existencial no direito à moradia*. 2008. 230 f. Dissertação (Mestrado). Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz do Sul, 2008.

TARTUCE, Flávio. *Direito Civil: direito das coisas*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.