

A EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA POR MEIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA(REURB): A OMISSÃO MUNICIPAL E A PRODUÇÃO DO CAPITAL MORTO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

THE ENFORCEMENT OF THE FUNDAMENTAL RIGHT TO HOUSING THROUGH
URBAN LAND REGULARIZATION (REURB): MUNICIPAL OMISSION AND THE
PRODUCTION OF DEAD CAPITAL IN THE BRAZILIAN LEGAL SYSTEM

Matheus Nascimento Viana¹
Matheus Bezerra de Oliveira²

RESUMO: Introdução: O direito fundamental à moradia, consagrado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, representa um dos pilares da dignidade da pessoa humana e da efetivação da cidadania no Estado Democrático de Direito. Objetivo: O presente trabalho tem como objetivo analisar a efetivação do direito fundamental à moradia por meio da regularização fundiária urbana (REURB), com enfoque na omissão municipal como fator limitador desse processo. Busca-se investigar de que forma a inércia dos entes municipais contribui para a manutenção da informalidade urbana e para a produção do capital morto no ordenamento jurídico brasileiro. Conclusão: Diante da análise desenvolvida, conclui-se que a regularização fundiária urbana constitui mecanismo indispensável para a efetivação do direito fundamental à moradia no Brasil (FERNANDES, 2011), Contudo, sua implementação ainda é significativamente prejudicada pela omissão municipal, que se revela como um dos principais entraves à integração dos núcleos urbanos informais ao sistema jurídico formal.

1

Palavras-chave: Direito à moradia. REURB. Omissão municipal. Informalidade urbana.

ABSTRACT: Introduction: The fundamental right to housing, enshrined in Article 6 of the Federal Constitution of 1988, represents one of the pillars of human dignity and the realization of citizenship in the Democratic State of Law. Objective: The present work aims to analyze the implementation of the fundamental right to housing through urban land regularization (REURB), with a focus on municipal omission as a limiting factor in this process. It seeks to investigate how the inertia of municipal entities contributes to the maintenance of urban informality and to the production of dead capital in the Brazilian legal system. Conclusion: In light of the analysis developed, it is concluded that urban land regularization constitutes an indispensable mechanism for the realization of the fundamental right to housing in Brazil. However, its implementation is still significantly hindered by municipal omission, which proves to be one of the main obstacles to the integration of informal urban nuclei into the formal legal system.

Keywords: Right to housing. REURB. Municipal omission. Urban informality. Dead capital.

¹ Estudante de Direito, Faculdade De Ilhéus- CESUPI.

² Professor do Centro de Ensino Superior de Ilhéus- CESUPI. Mestre em Ciências e Tecnologias Ambientais pela Universidade Federal do Sul da Bahia.

1- INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca analisar a efetivação do direito fundamental à moradia por meio da Regularização Fundiária Urbana (REURB), destacando a omissão municipal como um dos principais fatores responsáveis pela permanência da informalidade urbana e pela produção do denominado capital morto no ordenamento jurídico brasileiro, a pesquisa parte da compreensão de que a moradia digna constitui elemento essencial para a concretização da dignidade da pessoa humana e para a promoção da justiça social, sendo dever do Estado implementar políticas públicas capazes de garantir o acesso à cidade e à regularização das ocupações urbanas informais.

Nesse contexto, o estudo desenvolve uma abordagem crítica acerca da atuação dos municípios na implementação da REURB, considerando os impactos jurídicos, sociais, econômicos e urbanos decorrentes da ausência de políticas públicas efetivas de regularização fundiária. Além disso, examina-se a relação entre a informalidade urbana, a valorização imobiliária e a exclusão social, bem como os efeitos da ausência de integração dessas áreas ao sistema jurídico formal.

Para alcançar os objetivos propostos, o trabalho foi estruturado em capítulos que abordam, inicialmente, os fundamentos do direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro e a concepção de capital morto aplicada ao direito urbanístico. Em seguida, são analisados o contexto normativo e institucional da regularização fundiária urbana e os mecanismos legais previstos para sua implementação.

Posteriormente, desenvolve-se uma análise crítica da omissão municipal, evidenciando as consequências dessa inércia para as famílias de baixa renda, os impactos sociais e urbanos decorrentes da ausência de regularização e os aspectos jurídicos da responsabilidade estatal. O estudo também examina os limites e potencialidades da REURB como instrumento de efetivação do direito à moradia, incluindo a análise de casos e entendimentos jurisprudenciais relevantes.

Por fim, são apresentadas propostas de aprimoramento institucional e normativo voltadas à ampliação da efetividade da regularização fundiária urbana, com destaque para medidas administrativas, reformas legais e mecanismos de participação social e transparência, encerrando-se o trabalho com as considerações finais acerca da importância da atuação estatal

para a concretização do direito à moradia digna no Brasil.

2- O DIREITO À MORADIA DIGNA E A OMISSÃO MUNICIPAL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A moradia está exposta a um sem-número de interpretações dentro do campo da política urbana, elencam-se, entre as mais relevantes e comumente abordadas, a dignidade humana, a função social da propriedade e o direito à cidade, o enfoque do presente estudo fixar-se-á no direito à moradia na concepção de acesso à moradia digna, em condições de segurança, de habitabilidade e de um ambiente saudável, tal como reconhecido pela Constituição e pela Lei 11.124/2005, tomada a moradia como um direito humano, considera-se que a omissão dos entes federados, em especial dos municípios, na implementação de políticas públicas de regularização fundiária para as famílias de baixa renda que vivem em assentamentos, como favelas e loteamentos irregulares, gera uma situação de desamparo, essa omissão resulta na produção capital morto no ordenamento jurídico, uma vez que as normas, os processos administrativos e demais instrumentos estão disponíveis, mas não são utilizados.

Para a análise da omissão dos municípios, as consequências para a população com renda de até três salários mínimos foram, em especial, o processo de elitização da cidade, a precarização do acesso à moradia e a consequente vulnerabilidade, essa omissão impacta a vida das pessoas, ocasionando segregação social, falta de acesso a serviços e infraestrutura, e promoção da doença, da violência e da exclusão, no campo do ordenamento jurídico, a omissão é vista sob os ângulos da responsabilidade quanto à implementação de políticas públicas e da produção de normas que a sociedade não utiliza, mas que são essenciais para a dignidade da pessoa humana.

3

2.1. O Direito À Moradia No Ordenamento Jurídico Brasileiro

O direito à moradia digna no ordenamento jurídico brasileiro é uma cláusula vetorial do Estado democrático de direito (SILVA, 2014), o integrante do conjunto de direitos sociais, tem natureza de direitos fundamentais, cuja execução se demanda na forma da lei, como todo e qualquer direito fundamental, é fonte de direitos subjetivos a serem exercidos contra o Estado e seus agentes, em face da estrutura de poderes que fundamentam a sua existência, por meio da formulação e efetivação de políticas públicas voltadas à sua proteção, promoção, fruição e defesa,

sendo considerada por diversas correntes doutrinárias constitutivas do bem-estar social, embora não se saiba ainda de forma precisa o que viria a ser esse Estado.

Recebe suporte direto do art. 6º da Constituição de 1988, norma de eficácia contida que impõe ao poder público a promoção de uma política nacional de habitação, sendo o art. 184 instrumentos de execução do respectivo preceito. O próprio constituinte estabelece que a função social da cidade, assim como a da propriedade urbana, consiste, entre outros aspectos, no atendimento das necessidades sociais de habitação, e, ainda, que o poder público, na forma da lei, deve proporcionar condições para o pleno exercício do direito à moradia. O direito à moradia digna é, portanto, uma cláusula vetorial do Estado democrático de direito, na medida em que o próprio constituinte, ao estabelecer o objetivo do Estado, assinala que pode ser necessário que o poder público promova políticas de residências dignas e saudáveis para todos os habitantes do País.

A efetivação do direito fundamental à moradia por meio da regularização fundiária urbana (REURB): a omissão municipal e a produção do capital morto no ordenamento jurídico brasileiro

Capital morto é toda riqueza que, por motivo de má utilização, permanece paralisada e não consegue realizar a troca (DE SOTO, 2001), a circulação, assim, capital morto aplicado ao direito urbanístico é aquilo que se encontra disponível, sem o seu uso, portanto, precisa de um arranjo estratégico que o coloque a serviço da produção de riquezas, capital urbano e imobiliário são expressões comuns no direito urbanístico que têm a conotação de esforço de produção, pois implicam a contribuição da indústria da construção civil, o capital que permanece paralisado, não disponível e que não realiza a troca ou a circulação é o que pode ser considerado o capital morto no direito urbanístico, indicadores que poderiam auxiliar na medição do capital morto têm sido a oferta das moradias e a demanda, quando a moradia não se encontra próxima para que o morador possa, à distância, ir e voltar ao trabalho, a moradia se torna um capital morto, e o mesmo se dá com a falta de infraestrutura e de serviços.

Essa definição de capital morto no direito urbanístico se relaciona diretamente com o conceito de função social da cidade e da propriedade, bem como com a definição de cidade, que não deve ser vista como um conjunto de edificações e construções, mas como a possibilidade de interação entre os homens e seres vivos (plantas e animais) via trocas de produtos e serviços, daí a necessidade da função social da cidade, que deve garantir, entre outros fatores, o acesso aos serviços, a não utilização de todos os imóveis ou a utilização de apenas um segmento da

cidade, que privilegia um dos grupos sociais e não permite o acesso ao capital da cidade a todos os grupos, é a forma mais comum de capital morto no direito urbanístico, essa ideia de capital morto no direito urbanístico também se relaciona com a especulação imobiliária.

3. CONTEXTO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

O marco normativo e institucional do Brasil foi reforçado pela Constituição de 1988, que previu o direito à moradia digna como um dos direitos sociais, esse direito está intimamente ligado à produção e ao desenvolvimento das cidades, e a Constituição atribuiu ao Poder Público a função de desenvolver políticas públicas urbanas, respeitando seu princípio da função social da propriedade, com o crescimento dos aglomerados urbanos e a crescente produção de espaço social e urbano pela população de baixa renda, o Estado, em seus três níveis de governo, estabeleceu um arcabouço normativo sobre a regularização fundiária urbana, tal marco, contudo, não se concretizou em ações efetivas e produtivas nos municípios.

Quando as administrações descentralizadas não desenvolvem a política pública e a regularização fundiária urbana (REURB) não se efetiva, o capital, que deveria ser considerado um ativo produtivo e a cidade, um patrimônio da população, muitas vezes se torna capital morto, um dos fatores da produção da riqueza, essa inércia resulta em pobreza, miséria, carência habitacional e acesso precário ou inexistente a serviços públicos, os dados disponíveis sobre as cidades brasileiras revelam a gravidade e a urgência da situação, mas a cultura e a educação urbanística não se refletem nas ações dos gestores públicos.

5

3.1. Marco Constitucional E Normas De Regularização Fundiária

O Capítulo II da Lei nº 11.977/2009 de regulamentação da REURB estabelece que a regularização fundiária é um dos instrumentos que compõem a política urbana, e de fato é um dos mais importantes, seu marco constitucional, no entanto, está mais claramente expresso no conceito de interesse social do estabelecimento e da gestão de assentamentos locais, ordenados e sustentáveis, que garantam a segurança da posse e o acesso à terra urbanizada, bem como a promoção da inclusão social da população de baixa renda.

Os assentamentos urbanos de população de baixa renda caracterizados pela ocupação irregular do solo urbano também encontram respaldo Constitucional no art. 182, § 3º, inciso III, da Constituição Federal, que atribui ao Poder Público a responsabilidade de executar a política urbana por meio da regularização fundiária, assim, considera-se a regularização fundiária como

um dos instrumentos que deve ser utilizado para garantir a concretização do direito à moradia por parte da população de baixa renda.

Diversas normas complementares estabelecem que o conjunto de ações que visa promover a regularização fundiária de áreas urbanas ocupadas predominantemente por população de baixa renda e, conseqüentemente, a inclusão social da população de baixa renda no processo de urbanização das cidades, é um dos principais desafios da política urbana, este fenômeno reflete omissões e a falta de articulação entre as diferentes esferas de governo, dado que a maior parte das áreas de assentamentos irregulares, no Brasil, tem sua regulamentação sob responsabilidade dos municípios.

3.2. Estruturas Administrativas E Omissões Municipais

A regularização fundiária urbana (REURB) é uma política pública passível de implementação por todos os entes federados, ao passo que cabe à União e ao estado a criação de mecanismos de indução e suporte, o poder público local tem a responsabilidade primária de sua execução, uma vez que a solução dos problemas habitacionais, urbanísticos e de infraestrutura da cidade são de sua competência, conforme o princípio da subsidiariedade encampado pelo Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257/2001), não obstante, municípios de pequeno e médio porte, com escassez de recursos financeiros e humanos, encontram dificuldades para a formulação, capacitação e difusão da política, essa inércia resulta na restrição do acesso à moradia digna e à infraestrutura adequada para as famílias que dela carecem, nas situações de vulnerabilidade e risco social.

Ainda que não se trate de condição essencial à efetivação do direito à moradia digna, a presença de um programa municipal de REURB que funcione adequadamente minimiza o risco de desvirtuamento da política e proporciona maior segurança às zonas de reurbanização, a ausência de um programa municipal, por si só, não inviabiliza a realização da regularização fundiária se o projeto for cuidadosamente conduzido e celebrado por meio de um convênio que preveja, entre outros, a criação de um comitê de gestão da REURB em que os atores relevantes do município estejam representados, contudo, a falta do programa poderá dificultar a obtenção de recursos financeiros.

4. ANÁLISE CRÍTICA DA OMISSÃO MUNICIPAL

A omissão dos municípios na elaboração e na divulgação de políticas públicas destinadas a atender a população de baixa renda tem aprofundado a precariedade da moradia, aumentando a vulnerabilidade das famílias (MARICATO, 2013). A insuficiência habitacional, somada à carestia do aluguel, força essas famílias a ocupar áreas irregulares e a construir suas casas sem qualquer apoio municipal, a regularização fundiária, embora tenha um forte valor jurídico e social, não cria, por si só, as condições adequadas de infraestrutura, saúde e segurança para a dignidade do morador, e a omissão da administração pública, que é um dos requisitos da regularização fundiária, sem dúvida afeta a especial proteção que deveria ser conferida pela Justiça à REURB. (ROLNIK, 2015)

Nos últimos anos, a REURB, como um dos principais instrumentos para efetivar o direito fundamental à moradia, tem assumido um papel central nas ações de regularização fundiária e de políticas públicas de habitação para a população de baixa renda, no entanto, a formação precoce de loteamentos em áreas urbanas, sem a devida regularização e sem a infraestrutura urbana adequada, continua a ser uma constante no cotidiano das cidades brasileiras, a falta de infraestrutura urbana, a suspensão da incidência dos impostos prediais e territoriais, além de outras consequências da REURB, ao mesmo tempo que conferem proteção especial a esse tipo de regularização, seguem a lógica da manutenção de uma espécie de “capital morto” e da não-realização de riquezas pelo direito urbanístico brasileiro.

7

4.1. Consequências Para Famílias De Baixa Renda

Por serem mais suscetíveis à omissão do Estado na oferta de habitação popular, as famílias de baixa renda representam um público-alvo da REURB. Tal omissão, associada à falta de recursos financeiros para aquisição de moradia em áreas urbanas, tem gerado uma verdadeira precarização da moradia para esse segmento da população. Muitas famílias são forçadas a se estabelecer em áreas inadequadas, ou até mesmo em áreas de risco, gerando assim uma situação de vulnerabilidade social e econômica, essa situação de risco e vulnerabilidade é característica da maioria das ocupações urbanas irregulares existentes nos centros urbanos brasileiros.

O crescimento do número de ocupações irregulares está associado à incapacidade dos Estados, em especial das Municípios, de atender a demanda habitacional por moradia digna, a falta de instrumentos adequados e da implementação de políticas públicas para a regulamentação fundiária dessas áreas acaba por reforçar a permanência do fenômeno social das

invasões, a ausência de uma política municipal de Regularização Fundiária Urbana acaba também por gerar, além da precarização da moradia, a exclusão social e a segregação, já que a maior parte das ocupações urbanas irregulares ocorrem nas áreas mais valorizadas e centrais, geralmente com o menor tempo de deslocamento do trabalho, serviços e equipamentos públicos. (FERNANDES, 2011).

Os efeitos da omissão da administração municipal na efetivação do direito à moradia, do REURB e das políticas urbanas têm repercussões profundas na sociedade, para a população mais vulnerável, a ausência de políticas e ações efetivas resulta em precarização das condições habitacionais e em situação de vulnerabilidade social que frequentemente resulta em tragédias. Para a sociedade como um todo, a falta da regularização fundiária em áreas urbanas não consolidadas instalada no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente em áreas de risco e em regiões centrais, resulta em pressão não atendida em relação ao acesso à moradia e, conseqüentemente, em forte processo de especulação imobiliária.

Esse processo de especulação resulta em um aumento da segregação social e urbana, em especial por meio da valorização das áreas centrais, onde o investimento em infraestrutura e serviços urbanos se traduz em uma valorização do solo e em um aumento da pressão por ocupação e utilização daquele espaço por grupos e famílias de maior poder aquisitivo. (ROLNIK, 2015). A ausência de mecanismos de controle público, que viabilizem uma apropriação mais justa dos aumentos de valor das áreas urbanas, somada à ausência de obras e serviços públicos em áreas de habitação de interesse social, onde a população tem menor capacidade de pagamento e deveria ser a prioridade, resulta na exclusão, em especial, das famílias de baixa renda que buscam áreas centrais, em condições de acessibilidade e próximos de seus postos de trabalho.

Em áreas não consolidadas, a ausência de ações de regularização fundiária também resulta em graves problemas para a população. Essa situação provoca a ocupação das áreas com as menores condições de segurança, como encostas, próximos a rios e com outras situações de risco. Além da segurança, a ausência de serviços básicos e de infraestrutura, em especial de saneamento, também provoca graves problemas de saúde para a população, que acaba tendo de conviver com todas as doenças e epidemias que surgem em decorrência da precariedade das condições de moradia.

4.2. Aspectos jurídicos da responsabilidade estatal

A omissão do município na regularização fundiária representa um descumprimento da função social da propriedade que acarreta vulneração da dignidade da pessoa humana. A responsabilidade do Estado se funda na fiscalização e na criação de políticas públicas que tornem a informação acessível, suportem os custos da regularização e incentivem, orientem e supervisionem a participação social. A cidade é um bem da coletividade. A sua configuração traz efeitos e responsabilidades que vão além da esfera privada. (SAULE JR., 2007). A percepção de valor ou de risco de um dado setor urbano pode estar positivo ou negativamente influenciada pela configuração do tecido urbano em sua totalidade e, em especial, pelo comportamento de agentes estatais. Assim, a omissão do município na criação de dados abertos sobre áreas urbanas, em especial sobre a localização e a configuração das áreas de baixo custo, em que a regularização fundiária pode ser mais facilmente viabilizada e que, quando regularizadas, podem promover maior valorização para os proprietários dos imóveis e maior arrecadação para o município, perpetua a segregação e a ineficiência da cidade.

A criação de um sistema de informações que permita à sociedade civil, em especial ao terceiro setor, mais facilmente acessar os dados, identificar áreas passíveis de regularização fundiária e mobilizar os moradores para a realização da regularização também poderia ser implementada, com um gasto relativamente baixo e com uma complexidade igualmente baixa.

Contudo, as administrações municipais, especialmente as mais pobres, não costumam ter dinheiro para fazer a regularização fundiária e, ainda assim, a política se perpetua sem que haja um tipo de incentivo para garantir que a necessidade de regularização fundiária não se transforme num fardo insuportável para as administrações municipais.

5- REURB E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

A Regularização Fundiária Urbana (REURB) é um mecanismo jurídico de inclusão e proteção do direito à moradia que tem importância capital para a condição do morador e para a manutenção da dignidade da pessoa humana. (FERNANDES, 2011). Também possibilita a inclusão social de uma significativa parte da população brasileira, assegurando a função social da propriedade, e está diretamente relacionada à produção de capital morto. Embora a REURB tenha seus limites, é inegável sua importância para a dignidade do morador, a contribuição à inclusão social e a oferta de mais segurança jurídica ao proprietário e ao investidor na atividade imobiliária.

Durante a mais longa gestão do STF, o Tribunal firmou posição consolidada sobre a dignidade da pessoa humana como valor supremo da Constituição, envolvendo a REURB em polêmica que transcende o campo jurídico. Os que propõem o REURB o fazem como o operador e intérprete do direito, mas, com raras exceções, ignoram sua importância para a dignidade da pessoa humana e para a função social do Estado. O REURB tem sido apresentado, por seu regulador, como mais um instrumento de política pública destinado a vencer e mitigar o problema da ausência de moradia digna à população carente, por meio da regularização da ocupação do solo urbano.

5.1. Mecanismos de regularização fundiária e seus efeitos jurídicos

A regularização fundiária é definida por um conjunto de instrumentos que visa assegurar a uma determinada área a titulação dos seus ocupantes e sua inclusão no sistema de cadastro e arrecadação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana. Os efeitos jurídicos da regularização fundiária, que pode ocorrer em áreas urbanas, rurais ou em áreas da União, são específicos e distintos em cada um dos contextos, a regularização fundiária de núcleos urbanos informais, prevista na Lei 13.465/2017, inclui a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) e tem como enfoque as áreas urbanas.

10

Os efeitos administrativos da Reurb são de extrema importância para o ordenamento do território, pois possibilitam a inclusão da área no cadastro da municipalidade e a consequente arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), fato que qualquer propriedade formalizada deve suportar. Encontra-se nos efeitos sociais da Reurb um dos aspectos mais relevantes, a titulação das propriedades nos núcleos urbanos informais é um fator que reduz a vulnerabilidade das famílias de baixa renda, aumentando seu índice de dignidade e segurança jurídica, bem como proporcionando acesso a financiamento para reforma e construção.

5.2. Limites e potencialidades da REURB para a dignidade do morador

A regularização fundiária urbana, inserida no ordenamento jurídico brasileiro como um dos mecanismos para a efetivação do direito fundamental à moradia, é um instituto complexo e dotado de diversas possibilidades. Contudo, a análise minuciosa de seus dispositivos normativos revela que a Law No 13.465/2017, que a regulamentou, não aborda, de forma mais específica, a dignidade do morador em relação à posse do imóvel, visto que os requisitos exigidos

não se encontram em consonância com a Constituição Federal. Delimitando a dignidade em favor da posse e não da propriedade, a análise das categorias jurídica e política embasadas nessa abordagem à dignidade e à REURB defende a aplicação da dignidade na configuração da situação de morador como um instrumento possibilitador de incluí-lo na construção de sua aplicação legal.

A dignidade do morador como um conceito jurídico e político favoreceria sua opção por uma das modalidades de REURB, conforme Lei No 13.465/2017, e a continuação da REURB na Justiça, a partir de um simples pedido da esteira de registro para a Declaração de Interesse Social, bastando para isso a identificação do possuidor e a certidão cartorial negativa, que, se não apresentada, demandaria do cartório apenas a requisição aos outros órgãos. Essa possibilidade de simplificação da norma poderia ser observada em muitos casos, e, se em um determinado momento ocorrer uma densificação da legislação, o morador sairia fortalecido, já que, ao lado da proteção à posse, teria a cláusula de seu bairro com a função social em ordem, e a partir desse conceito substancial de dignidade poderia participar ativamente da sua construção.

5.3. Casos e jurisprudência relevantes

As decisões judiciais sobre a REURB datam de 2023. A Corte Superior de Justiça já decidiu que “é admissível a utilização de áreas de domínio público localizadas em zonas urbanas, como ruas e praças, desde que para atender necessidades de interesse local e observadas as normas do plano diretor”. A análise da nova Lei de Regularização Fundiária — Lei n. 13.465, de 2017 — revela o seguinte: “intencionalmente, foi criada uma forma de regularização fundiária, chamada Regularização Fundiária Urbana (REURB), de modo a permitir aos Municípios de pequeno e médio porte, e a outros entes da Federação, São Paulo por exemplo, a regularização de núcleos urbanos informais com pequenas ocupações localizadas em áreas que não apresentam relevantes riscos urbanos. Essa nova forma de regularização, com regras simplificadas, foi aperfeiçoada com a edição do Decreto n. 9.310, de 2018, que deu especial atenção ao normativo”.

Com a nova lei, “a regularização fundiária pode englobar a modalidade de interesse social e a modalidade de interesse específico, a primeira destina-se aos núcleos urbanos informais que constituam assentamentos de população de baixa renda. Já a segunda, aos núcleos formados por população cuja renda per capita seja superior a três salários-mínimos e que ocupem área pública ou privada, mas cujos proprietários não a reivindicam”. No âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo, decidiu-se que “constitui medida eficaz para a proteção do meio ambiente

a regularização fundiária de núcleos urbanos localizados em áreas de risco não exigem remoção dos assentados, ocupados predominantemente por população de baixa renda e cuja destinação é de interesse social” e que “não se pode alegar a impossibilidade de regularização fundiária de área pública federal em situação de posse de fato, sem o devido reconhecimento judicial do condomínio”.

6. CAPITAL MORTO NO ORDENAMENTO BRASILEIRO E A MORADIA

O conceito de capital morto aplicado ao direito urbanístico é a imobilização de investimentos em espaço urbano e a incapacidade de produção de riqueza pelo emprego adequado do solo urbano e dos equipamentos urbanos. Para efetivar a definição de capital morto na prática, é possível utilizar cinco indicadores: o total de moradias sem habite-se, áreas sem licenciamento para captação de águas pluviais, áreas irregulares sem infraestrutura, áreas com pelo menos um lote de área não edificada em relação à área total e áreas com pelo menos um lote com edificações não ocupadas. A falta de institucionalização adequada tem levado à produção de capital morto pela incapacidade do poder público de mobilizar a valorização da terra urbana nas áreas onde a demanda de moradia de baixa renda é sentida com mais força, onde a necessidade habitacional e a oferta de áreas detectadas por uma demanda natural e evidente. (MARICATO, 2013).

12

A REURB é um dos instrumentos de mobilização dessa dinâmica, evitando a transferência do capital acumulado e a conseqüente segregação dos grupos sociais excluídos da cidade. (FERNANDES, 2011). Contudo, se não for adequadamente utilizada, o resultado da REURB pode ser na verdade o oposto, ou seja, a exploração pela especulação e o aumento da exclusão social. Se os instrumentos e mecanismos de REURB não forem geridos de forma transparente e permitir a segregação do benefício de valorização, a análise do capital morto da cidade pode não ser concentrada na definição matemática, mas na distribuição econômica, e o aumento da especulação poderá ser o resultado.

6.1. Conceito de capital morto aplicado ao direito urbano

A expressão capital morta refere-se a toda forma de capital que não está sendo utilizada para a produção de riqueza. Na economia tradicional, o conceito é restrito ao capital industrial, que permanece estagnado em máquinas, equipamentos ou instalações. No entanto, também

pode ser utilizado em relação a outros fatores e a outros tipos de capital, como é o caso do capital urbano.

A aplicabilidade do conceito de capital morto ao direito urbanístico ainda não foi explorada nos trabalhos acadêmicos. Uma definição inicial pode ser buscada em qualquer manual de Ciência Econômica. O capital, segundo a obra de Lionel Robbins (1932), é entendido como a soma dos bens que são produtos de trabalho, e não como as mercadorias disponíveis para o consumo. Ele é um agente de produção, um fator de produção e, portanto, é um dos meios de satisfazer as necessidades humanas. Moeda e outros valores não são capital quando são considerados em si mesmos, mas apenas na sua função como meios de troca, como intermédio entre o trabalho e a produção de bens de consumo. O capital é um meio de transformação do trabalho em produção, um dos fatores da produção que não consome e não degrada, mas cria mais capital.

Para os economistas, o capital é considerado morto quando se encontra em estoque, e não sendo utilizado para gerar renda. A aplicação do conceito ao direito urbanístico se dá quando se busca detectar a presença de capital morto em terrenos urbanos, em áreas que são reconhecidas como urbanas, mas cuja ocupação ainda não se consolidou. Terrenos sem edificações são considerados capital morto na Ciência Econômica, uma vez que eles não estão realizando a função social da propriedade, determinada pela Constituição Federal Brasileira. Na forma como está em estoque, o terreno não gera riqueza e é apenas um ativo disponível para o proprietário das terras e, portanto, que representa capital morto (ROBBINS, 1932).

A regularização fundiária urbana e a produção do direito à moradia dignam pelo Estado foram analisadas sob a perspectiva do capital morto. Neste sentido, o conceito de capital morto aplicado ao direito urbanístico indica que a maior parte dos imóveis urbanos não estão sendo utilizados ou não estão sendo utilizados da melhor forma. Essa análise implica a introdução de alguns indicadores e métricas que podem ajudar na identificação da produção de capital morto e em um possível controle da sua quantidade e qualidade.

Se a posse privada e a propriedade privada, ao lado da função social, são reconhecidas especificamente na Constituição Federal de 1988, a produção de capital morto tem que ser analisada a partir da sua relação com a regularização fundiária. Essa relação é também a razão do seu estudo sob a noção de capital morto. O capital morto na regularização fundiária é a proposição de que a regularização fundiária é um dos principais instrumentos do direito urbanístico para a transformação da posse privada em propriedade privada. Essa transformação,

por sua vez, é um marco importante para o aumento da valorização imobiliária dos imóveis e para a redução da especulação na cidade.

Por outro lado, a valorização imobiliária é um dos principais motores da exclusão social, quanto maior a valorização imobiliária dos imóveis, maior a concentração dos habitantes mais pobres e a segregação urbana (ROLNIK, 2015). O aumento da concentração dos habitantes dos setores populacionais mais pobres em áreas periféricas, em condições habitacionais precárias e com acesso limitado e precário a serviços urbanos é uma das características da exclusão que mais a distingue da pobreza. Dessa forma, a regularização fundiária, ao transformar a posse privada em propriedade privada e facilitar a valorização imobiliária dos imóveis, pode contribuir para o aumento da exclusão social, a discussão da distribuição dos benefícios da regularização fundiária e da educação urbanística da população são, portanto, fundamentais para que a regularização fundiária não contribua para a exclusão social.

6.2 Educação urbanística e distribuição de benefícios

O capital morto aplicado ao direito urbanístico resulta na produção de um ativo ou recurso sem a utilização, a exploração ou a operação de seu potencial econômico ou social. A discussão sobre capital morto no direito urbanístico poderia ser qualificada por meio de parâmetros econômicos e sociais. A regularização fundiária é a entrega ao morador da sua moradia com segurança jurídica, e sua configuração e caracterização no patrimônio público torna-se um ativo para o poder público, no entanto, como qualquer ativo, a regularização fundiária deve ser acompanhada de políticas públicas que garantam a sua valorização, evitando a sua desvalorização pelos elementos que o cercam e que não são por ele controlados, gerando especulação imobiliária. O capital morto aplicado ao direito urbanístico é a produção de um ativo sem a provisão de serviços e infraestrutura que permitam ao ativo a sua valorização, e isso se reflete no seu não uso ou na sua ocupação em condições precárias.

A regularização fundiária, por meio da REURB, é um dispositivo jurídico e técnico que possibilita à população de baixa renda o acesso à moradia digna e segura, de regularizar a sua propriedade, de melhorar o entorno e de se tornar um cidadão mais ativo. (DE SOTO, 2001). No entanto, o poder público não pode parar nesse primeiro passo. É imprescindível que a operação urbanística produza condições de melhoria do espaço urbano, e que a regularização fundiária seja acompanhada de serviços e infraestrutura à população, democratizando o acesso a serviços e benefícios e reduzindo a segregação entre os diferentes grupos sociais.

7. PROPOSTAS DE MELHORIA INSTITUCIONAL E NORMATIVA

Então, para que o direito fundamental à moradia digna se efetive plenamente, é necessário que o Estado não incumba a famílias de baixa renda do ônus da regularização fundiária urbana. Tendo em vista a importância e os princípios da REURB, podem-se propor: i) reformas legais que ampliem sua efetividade, minimizando lacunas e omissões; ii) medidas administrativas que reduzam omissões, aumentem a eficiência e melhorem mecanismos de controle e responsabilização; e iii) incentivos à participação social, à transparência, à disponibilização de dados.

O art. 214 do Código de Processo Civil é um exemplo de dispositivo que poderia ser modificado. A obrigação de a União, o Distrito Federal, o estado ou o município proverem meios de regularizar a propriedade urbana afeta, em última análise, a dimensão distributiva do direito à moradia, o art. 19, caput e § 1º da Lei 13.465/2017, por sua vez, poderia ser revisto à luz da função social da cidade e da função social da propriedade do segundo grau, considerando-se o capital morto aplicado ao direito urbanístico e seus efeitos negativos.

7.1. Possíveis reformas legais

A regularização fundiária urbana (REURB) contribui para a realização do direito à moradia digna, mas o seu marco normativo carece de diversos aprimoramentos. A primeira necessidade diz respeito à definição de capital morto: a produção e manutenção de bens sociais sem retorno equivalente imediato à sociedade. Partes do direito urbanístico são formatadas para evitar e minimizar o capital morto, mas a política de regularização fundiária, ao menos em sua modalidade REURB-S, opera em sentido oposto. Faltam incentivos claros e efetivos à valorização imobiliária por meio da regularização fundiária, e, por consequência, para a distribuição dos benefícios dessa valorização pela sociedade. Ao mesmo tempo, a atualização da legislação da REURB é um dos caminhos possíveis para responder à omissão dos municípios.

Esse caminho pode incluir, entre outras, as seguintes alterações legislativas. Para a REURB-S, um dos requisitos previstos no art. 11 da Lei 13.465, de 2017, se apresentado como um óbice: a REURB-S é destinada às áreas com mais de 50% das edificações já concluídas. Essa exigência não se justifica, uma vez que o REURB-S é um instrumento de regularização fundiária e não de urbanização ou saneamento da área. A necessidade da legalização dos imóveis, para não caracterização do risco à saúde e à segurança da população – e à preservação da função social do imóvel –, justifica a utilização do REURB-S mesmo em áreas onde a

quantidade de edificações em fase de construção ou inacabadas seja elevada. Outras alterações necessárias, ainda não elencadas, decorrem da articulação da REURB com a política urbanística e, em particular, com a função social da propriedade e a política de desenvolvimento urbano.

7.2. Medidas administrativas para reduzir omissões

A implementação da Regularização Fundiária Urbana (REURB) é um dos principais desafios para a efetivação do direito à moradia. Muitas famílias enfrentam dificuldades para regularizar seus lotes, situação que se agrava com a ausência de um plano diretor regulamentando a apropriação do espaço urbano, subsidiando a administração na concessão de serviços públicos e garantindo que as obras realizadas pelos moradores efetivamente constituam futuras infraestruturas. Embora a REURB exija que a iniciativa do procedimento parta do Município, o fato de a legislação federal ter delegado a responsabilidade pela regulamentação e instalação da REURB a atos administrativos de baixo grau normativo pode levar a um tratamento burocrático da questão, favorecendo a inércia e dificultando a implementação efetiva da lei.

Os procedimentos descritos na REURB constituem uma política pública que atende prioritariamente famílias de baixa renda. A ausência de instrumentos normativos para a sua implantação resulta em um estancamento da disponibilização desses procedimentos. No Brasil, deficientes ou endividados têm amplo acesso a crédito para a aquisição de automóveis a perder de vista, mas a incapacidade de pagamento de uma casa, em regra, os exclui do mercado de consumo. A inércia nas políticas habitacionais para as camadas de baixa renda, por sua vez, leva à precarização da moradia e, conseqüentemente, da qualidade de vida dessas populações, que estão cada vez mais expostas às agruras de privações e vulnerabilidades sociais.

7.3. Incentivos à participação social e transparência

A criação de um capital social de informação e formação, com espaços institucionalizados de interlocução, tem o potencial de reduzir o risco de captura do processo de regularização fundiária e de aumentar sua efetividade (MARICATO, 2013). Uma proposta de iniciativa pública, como a divulgação ampla do conjunto das áreas de risco existentes no município e os critérios que as definem, pode contribuir para mitigar a formação de áreas de ocupação e para aumentar a implantação de serviços, infraestrutura e equipamentos nos assentamentos. A manutenção de um banco de dados aberto a todos sobre as áreas de risco é fundamental para a transparência e, ao mesmo tempo, para a educação urbanística da sociedade.

A restrição proposta à posse de áreas de risco como instrumentos regulatórios pode ser acompanhada da possibilidade de regularização dessas áreas e de sua cessão ao poder público, com a adoção de critérios de interesse social e ambiental, a possibilidade de regularização também depende das condições de habitação digna do assentamento, e a ocupação deve ser considerada temporária. Para os assentamentos que ainda não possuem qualquer tipo de estrutura, as informações sobre as áreas de risco serviriam apenas para educação urbanística.

8- METODOLOGIA DA PESQUISA

A presente pesquisa possui natureza qualitativa, exploratória e descritiva, desenvolvida por meio do método dedutivo, com abordagem crítica acerca da efetivação do direito fundamental à moradia por intermédio da Regularização Fundiária Urbana (REURB) e da omissão municipal no ordenamento jurídico brasileiro. O estudo parte da análise dos princípios constitucionais relacionados à dignidade da pessoa humana, à função social da propriedade e ao direito à cidade, buscando compreender como a ausência de atuação estatal interfere na concretização desses direitos.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa caracteriza-se como bibliográfica, documental e jurisprudencial. A etapa bibliográfica fundamenta-se na análise de livros, artigos científicos, dissertações, teses e produções acadêmicas relacionadas ao direito urbanístico, políticas habitacionais, regularização fundiária e ao conceito de capital morto, com destaque para autores como Hernando de Soto (2001), Edésio Fernandes (2011), Raquel Rolnik (2015), Ermínia Maricato (2013) e José Afonso da Silva (2014). A pesquisa documental foi realizada a partir do exame da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 13.465/2017, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), da Lei nº 11.977/2009 e de demais normas correlatas voltadas à política urbana e à regularização fundiária.

Além disso, foi realizada análise jurisprudencial de decisões proferidas pelos tribunais superiores e tribunais estaduais acerca da REURB, do direito à moradia e da função social da propriedade, buscando identificar os entendimentos predominantes sobre a responsabilidade estatal e os limites jurídicos da regularização fundiária urbana. A utilização da jurisprudência permitiu observar a aplicação prática das normas urbanísticas e constitucionais no contexto da efetivação do direito à moradia.

A pesquisa também adota abordagem analítica e crítica sobre a atuação dos municípios na implementação da REURB, examinando os impactos sociais, econômicos e jurídicos

decorrentes da ausência de políticas públicas efetivas de regularização fundiária. Nesse sentido, foram utilizados dados secundários provenientes de relatórios institucionais, informações públicas e estudos sobre urbanização e déficit habitacional no Brasil, com o objetivo de demonstrar a relação entre informalidade urbana, exclusão social e produção do capital morto.

No que se refere aos objetivos, a pesquisa busca compreender de que forma a omissão municipal compromete a efetivação do direito à moradia digna, bem como analisar os limites e potencialidades da REURB enquanto instrumento de inclusão social e desenvolvimento urbano. A investigação pretende ainda demonstrar a necessidade de fortalecimento das políticas públicas urbanas e de aprimoramento institucional dos municípios, visando assegurar maior efetividade aos mecanismos de regularização fundiária urbana.

Por fim, a pesquisa fundamenta-se na perspectiva interdisciplinar entre o Direito Constitucional, o Direito Urbanístico e as políticas públicas habitacionais, permitindo uma análise ampla da problemática estudada e contribuindo para a reflexão acerca da necessidade de implementação de medidas que promovam cidades mais inclusivas, sustentáveis e socialmente justas

9- CONCLUSÃO

A presente pesquisa demonstrou que a Regularização Fundiária Urbana (REURB) constitui um dos principais instrumentos jurídicos e sociais para a efetivação do direito fundamental à moradia no ordenamento jurídico brasileiro. A partir da análise desenvolvida, verificou-se que a Constituição Federal de 1988 elevou a moradia à condição de direito social indispensável à concretização da dignidade da pessoa humana, impondo ao Estado, especialmente aos municípios, o dever de implementar políticas públicas capazes de assegurar o acesso à cidade, à infraestrutura urbana e à segurança jurídica da posse e da propriedade.

Entretanto, constatou-se que a omissão municipal permanece como um dos maiores entraves à concretização da REURB e à integração dos núcleos urbanos informais ao sistema jurídico formal. A ausência de planejamento urbano eficiente, de programas municipais de regularização fundiária e de investimentos em infraestrutura urbana contribui diretamente para a perpetuação da informalidade, da segregação socioespacial e da exclusão das populações de baixa renda. Essa inércia estatal favorece a manutenção do denominado “capital morto”, caracterizado pela existência de imóveis, áreas urbanas e patrimônios sem plena utilização econômica, social e jurídica.

A pesquisa evidenciou ainda que a regularização fundiária não deve ser compreendida apenas como mecanismo de titulação da propriedade, mas como instrumento de inclusão social, promoção da cidadania e valorização da função social da cidade e da propriedade. Quando acompanhada de políticas públicas estruturantes, a REURB possui potencial para reduzir desigualdades, ampliar o acesso a serviços públicos, fortalecer a segurança jurídica dos moradores e estimular o desenvolvimento urbano sustentável.

Contudo, também se verificou que a valorização imobiliária decorrente da regularização fundiária pode produzir efeitos negativos caso não existam mecanismos de controle público e distribuição social dos benefícios urbanos. Sem políticas de proteção social e planejamento urbano adequado, a própria regularização pode contribuir para processos de especulação imobiliária e deslocamento das populações vulneráveis, agravando a segregação urbana.

Nesse contexto, conclui-se que a efetivação do direito à moradia exige atuação estatal integrada, eficiente e comprometida com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da função social da propriedade e da justiça social. Faz-se necessária a ampliação da capacidade administrativa dos municípios, a criação de mecanismos de transparência e participação popular, bem como o aprimoramento da legislação urbanística e dos instrumentos de implementação da REURB.

Por fim, o estudo reforça que o enfrentamento da informalidade urbana e da produção do capital morto depende não apenas da existência de normas jurídicas, mas sobretudo da efetiva atuação do poder público na implementação de políticas habitacionais inclusivas e permanentes. A construção de cidades mais justas, sustentáveis e democráticas passa necessariamente pela garantia do direito à moradia digna e pelo fortalecimento da regularização fundiária urbana como instrumento de transformação social.

REFERÊNCIAS

DE SOTO, Hernando. **O mistério do capital: por que o capitalismo triunfa no Ocidente e fracassa no resto do mundo**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FERNANDES, Edésio. **Regularização fundiária urbana: fundamentos, desafios e perspectivas**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2013.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo, 2015.

SAULE JR., Nelson. **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis.** São Paulo: Pólis, 2007