



**DESIGUALDADE SOCIAL E FINANCEIRIZAÇÃO DO DIREITO À  
MORADIA: PERSPECTIVAS PARA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO  
À HABITAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DA LEI FEDERAL**

**13.465/2017**

**SOCIAL INEQUALITY AND FINANCIALIZATION OF THE RIGHT TO  
HOUSING: PERSPECTIVES FOR DEMOCRATIZING ACCESS TO  
HOUSING IN BRAZIL FROM THE FEDERAL LAW 13.465/2017**

<i>Recebido em:</i>	20/08/2021
<i>Aprovado em:</i>	09/02/2021

**Carina Lopes de Souza<sup>1</sup>**

**Tássia Aparecida Gervasoni<sup>2</sup>**

**RESUMO**

As deficiências estruturais na fruição de um direito fundamental social à moradia têm correlações profundas com a dinâmica excludente de ocupação dos espaços urbanos no Brasil, agravada pela articulação de um mercado habitacional privado e segregacionista e por

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pela Faculdade Meridional - IMED. Graduada em Direito pela Faculdade Meridional - IMED. Membro do Grupo de estudos e pesquisas em Direitos Fundamentais, Democracia e Desigualdade - IMED/CNPq. Advogada. Endereço eletrônico: [adv.carinalopes@gmail.com](mailto:adv.carinalopes@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, com período sanduíche na Universidad de Sevilla (Espanha). Mestre e Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (Mestrado) na Faculdade Meridional - IMED. Endereço eletrônico: [tassiagervasoni@gmail.com](mailto:tassiagervasoni@gmail.com)



um modelo de financeirização da moradia. Nesse contexto, o presente trabalho propõe-se a investigar se a Lei Federal nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana, pode democratizar o acesso à moradia adequada no Brasil. Para tanto, utiliza-se o método de abordagem dedutivo, métodos de procedimento histórico e monográfico e técnica de pesquisa por documentação indireta. Dentre as principais conclusões, destaca-se que a Lei Federal nº 13.465/2017, isoladamente, não será capaz transformar substancialmente o cenário habitacional brasileiro. A legislação apresenta pontos controversos, mas, tendo em vista seu objetivo central de efetivação do direito à moradia, pode trazer algumas perspectivas de mudanças para o setor habitacional no Brasil, que ainda precisarão ser conjugadas com outros esforços de poder público para uma efetiva prestação deste direito social tão fundamental.

**Palavras-chave:** desigualdade social; financeirização; direito à moradia; acesso à habitação; Lei federal. 13.465/2017.

#### ABSTRACT

The structural deficiencies in the enjoyment of a fundamental social right to housing have profound correlations with the exclusive dynamics of occupation of urban spaces in Brazil, aggravated by the articulation of a private and segregationist housing market and by a model of financialization of housing. In this context, this paper aims to investigate whether Federal Law n. 13.465/2017, which provides for urban land regularization, can democratize access to adequate housing in Brazil. For this, the deductive approach method, historical and monographic procedure methods and research technique using indirect documentation are used. Among the main conclusions, it should be noted that Federal Law n. 13.465/2017, in isolation, will not be able to substantially transform the Brazilian housing scenario. The legislation presents controversial points, but, in view of its central objective of realizing the right to housing, it may bring some perspectives of changes for the housing sector in Brazil,



which will still need to be combined with other efforts of public power for an effective provision of this so fundamental social law.

**Keywords:** social inequality; financialization; right to housing; access to housing; Federal law n. 13.465/2017.

## 1 INTRODUÇÃO

As deficiências estruturais na fruição de um direito fundamental social à moradia têm correlações profundas com a dinâmica excludente de ocupação dos espaços urbanos no Brasil. O projeto urbanístico brasileiro tem trilhado, sem dúvida, um caminho para a modernização, mas, ao mesmo tempo, vem desapontando aqueles que esperavam ver, nesse processo, a superação das desigualdades sociais presentes no país. Com efeito, a articulação de um mercado habitacional privado e segregacionista baliza o acesso à moradia adequada de um grande contingente de pessoas. Mas não só isso, o modelo de financeirização da moradia produz sérios efeitos sobre outras esferas, distanciando a configuração social brasileira da noção de sustentabilidade.

Diante desse contexto, pretende-se investigar se a Lei Federal nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana (REURB), pode democratizar o acesso à moradia adequada no Brasil. Para tanto, dividiu-se o texto em dois capítulos. Inicialmente busca-se apresentar as circunstâncias da posituação do direito à moradia no texto constitucional brasileiro. Procura-se destacar que a proteção formal conferida pela Constituição não é capaz de desmantelar o modelo de financeirização do direito à moradia fortemente enraizado no país. Além disso, ao final desse primeiro capítulo demonstrar-se-á como esse modelo de financeirização não se compatibiliza com a noção de sustentabilidade social, uma vez que corrobora para acentuar o quadro de desigualdade social no Brasil.



No segundo capítulo, passa-se a analisar a Lei Federal nº 13.465/2017, que disciplina de forma mais específica a regularização fundiária urbana (REURB). A legislação é enxergada como uma nova possibilidade para a efetivação política do direito à moradia. A partir dela espera-se democratizar o acesso à habitação e reduzir as desigualdades sociais oriundas do processo de financeirização da moradia. No entanto, serão apresentados alguns pontos controversos da legislação, sobretudo no que diz respeito a sua origem. Com base nesses aspectos serão analisadas possíveis dificuldades de aplicação da referida legislação.

Para conduzir o processo de pesquisa utilizar-se-á o método de abordagem dedutivo, bem como os métodos de procedimento histórico e monográfico. Como técnica de pesquisa empregar-se-á a documentação indireta por meio da pesquisa bibliográfica em livros, periódicos, artigos e legislação.

## **2 A INSUSTENTABILIDADE SOCIAL DO MODELO DE FINANCEIRIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA**

A positivação de um direito fundamental social à moradia junto ao artigo 6º da Constituição Federal de 1988 foi possível a partir da edição da Emenda Constitucional nº 26/2000. Com efeito, a inserção do direito à moradia no ordenamento constitucional representa um importante passo na longa caminhada em busca da sua concretização. No entanto, é necessário reconhecer que o texto constitucional, a partir da referida emenda, passa a tutelar um direito abstrato, que carece de maior profundidade conteudística. Alguns documentos de caráter internacional como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, o Comentário Geral nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU de 1991, as Declarações sobre Assentamentos Humanos - Habitat I de 1976, Habitat II de 1996 e Habitat III de 2016, são responsáveis por conferir ao direito à moradia maior concretude.



Em geral, esses instrumentos de proteção dão contornos mais definidos ao direito à moradia adequada. Relacionam o seu exercício à presença de alguns elementos essenciais como a segurança jurídica da posse e a disponibilidade de infraestrutura básica para a garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos moradores, sobretudo no que se refere ao acesso à água potável, energia para o preparo da alimentação, iluminação e saneamento básico. Além disso, indicam que a localização da moradia deve permitir o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outras necessidades sociais indispensáveis. Apontam, ainda, que a moradia deve oferecer condições efetivas de habitabilidade, assegurando proteção física e psíquica aos seus ocupantes (ONU, 1948,1966, 1991, 1996).

À vista disso, importa esclarecer que muito antes da incorporação do direito à moradia ao texto constitucional brasileiro já lhe era assegurado gozo a partir do princípio da dignidade da pessoa humana, resguardado pelo artigo 1º, inciso III da Constituição (SARLET, 2008, p.5). A moradia tem o condão de proteger e assegurar condições que viabilizem uma existência digna ao indivíduo. A partir da fruição desse direito fundamental social o indivíduo tem acesso a uma série de outras garantias, alcançando, portanto, o status de cidadão.

Cabe lembrar que a moradia enquanto direito social assume também uma natureza prestacional. Na lição de Sanchís os direitos sociais são compreendidos justamente como “direitos que em lugar de satisfazerem-se mediante uma abstenção do sujeito obrigado, requerem por sua parte uma ação positiva que se traduz normalmente na prestação de algum bem ou serviço” (2009, p.171, tradução nossa). O exercício de um direito à moradia, por sua vez, está intimamente relacionado à satisfação de um conjunto de condições/ prestações fáticas, como aquelas apontadas pelos instrumentos internacionais de proteção.

No entanto, a previsão constitucional tardia do direito à moradia e a histórica resistência dos Estados com relação aos direitos sociais acarreta reflexos profundos nas condições de efetividade desses direitos. Evidentemente que a concretização dos direitos



sociais demanda investimentos<sup>3</sup>, mas, ao considerar-se que dentre os objetivos fundamentais do Estado brasileiro estão a construção de uma sociedade justa, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (conforme artigo 3º, da Constituição Federal), não se pode permitir ao governo que se esquive desses investimentos (GERVASONI; SOUZA, 2020, p.285)

Notadamente, a característica particular desses direitos é a sua dimensão positiva, uma vez que não se cuida apenas de evitar a interferência estatal, mas sim de garantir o bem estar social a partir do Estado. Delega-se ao Estado a obrigação de realizar ações concretas que assegurem um mínimo de igualdade e bem-estar social (BEDIN, 2002, p. 62), outorgando ao indivíduo direitos a prestações sociais, tais como saúde, educação e moradia.

O que se pode perceber, contudo, é que o Estado encontrou – e encontra – sérias dificuldades em prover essas prestações materiais indispensáveis para que se possa exercer um direito à moradia adequada. Notadamente, ao longo de décadas, a questão habitacional não foi tratada com a seriedade necessária pelos governistas brasileiros. Embora se tenha notícia de alguns esforços voltados à promoção de moradias<sup>4</sup>, é preciso reconhecer que desde o início da expansão urbana, no século XX, o Estado privilegiou a produção privada de habitações, deixando de regulamentar diretamente esse setor (BONDUKI, 1994, p. 712), de tal sorte que o mercado habitacional permaneceu relegado às mãos de investidores particulares.

---

<sup>3</sup> No Brasil, a teoria da reserva do possível vem constituindo-se em uma limitação à aplicabilidade dos direitos fundamentais sociais, tendo em vista que os recursos estatais disponíveis para provê-los são escassos e, sobretudo, considerando o tratamento doutrinário que este aporte recebeu. Nesse sentido, Novais (2010, p.88) assevera que “a obrigação jurídica que recai sobre os poderes públicos por força do reconhecimento de um direito social é um dever jurídico faticamente dependente do respectivo custo”.

<sup>4</sup> Cabe aqui destacar a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (1930); a Fundação da Casa Popular (1946); o Banco Nacional da Habitação (1964); as Companhias Habitacionais (1966); o Programa de Arrendamento Residencial, o Programa Social de Habitação e o Pró-Moradia (1996-1999) e o Programa Minha Casa Minha Vida (2009). No entanto, tratam-se de tímidas iniciativas no campo habitação social.



A ausência de uma política coerente aliada ao fortalecimento do mercado habitacional privado produziu um quadro crítico no Brasil, cujos reflexos são verificados na atualidade. De acordo com a Fundação João Pinheiro, em 2015, cerca de 7,2 milhões de moradias apresentavam algum tipo de carência quanto aos serviços básicos de infraestrutura, o que corresponde a 12,3% dos domicílios urbanos do país. No que diz respeito à inadequação fundiária, um total de 1,8 milhões de moradias localizavam-se em terrenos não legalizados, o que representa 3,2% dos domicílios urbanos do país. A cobertura inadequada afeta 834 mil moradias, aproximadamente 1,4% dos domicílios urbanos. Por fim, a ausência de banheiro exclusivo abrange, no Brasil, 213 mil moradias, cerca de 0,4% dos domicílios urbanos (FJP, 2018, p. 50-51).

A partir da análise dos dados levantados pela Fundação João Pinheiro é possível constatar a existência de deficiências estruturais no acesso à moradia adequada. O indivíduo que reside em uma habitação sem água potável ou rede esgoto está sujeito a condições desumanas de existência. Essa triste realidade não é uma exceção no Brasil, conforme aponta a Fundação. Além disso, essas carências revelam que a proteção formal conferida ao direito à moradia pela Constituição Federal não foi suficiente para democratizar o acesso à habitação e romper com a hegemonia do mercado habitacional privado, fortemente enraizado no país.

A dificuldade de acesso ao mercado imobiliário constitui um forte entrave para realização do direito à moradia, sobretudo quando se trata das populações de baixa renda. É possível identificar aqui uma das características mais marcantes do setor habitacional privado no Brasil, a sua pouca abrangência. Trata-se de um mercado para poucos, engendrado por um capitalismo que combina relações modernas de produção com expedientes de subsistência (MARICATO, 2003, p.153-154). As medidas adotadas pelos governistas, ao longo de anos, buscaram atenuar esse quadro habitacional crítico, mas não trataram de forma efetiva as raízes dessa problemática. A formação socioespacial urbana sempre esteve voltada à construção de um espaço de poder, de um mercado de reprodução



do capital (BALBIM, 2018, p.15), conformando um cenário de intensa desigualdade social no país.

Essa exploração econômica da moradia, no entanto, não está adstrita ao Brasil, se faz presente no circuito mundial. Inclusive, esse processo se acentua em razão da globalização da economia e da ascensão da ideologia neoliberalista<sup>5</sup>. Alguns recortes colacionados por Rolnik, entre os anos de 2009 e 2013, são capazes de ilustrar esse cenário. Segundo a autora, em 2009, Pacoima, localizada a poucos quilômetros de Los Angeles, na Califórnia, transformou-se em uma cidade fantasma. Placas de “*for sale*” e “*for rent*” dominavam a paisagem após dezenas de famílias abandonar suas casas em virtude do inadimplemento de financiamentos habitacionais (ROLNIK, 2019, p. 22-23). No ano de 2010 a capital futurista do Cazaquistão, Astana, vivenciou um cenário habitacional caótico. Um barracão abrigava grevistas vítimas de construtoras que faliram e desapareceram deixando os esqueletos dos edifícios e inúmeras famílias sem moradia. Os grevistas de Astana eram apenas os mais corajosos entre cerca de 16 mil mutuários atingidos, até aquela data, pela falência de empresas de construção, que já haviam interrompido 450 projetos (ROLNIK, 2019, p. 21).

No ano de 2011 a rua Dizingoff, um dos pontos comerciais mais importantes de Tel Aviv, amanheceu tomada por barracas de *camping*. Tratava-se de uma manifestação contra a falta de moradia acessível. O preço dos imóveis, por mais de uma década, havia atingido o pico em Israel, levando o tema da política habitacional ao centro da agenda política do país. No ano de 2012, caixas eletrônicos e sedes de bancos em um bairro da região norte de Bilbao amanheceram grafitados com a palavra “assassinos”, em sinal de protesto pela morte de Amaia Egaña, de 53 anos. Ela havia se suicidado momentos antes de ser despejada de seu

---

<sup>5</sup> A marca do neoliberalismo é a “economicização”. Mais precisamente a conversão de domínios, atividades e sujeitos não econômicos em econômicos – a todas as esferas da vida. Em suas diferentes encarnações em países, regiões e setores, em suas diferentes interseções com culturas existentes e tradições políticas, e, acima de tudo, em suas convergências e absorções de outros discursos e desenvolvimentos, o neoliberalismo toma formas diferentes e cria conteúdos e detalhes normativos diversos, diferentes idiomas. É globalmente onipresente, porém desunificado e desidêntico a si mesmo, no espaço como no tempo. (BROWN, 2018, p.13-14).





apartamento por falta de pagamento de um empréstimo bancário, contraído para adquirir o imóvel.<sup>6</sup> No Reino Unido, em 2013, manifestamente reuniam-se para articular campanhas contra a chamada *bedroom tax* (taxa do quarto) implementada pelo governo britânico. A medida de austeridade fiscal previa a cobrança de taxa a pessoas que residiam sozinhas em imóveis com mais de um quarto (ROLNIK, 2019, p.22-25).

O cenário retratado por Rolnik – presente nas mais diversas regiões do globo – revela um longo processo de desconstrução da moradia da condição de direito fundamental social e sua transformação em mercadoria e ativo financeiro. Essa conversão da economia política da habitação em elemento estruturador da ação capitalista tem sido identificada como “financeirização”. Trata-se do domínio de práticas, narrativas, atores e mercados financeiros em várias escalas, fomentando a transformação estrutural de economias, empresas, estados e grupos familiares (ROLNIK, 2019, p.26).

De acordo com Dowbor (2017, p.155), a financeirização é um termo largamente difundido. No entanto, poucos que ouviram falar desse fenômeno se dão conta da profundidade da deformação generalizada dos processos econômicos, sociais e ambientais. Os bancos e a mídia, inclusive, chamam tudo de “investimento”, parece mais nobre do que “especulação”. O que está por traz dessa manobra midiática é a ideia de fomentar a migração de recursos econômicos para ganhos improdutivos.

Importa destacar que essas mudanças profundas no padrão de acumulação capitalista e a disseminação das finanças como matriz de organização da riqueza em escala mundial impuseram uma nova racionalidade ao desenho institucional das políticas públicas. Para além disso, a crise fiscal do Estado implicou uma inflexão substantiva na trajetória de reconhecimento de direitos e na oferta estatal de bens e serviços públicos. A política

---

<sup>6</sup> A autora chama atenção para um outro dado alarmante: de acordo com o Poder Judiciário da Espanha, entre os anos de 2007 a 2011, iniciaram-se 349.438 execuções hipotecárias. Só no ano de 2011, tem-se notícia de 212 novos processos a cada dia (ROLNIK, 2019, p.22)



habitacional, como política pública voltada à efetivação do direito à moradia, não escapou desse movimento. Inicialmente compreendida como uma política de bem estar, a provisão habitacional migrou paulatinamente do discurso universalista dos direitos fundamentais para a lógica seletiva dos mercados (ROYER, 2009, p.13).

A expansão financeira do sistema mundial e a crise fiscal do Estado esvaziaram a sustentação estatal das políticas de bem-estar, deslocando para o mercado o atendimento das necessidades básicas da população (ROYER, 2009, p.13). O *welfare state* deu lugar à flexibilização e desregulamentação das políticas sociais (MARICATO, 2003, p.162). Assim como outras áreas, a habitação sofreu os reflexos do desmantelamento dessas instituições de bem-estar, articulado a partir de uma série de políticas neoliberais voltadas à ampliação da disciplina do mercado, à competição e à mercantilização (ROLNIK, 2019, p.32).

No Brasil, a política habitacional reflete com muita consistência o padrão de modernização conservadora delineado a partir de 1964. A crise de financiamento do Estado serviu de pretexto para conter as aspirações transformadoras embutidas na efetivação dos direitos sociais, reduzindo o projeto nacional de desenvolvimento ao aperfeiçoamento das instituições de mercado e à inclusão seletiva de cidadãos no sistema de crédito direcionado (ROYER, 2009, p.14). Estruturou-se assim um mercado habitacional privado e segregacionista, que não abrange os extratos populacionais representativos da larga demanda por moradia no país.

Há de se reconhecer que o caráter público ou semipúblico das instituições e da política financeira habitacional faz com que esse setor seja, por definição, de alta relevância política. Nenhuma montagem de sistemas financeiros de habitação, mais ou menos conectados a finanças globais, dispensa a ação estatal, não apenas na regulação das finanças, mas também na construção da hegemonia política da concepção da casa como mercadoria e ativo financeiro. (ROLNIK, 2019, p. 28). Nessa perspectiva, o Estado figura como um



importante vetor para o aumento patrimonial dos mais afortunados (DOWBOR, 2017, p.141), conformando um contexto de intensa exploração econômico-financeira da moradia.

Pode-se perceber que o uso crescente da habitação como um ativo integrado ao mercado financeiro global afetou profundamente o exercício de um direito à moradia adequada. A crença de que os mercados poderiam regular a alocação de moradias e desenvolver soluções “criativas” levou ao abandono de políticas públicas em que a habitação é considerada um bem social. A ideia da moradia enquanto bem comum que uma sociedade concorda em partilhar ou prover para aqueles com menos recursos – ou seja, um meio de distribuição de riqueza – foi intencionalmente esquecida. Na nova economia política centrada na habitação como um meio de acesso à riqueza, a casa transforma-se de bem de uso em capital fixo – cujo valor é a expectativa de gerar mais-valor no futuro (ROLNIK, 2019, p.31).

Assim, a atuação dos mercados habitacionais implicou também em uma reestruturação das cidades. Trata-se não apenas de uma nova política habitacional, mas de um complexo urbanístico, imobiliário e financeiro com impactos profundos no desenho das cidades e na vida dos cidadãos. Os espaços urbanos foram cada vez mais definidos pelos critérios de valor de troca. O direito de viver, morar e conviver na cidade é assegurado àqueles que puderem pagar por isso. Esse preço é estipulado pelo mercado e se encontra, muitas vezes, embutido no custo de vida de um bairro, custo esse que dificulta, de modo invisível, a presença de pessoas de renda mais baixa (MASTRODI; BATISTA, 2018, p.863).

Necessário apontar que a democratização da produção de moradias e do acesso à cidade com todos os seus serviços e infraestrutura exige a superação de dois grandes obstáculos – terra urbanizada e financiamento – que, durante toda a história da urbanização brasileira, foram garantidos apenas às camadas mais abastadas da população. Evidentemente, o mercado privado não tem atingido nem mesmo a classe média - cinco a dez



salários mínimos - quando a maior parte da população situada abaixo dos cinco salários mínimos necessita de subsídios. (MARICATO, 2003, p.163).

O descompasso entre a demanda e oferta de moradias é apenas uma das consequências da tomada do setor habitacional pelas finanças globais. A criação, reforma e fortalecimento dos sistemas financeiros de habitação abriram um novo campo de aplicação do capital excedente. Longe de representar uma melhoria nas condições habitacionais, a entrada de excedentes globais de capital permitiu o crescimento do crédito para além do tamanho e capacidade dos mercados internos, criando e inflando as chamadas bolhas imobiliárias. (ROLNIK, 2019, p. 26-27).

No ano de 2008, os Estados Unidos vivenciaram uma grave crise hipotecária, que veio a repercutir no setor imobiliário brasileiro. O empresariado brasileiro passou a intensificar o *lobby* junto ao Ministério da Fazenda no intuito de implementar um “pacote habitacional” (MARGUTI, 2018, p.122). A formulação final das negociações deu origem ao Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em março de 2009, com a meta de construção de 1 milhão de moradias. O programa transformou-se em uma das principais ações governamentais no campo econômico-social, ampliando de forma significativa a oferta de moradias, com uma estratégia keynesiana de crescimento econômico (ROLNIK, 2019, p.300-301). Sustentou, assim, os elevados níveis de investimento no setor da construção civil do país nos anos imediatamente subsequentes.

Contudo, é necessário ressaltar que a adoção de um “programa-política”, com foco no mercado de habitação, deixou em segundo plano as possibilidades de diversificação da provisão habitacional e de acesso à moradia adequada por aqueles que não atendem aos critérios do programa (MARGUTI, 2018, p.123). Nessa esteira, à medida que a política habitacional desloca a produção de habitações à lógica de mercado que rege o setor privado, a busca pelo lucro máximo em cada tipo de empreendimento induz uma escolha locacional baseada no preço da terra. O resultado disso é a segregação espacial, já que os



empreendimentos destinados à população de baixa renda serão viáveis apenas nos terrenos mais baratos, em geral, nas áreas periférica das cidades (ARAGÃO; MARGUTI, 2016, p.337).

A conjuntura social e econômica retratada até aqui permite constatar que a crise habitacional deflagrada no cenário mundial e, de forma ainda mais sintomática, no Brasil, é diferente de qualquer crise anterior. Está associada à crescente desigualdade socioeconômica, à financeirização em grande escala da moradia e da terra e à existência de sistemas habitacionais que não são sustentáveis, especialmente porque tratam a habitação como uma mercadoria (ONU, 2020, p.2).

O modelo de financeirização da moradia revela um completo descompasso entre os valores econômicos e humanísticos. A extrema valorização do capital em detrimento da vida digna conforma um modelo insustentável, especialmente do ponto de vista social. Antes, porém, de adentrar nessa temática, é necessário compreender as linhas gerais do conceito de sustentabilidade. Muito distante da sua concepção original, a palavra sustentabilidade vem sendo empregada como um adjetivo, mais precisamente, como uma etiqueta atribuída a serviços, produtos e processos para agregar-lhes valor (BOFF, 2015, p.9).

Longe disso, a sustentabilidade, em resumo, abrange um conjunto de ações que se destinam a assegurar a vitalidade e integridade do planeta, a preservação de seus ecossistemas com todos os elementos físicos, químicos e ecológicos que possibilitam a existência e reprodução da vida e o atendimento das necessidades da presente e das futuras gerações (BOFF, 2015, p.14). Logo, a sustentabilidade está intimamente relacionada à ideia de proteção dos recursos e condições indispensáveis para a existência humana a longo prazo. Dessa forma, o seu desenho compreende uma estrutura mínima de direitos e garantias, de tal modo que não se pode pensar nesse conceito desconexo da realização de um direito à moradia adequada, necessidade tão básica para a manutenção da vida humana.

No entanto, a noção sustentabilidade vem sendo deturpada, agregada aos mais diversos termos com o intuito de produzir “credibilidade” ou transparecer uma



“preocupação genuína” com o futuro da humanidade. Nessa perspectiva, tem-se verificado a emergência da expressão “desenvolvimento sustentável” no cenário mundial. O documento *Our Common Future*, elaborado pela Comissão das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ainda no ano 1987, é comumente referido quando se busca estabelecer uma definição de desenvolvimento sustentável. De acordo com o documento é considerado sustentável o desenvolvimento que atende às necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades (MCKENZIE, 2004, p. 2).

Necessário destacar que a ideia de desenvolvimento sustentável é objeto de fortes críticas. Isso porque essa noção funciona, basicamente, como uma cortina de fumaça por trás da qual as empresas perpetuam práticas de reprodução do capital e exploração de recursos, ao mesmo tempo em que “defendem” as necessidades de gerações futuras. A definição de desenvolvimento sustentável, citada como uma definição de sustentabilidade como um todo, pressupõe a necessidade de desenvolvimento no lugar de empregar esforços para a manutenção dos recursos atuais e, por esse motivo, concentra-se nas áreas em que o desenvolvimento é mais importante (MCKENZIE, 2004, p. 2).

Essa linha de pensamento conformou um cenário econômico, político e cultural que não pode ser considerado sustentável, pois revela níveis alarmantes de degradação dos recursos naturais, geração e ampliação de desigualdades e outros esgarçamentos sociais (BOFF, 2015, p.9-10). A moradia está inserida nessa lógica. O desatendimento desse direito fundamental, ou a mera provisão de “um teto e quatro paredes”, não se compatibiliza com a ideia de sustentabilidade. Com efeito, a carência de um abrigo que assegure proteção física, conforto, condições mínimas de higiene e segurança corrobora para a ampliação dos níveis de desigualdade e vulnerabilidade social no Brasil.



De acordo com o Atlas da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras o índice de vulnerabilidade social (IVS) relativo à infraestrutura urbana<sup>7</sup> revela dados alarmantes. No ano de 2000, a região metropolitana de Porto Alegre, compostas por 34 municípios, possuía IVS da infraestrutura urbana de 33%. Isso significa que 1/3 da população não contava com abastecimento de água e esgotamento sanitário adequados ou serviço de coleta de lixo. Ainda, os moradores da área auferiam renda per capita inferior a meio salário mínimo e dispndiam de mais de uma hora no deslocamento até o trabalho. Em 2010, o IVS da infraestrutura urbana desta mesma região era de 32% (IPEA, 2015, p.143-144), revelando a manutenção destas condições precárias.

Outras regiões metropolitanas do Brasil como Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo também apresentam esse mesmo panorama (IPEA, 2015, p.17-213). Alguns tímidos avanços no que diz respeito às condições de infraestrutura podem ser verificados no período que compreende 2000 a 2010, mas não representam uma melhora significativa na fruição de um direito à moradia adequada.

Se de um lado há um fortalecimento do mercado privado de habitação no Brasil e da lógica de financeirização, de outro, pode-se observar a ampliação das desigualdades no acesso à moradia adequada. Nesse sentido, Boff (2015, p.19) destaca que a sustentabilidade de uma sociedade é medida, justamente, pela sua capacidade de assegurar a todos meios de vida suficientemente adequados. A partir da análise dos dados divulgados pelo IPEA, verifica-se a existência de um percentual significativo de moradias despidas de qualquer infraestrutura urbana, inclusive dos serviços públicos mais básicos. As deficiências

---

<sup>7</sup> O IVS da Infraestrutura Urbana considera: a) percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados; b) percentual da população que vive em domicílios urbanos sem serviço de coleta de lixo; c) percentual de pessoas que vivem em domicílios com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo e que gastam mais de uma hora até o trabalho no total de pessoas ocupadas, vulneráveis e que retornam diariamente do trabalho (IPEA, 2015, p.9).



estruturais na fruição de um direito à moradia adequada conformam esse quadro de extrema vulnerabilidade social.

Quando se observa a deterioração social produzida pelo modelo de financeirização da moradia, incapaz de garantir condições dignas de subsistência a um grande contingente de brasileiros, não há como negar que essa situação é reflexo da ação capitalista, em especial das políticas neoliberais, responsáveis por manejar o desenvolvimento sustentável como qualquer mercadoria a serviço do crescimento e do lucro (DIAS, AQUINO, 2019, p.7). O modo de produção industrialista, consumista, perdulário e poluidor conseguiu fazer da economia o principal eixo articulador e construtor das sociedades. O mercado livre transformou-se na realidade central, subtraindo-se do controle do Estado e da sociedade, transformando tudo em mercadoria, desde as realidades mais sagradas e vitais como a água e os alimentos, até as mais obscenas como tráfico de pessoas, de drogas e de órgãos humanos. A política foi esvaziada ou subjugada aos interesses econômicos, e a ética foi enviada ao exílio (BOFF, 2015, p.17-18).

Seguindo essa mesma lógica apontada por Boff, o direito à moradia deixou de representar uma necessidade humana básica, trata-se muito mais de um bem com valor econômico, especialmente voltado à especulação imobiliária. Notadamente, o capital especulativo ganhou proeminência sobre o produtivo. A especulação transferiu quantidade inimaginável de riqueza para poucos grupos familiares. Não é por acaso que os 20% mais ricos consomem 82,4% das riquezas do planeta, enquanto os 20% mais pobres têm que se contentar com apenas 1,6%. Mais espantoso ainda é saber que as três pessoas mais ricas do mundo possuem ativos superiores a toda a riqueza dos 48 países mais pobres, onde vivem cerca de 600 milhões de pessoas (BOFF, 2015, p.18).

Essa realidade extremamente desigual se agravou diante da pandemia do Coronavírus. De acordo com recente relatório elaborado pela Oxfam, um pequeno grupo de mais de 2 mil bilionários possui mais dinheiro do que poderia gastar em mil vidas, ao passo





que metade da humanidade é forçada a sobreviver com menos de US\$5,50 por dia. O relatório ainda destaca que por 40 anos, o 1% mais rico ganhou mais do que o dobro da renda da metade mais pobre da população global. Essa intensa desigualdade é produto de um sistema econômico falho e explorador, que tem suas raízes na economia neoliberal e na captura da política pelas elites (OXFAM, 2021, p.11).

A noção da sustentabilidade social não se compatibiliza com esse quadro de extrema desigualdade. Necessário registrar que uma sociedade sustentável pressupõe que todos os cidadãos tenham o mínimo necessário para uma vida digna e que ninguém absorva bens, recursos naturais e energéticos que sejam prejudiciais a outros. Isso significa erradicar a pobreza e garantir igualdade material. Em resumo, implantar a velha e desejável justiça social (NASCIMENTO, 2012, p. 56). Nessa óptica, a concepção da sustentabilidade social pode ser definida como a capacidade das gerações atuais e futuras de criar comunidades saudáveis e habitáveis, por meio de processos, sistemas, estruturas e relacionamentos formais e informais de apoio ativo. Comunidades socialmente sustentáveis são equitativas, diversificadas, conectadas e democráticas e oferecem uma boa qualidade de vida (MCKENZIE, 2004, p. 18).

Segundo Boff (2015, p.128), uma sociedade será considerada sustentável na medida em que se torna cada vez mais autônoma. Quando tiver superado níveis agudos de pobreza. Quando seus cidadãos estiverem ocupados em trabalho significativos. Quando a igualdade política for continuamente buscada. Quando e a desigualdade econômica foi reduzida a níveis aceitáveis. Por fim, a sustentabilidade social será alcançada no momento que as estruturas sociais forem capazes de se reinventar e se rearticular em prol da existência digna da presente e das futuras gerações.

O retrato dessa sociedade ideal não traz nenhum alento, muito pelo contrário, escancara o quão distante se está da construção de uma sustentabilidade em âmbito social. O conjunto de dados apresentando neste primeiro capítulo permite inferir que a questão



habitacional no Brasil carece de maior atenção. O mercado habitacional privado e seu modelo de financeirização da moradia estruturaram um cenário de segregação socioespacial e intensa desigualdade. O acesso à moradia adequada está restrito às camadas populacionais que pode pagar por esse “bem/ativo financeiro”.

Diante disso, no segundo capítulo busca-se apresentar uma iniciativa legislativa recente voltada à regularização fundiária e acesso à moradia adequada, a Lei nº 13.465/2017. A referida legislação tem como escopo proporcionar condições dignas de moradia e o reconhecimento do direito à propriedade àqueles que, invariavelmente, são excluídos do mercado habitacional formal e ocupam áreas irregulares em busca de moradia.

### **3 A REURB COMO ALTERNATIVA PARA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À HABITAÇÃO E PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE SOCIAL NO BRASIL**

Apresentados os contornos do modelo de financeirização do direito à moradia e seu descompasso com a noção de sustentabilidade social, propõe-se, nesse momento, uma análise da Lei Federal nº 13.465/2017, conhecida como Lei de Regularização Fundiária Urbana (REURB). Essa legislação tem sido enxergada com uma nova possibilidade para a efetivação política do direito à moradia, nos termos do artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

A legislação abarca duas modalidades de regularização fundiária urbana. A primeira modalidade trata-se da Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S), voltada aos núcleos urbanos informais ocupados por famílias de baixa renda. Como destacado no capítulo anterior, a demanda por moradia provém das camadas sociais mais carentes, justamente, por se tratarem de extratos populacionais excluídos do mercado formal de habitação no país. Assim, essa primeira modalidade de regularização fundiária traz esperança aos moradores de muitas ocupações. Por outro lado, a Regularização Fundiária Específica (REURB-E) diz



respeito aos núcleos urbanos informais ocupados por aqueles que não se encaixam no critério de baixa renda (BRASIL, 2017).

Para além dessas duas modalidades de regularização fundiária, a legislação institui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano. Nesse sentido, o artigo 9º, parágrafo 1º da Lei estabelece que os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano políticas com base no princípio da sustentabilidade econômica, social e ambiental, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente e funcional (BRASIL, 2017). Dessa forma, a legislação introduz uma nova ordem urbana, reconhece o direito à moradia como um direito fundamental social e procura, ao menos formalmente, combater o quadro de segregação socioespacial latente no país. Tudo isso tendo como princípio basilar a sustentabilidade.

Ainda, a Lei elenca, em seu artigo 10, os objetivos da regularização fundiária urbana. Cabe aqui mencionar alguns deles, como: a) identificar e regularizar os núcleos urbanos informais, assegurando a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes; b) ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; c) promover a integração social e a geração de emprego e renda; d) garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; e) garantir a efetivação da função social da propriedade; e, por fim, f) ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 2017).

Nessa perspectiva, a regularização fundiária de interesse social promete prover às moradias o status de “legalidade” e, por consequência, garantir acesso a uma rede de infraestrutura urbana que compreende o abastecimento de água potável, luz elétrica, esgotamento sanitário, coleta de lixo, iluminação pública, dentre outros serviços. Ou seja, essa modalidade de regularização fundiária tem o intuito de possibilitar às populações de



baixa renda o acesso a condições de moradia adequada, garantindo, ainda que minimamente, conforto, segurança e higiene.

Não só isso, a legislação preocupa-se também em promover a integração social e a geração de emprego e renda. Evidentemente, os ocupantes de áreas irregulares, muito além das dificuldades ligadas à fruição do direito à moradia, enfrentam uma série de outros desafios. A exclusão social é um deles. Essas pessoas encontram-se às margens da “cidade legal”, esquecidas e desvalorizadas. Isso reflete de forma direta no acesso à educação formal, no índice de empregabilidade e no rendimento auferido pelos moradores. Como apontado por Boff (2015, p.128), uma sociedade sustentável pressupõe a erradicação da pobreza, o pleno emprego, a igualdade política, a redução das disparidades econômicas, entre outros fatores. Por isso não se pode deixar de reconhecer que o objetivo de promover a integração social e a geração de emprego e renda consagrado na legislação é extremamente relevante.

Nessa esteira, a Lei parece trazer novas perspectivas para a democratização do acesso à moradia e redução das desigualdades sociais no Brasil. Certamente dismantlar o mercado privado da habitação, estruturado ao longo de décadas, é tarefa um tanto quanto complexa. Mas, a partir da referida legislação será possível promover a regularização dos núcleos urbanos informais, assegurando aos moradores o mínimo necessário para uma vida digna. Viver com dignidade é, de fato, uma condição indispensável na busca pela sustentabilidade social.

Contudo, apesar da relevância da Lei Federal nº 13.465/2017, a sua constitucionalidade levanta forte polêmica, de tal sorte que contra ela foram interpostas três Ações Diretas de Inconstitucionalidade: a ADI 5771, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, a ADI 5787, de autoria do Partido dos Trabalhadores, e a ADI 5883, proposta pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB. No âmbito da ADI 5787, diversos órgãos se



manifestaram em oposição à lei, dentre eles o Conselho Nacional de Direitos Humanos<sup>8</sup>, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT, por intermédio da Promotoria da Justiça e Defesa da Ordem Urbanística - PROURB<sup>9</sup> e a 1ª Câmara de Coordenação e Revisão - Direitos Sociais e Atos Administrativos da Procuradoria Geral da República<sup>10</sup> (ROSA JUNIOR et al., 2020, p.101).

De início, um dos pontos mais emblemáticos da Lei é, justamente, a sua origem. A legislação é fruto da conversão da Medida Provisória nº 759 de 2016, editada pelo presidente Michel Temer. Dessa forma, a sua promulgação ocorreu sem a participação popular e sem prévia elaboração de estudos técnicos. De acordo com Rosa Junior et al. (2020, p.101), essa legislação operou mudanças significativas no instituto da regularização fundiária até então vigente. Também alterou mais de uma dezena de leis ordinárias aprovadas pelo Congresso Nacional, muitas em vigor há aproximadamente uma década e que haviam contado com ampla participação popular para sua formulação.

Nesse âmbito, cumpre esclarecer que a política de regularização fundiária de interesse social foi uma conquista da sociedade civil organizada. Os movimentos sociais de luta pela moradia, associações de moradores, setores da academia e políticos progressistas, a partir do fim da década de 1970, no bojo do processo de democratização, organizaram-se para reivindicar o direito à moradia (LOPES, 2020, p.119). Notadamente, o movimento de reforma urbana representa a afirmação desse direito social conquistado pelas ocupações urbanas e a preservação de seus laços sociais e econômicos com o território (BRUNETT, 2009, p. 41).

---

8 Recomendação do Conselho Nacional de Direitos Humanos nº 05, de 27 de abril de 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/old/cndh/recomendacoes-1/recomendacao-05-regularizacao-fundiaria/view>. Acesso em: 20/12/2020.

9 Nota Técnica da Promotoria da Justiça e Defesa da Ordem Urbanística nº 01/2017. PRO Disponível em: [https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/noticias/abril\\_2017/Nota\\_T%c3%a9cnica\\_MP\\_759-2016\\_PROURB.pdf](https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/noticias/abril_2017/Nota_T%c3%a9cnica_MP_759-2016_PROURB.pdf). Acesso em 20/12/2020.

10 Recomendação 1ª Câmara de Coordenação da Procuradoria Geral da República nº 01/2017. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nt\\_mpv\\_759.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nt_mpv_759.pdf). Acesso em 20/12/2020.



Nesse sentido, a legislação anunciou um verdadeiro retrocesso nas conquistas das últimas décadas do movimento de reforma urbana, principalmente, no que tange à função social da propriedade e ao direito à moradia. A lei ampliou de forma inusitada a regularização fundiária de interesse específico e praticamente extinguiu questões importantes para a regularização fundiária de interesse social (LOPES, 2020, p.120). Dessa forma, a legislação rompeu com vários regimes jurídicos e urbanísticos que estavam em vias de consolidação nas políticas de regularização fundiária de interesse social.

O que também preocupa neste novo marco regulatório é o conjunto de interesses por trás da sua concepção. A partir da nova lei, a política de regularização fundiária foi transformada em um instrumento atrativo para a incorporação imobiliária, ou seja, aproximou consideravelmente a conquista do direito à moradia, consolidado pelo valor de uso da posse da terra, aos interesses do mercado imobiliário (LOPES, 2020, p.120). Como apontado no capítulo anterior, esse é um quadro sintomático do processo de financeirização da moradia. Há a partir da Lei Federal nº 13.465/2017 um estímulo ao movimento de conversão do direito à moradia em mercadoria, a ser incorporada rapidamente pelo mercado imobiliário.

Além dos problemas mencionados, a REURB enfrenta dificuldades práticas para a sua concretização. À título de exemplo, no artigo 19, parágrafo 1º, da Lei Federal nº 13.465/2017, consta a exigência de que o auto de demarcação urbanística seja instruído com a planta e o memorial descritivo da área a ser regularizada. O rol de especificações do memorial é extenso: deve-se determinar as medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores (BRASIL, 2017).



Na maioria das ocupações irregulares é difícil precisar com exatidão alguns dos requisitos constantes no referido artigo, pois os lotes e/ou moradias confundem-se, há dificuldade em apontar onde começa e termina uma determinada moradia. Somam-se a isso os custos elevados para moradores de baixa renda, bem como a necessidade de um tempo considerável para cumprir as exigências (ROSA JUNIOR et al., 2020, p.103).

Não obstante, o artigo 35 da Lei Federal nº 13.465/2017, que trata do projeto de regularização fundiária, ainda prevê uma série de requisitos de difícil cumprimento, como por exemplo: a) levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente; b) planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas; c) estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; d) estudo técnico para situação de risco; e) estudo técnico ambiental (BRASIL, 2017).

As exigências previstas na Lei Federal nº 13.465/2017 corroboraram para que os ocupantes de áreas irregulares permaneçam em situação precária de moradia. O aspecto financeiro evidentemente é um dos fatores responsáveis por provocar a exclusão das camadas sociais mais carentes do mercado habitacional formal, sujeitando-as à irregularidade fundiária. Na medida em que a legislação traz em seu bojo requisitos excessivamente onerosos para regularização, está restringindo o acesso ao direito à moradia e fortalecendo a lógica excludente implementada pelo mercado de habitacional privado no país.

No que diz respeito à atuação do poder público na promoção da regularização fundiária, o artigo 37 da mesma lei fornece algumas diretrizes. Estabelece que na REURB-S caberá ao ente competente implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção (BRASIL, 2017). Porém, a administração pública



alega sérias dificuldades para executar essas exigências legais, sob a justificativa de que não há disponibilidade de recursos para tal (ROSA JUNIOR et al., 2020, p.104).

A partir da análise da mencionada legislação, pode-se constatar que esse instrumento jurídico capaz de promover a reforma urbana tende a impedi-la, por meio de requisitos que destoam da realidade da maioria das ocupações irregulares. Isso não é uma novidade, desde o início da expansão urbana no Brasil, a regulamentação do setor habitacional era enxergada como inibidora da promoção privada. Quando enfim se decide regulamentar o setor, a legislação urbanística nasce para estruturar o mercado imobiliário privado (FIX, 2011, p. 51). Os códigos de obras, leis de zoneamento e parcelamento do solo tiveram um claro papel de subordinar certas áreas urbanas ao capital imobiliário. A normatividade contribuiu para a ordenação do solo de uma parte da cidade, mas também corroborou para a configuração um cenário de intensa desigualdade e exclusão social<sup>11</sup>(MARICATO, 2003, p.154).

Essa é a realidade no Brasil, as ocupações irregulares são oriundas de um processo de urbanização excludente, sobretudo em razão da falta de condições financeiras da população de baixa renda em se inserir legalmente no mercado imobiliário, ocupando áreas impróprias e que geralmente apresentam restrições de uso (FERNANDES, 2006, p.4). O fenômeno da financeirização da moradia aliado à ausência de instrumentos legais efetivos acentuou ainda mais esse quadro crítico. As iniciativas legislativas no campo da habitação não têm um olhar cuidadoso para com as demandas do setor. Diante disso, está cada vez mais difícil garantir o exercício de um direito à moradia adequada e, por consequência, ainda mais distante de promover a sustentabilidade social.

---

<sup>11</sup> As primeiras legislações urbanas editadas no Brasil já revelavam um aspecto segregacionista/excludente. A exemplo disso, tem-se o Código Municipal de São Paulo, de 1920, que proibiu o uso de porões para moradia. Nessa mesma linha, o Código Arthur Saboia de 1929, revisto em 1934, desaprova a existência de cortiços na cidade (MARICATO, 2002, p.151). Porões e cortiços eram habitados por pessoas de baixa renda que, ao longo da história, foram excluídas das áreas centrais das cidades brasileiras.





A ausência de um aparato público voltado ao setor habitacional conforma esse cenário de segregação socioespacial, fazendo com que a informalidade urbana ainda seja o único meio de alcançar o direito à moradia. Nessa linha, Fernandes (2006, p.7) aponta como fator fundamental na criação e reprodução desse processo excludente de urbanização a prevalência de uma ordem jurídica obsoleta, que seguiu afirmando o paradigma anacrônico do Código Civil de 1916, reforçando assim a tradição histórica de reconhecimento de direitos individuais de propriedade sem uma maior qualificação. Como resultado, por muitas décadas, o escopo para intervenção do poder público na ordem da propriedade imobiliária, via planejamento territorial e gestão urbana, era muito reduzido, especialmente no nível municipal. Até hoje, a maioria dos municípios brasileiros possui um conjunto insuficiente de leis urbanísticas básicas — que determina perímetros e aprova códigos de obras tradicionais.

Considerando a trajetória histórica das legislações urbanísticas, a expectativa quanto à aplicabilidade e cumprimento da Lei Federal nº 13.465/2017 não é tão positiva. Ademais, dada a forma de criação da Lei, é justificável o receio de que, ao invés de solucionar os problemas que envolvem o direito à moradia, acabe favorecendo a especulação imobiliária e o afastamento das pessoas mais pobres das regiões centrais e mais valorizadas das cidades. Contudo, a Lei ainda é um instituto novo, não se sabe o que ocorrerá quando ela for utilizada com frequência. O que se pode inferir aqui é que a legislação apresenta ao menos uma pretensão de democratizar o acesso à moradia adequada no Brasil, a partir da regularização fundiária de interesse social.

#### **4 CONCLUSÃO**

A presente pesquisa buscou responder ao seguinte questionamento: a Lei Federal nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana (REURB), pode democratizar o acesso à moradia adequada no Brasil? Para apresentar uma resposta



satisfatória a essa problemática realizou-se uma análise mais aprofundada dos contornos do direito à moradia.

Destacou-se, ainda no primeiro capítulo, que o quadro de segregação habitacional instaurado no país tem suas raízes assentadas em um processo de urbanização excludente. O mercado habitacional brasileiro permaneceu relegado às mãos de investidores privados por décadas, o que fez com que a provisão de moradia, historicamente, fosse orientada por uma lógica capitalista. A casa deixou de ser um bem de uso para se tornar um ativo financeiro. Deflagrou-se assim um modelo de financeirização da moradia.

A positivação do direito à moradia junto ao texto constitucional brasileiro não foi suficiente para a garantia da igualdade material. Notadamente, há um contingente significativo de brasileiros cujo direito à moradia adequada segue desatendido. Essa circunstância impacta no exercício de uma série de outros direitos, corroborando para que se verifique no Brasil um quadro de intensa desigualdade social. De tal forma, o modelo de financeirização da moradia mostra-se incompatível com a noção de sustentabilidade social.

Nesse âmbito, resta evidente que a Lei Federal nº 13.465/2017, sozinha, não é capaz de alterar o cenário habitacional brasileiro. Democratizar o acesso a habitação é tarefa árdua que demanda o esforço conjugado de todos os entes do Poder Público. Para além disso, a legislação apresenta pontos controversos quanto a sua aplicabilidade e possibilidade de cumprimento. No entanto, seu objetivo central é a efetivação política do direito à moradia, logo, pode trazer algumas perspectivas de mudanças para o setor habitacional no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Thêmis Amorim. MARGUTI, Bárbara Oliveira. Habitação e assentamentos precários no Brasil: trajetória e desafios para o alcance da justiça espacial. In: COSTA, Marco



Aurélio (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea, 2016. Cap. 13. p. 325-344.

BALBIM, Renato. A nova agenda urbana e a geopolítica das cidades. In: COSTA, Marco Aurélio. MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz. FAVARÃO, Cesar Buno (Org.). **A nova agenda urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018. Cap. 1. p. 13-28.

BEDIN, Gilmar Antônio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2002.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é o que não é. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. **Análise Social**. v. 29. p. 711-732. 1994.

BRASIL. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. Brasília, DF: Presidência da República. 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: 13 dez. 2020.

BROWN, Wendy. Cidadania Sacrificial: neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade. **Revista Constellations**. v. 23. n. 1, 2016. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-8675.12166>. Acesso em: 02 fev. 2021.



BRUNETT, Carlos Frederico Lago. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos Planos Diretores Participativos.** Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís-MA, 2009. 538f.

Disponível em:

[http://www.labhab.fau.usp.br/biblioteca/teses/burnett\\_tesemestrado\\_tragpartic.pdf](http://www.labhab.fau.usp.br/biblioteca/teses/burnett_tesemestrado_tragpartic.pdf).

Acesso em: 10 dez. 2020.

DIAS, Felipe da Veiga. AQUINO, Sergio Ricardo Fernandes de. Sustentabilidade social: reflexões em busca de uma sociedade mais justa. **Revista Jurídica FURB.** v. 23, nº. 50, jan./abr. p.1-20. 2019.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo:** porque oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Orgs.). **Direito Urbanístico:** estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 3-24.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.** Tese (doutorado). Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Instituto de economia. 2011. p. 288

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018. Disponível em:

<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797->



6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file. Acesso em: 15 dez 2020.

GERVASONI, Tássia A. SOUZA, Carina Lopes de. O Direito à Moradia e as contradições da Desigualdade Social. **Revista Juris Poiesis**. v. 23, n. 32. p. 273-294, 2020.

IPEA. Atlas da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras. Marco Aurélio Costa, Bárbara Oliveira Marguti (Ed.). Brasília: IPEA, 2015.

ROSA JUNIOR, Alcemar Cardoso da. SILVA, Beatriz Ramos Lucindo da. SOUTO, Francielle dos Santos. CAFRONI, Larissa. ALVES, Jade dos Santos. OLIVEIRA, Rhoana Lersch. FILHO, Gerson Tadeu Astolfi Vivan. FRANÇA, Mateus Cavalcante de. Titulação e percepções de segurança de posse: expectativas sobre a legitimação fundiária no caso da Vila União (Porto Alegre/RS). In: MULLER, Cristiano. MOROSO, Karla. DAMO, Helena. CABRAL, Jordana (Org.). **A luta pelos direitos humanos nas cidades: promovendo a defesa e a proteção das ocupações urbanas**. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2020. p.99-113.

LOPES, Cledir da Conceição. Limites para a concretização do direito à cidade: a política de regularização fundiária de interesse social. In: MULLER, Cristiano. MOROSO, Karla. DAMO, Helena. CABRAL, Jordana (Org.). **A luta pelos direitos humanos nas cidades: promovendo a defesa e a proteção das ocupações urbanas**. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2020. p. 114-129.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. Políticas de Habitação. In: COSTA, Marco Aurélio. MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz. FAVARÃO, Cesar Buno (Org.). **A nova agenda urbana e o**



**Brasil:** insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018. Cap. 8. p. 119-140.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p.121-192

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados.** v.17 n.48. São Paulo. mai/ago. 2003. Disponível em:  
<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9928/11500>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MASTRODI, Josué. BATISTA, Waleska Miguel. Dever de cidades includentes em favor das mulheres negras. **Revista de Direito da Cidade.** v. 10. n. 2. p. 862-886.

MCKENZIE, Stephen. Social sustainability: towards some definitions. Hawke Research Institute. Working Paper Series, n. 27. Magill: South Australia, 2004.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos avançados,** 26 (74), 2012. p. 51 – 64.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais:** teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2010.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.



ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas**. Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo – USP. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Área de Concentração Habitat, 2009. p.194.

SANCHÍS, Luis Prieto. Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial. In: BARUFFI, Helder (Org.). **Direitos fundamentais sociais: estudo em homenagem aos 60 anos da declaração universal dos direitos humanos e aos 20 anos da constituição federal**. Dourados: Universidade Federal da Grande Dourados, 2009. p.167-216.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**. ano 2. n. 8. out/dez. 2008, p.55-92.

ONU. **Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Comentário Geral nº 4 (1991). Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/promocao-e-defesa/publicacoes-2013/pdfs/direito-a-moradia-adequada>. Acesso em: 07 dez 2020.

ONU. **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (1996)**. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>. Acesso em: 07 dez 2020.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)**. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 07 dez 2020.



ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966).**

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm).

Acesso em: 07 dez 2020.

ONU. **Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada Pacto**

**Internacional.** 2020. Disponível em: <https://undocs.org/es/A/HRC/43/43>. Acesso em: 07 dez 2020.

OXFAM. **O vírus da desigualdade:** unindo um mundo dilacerado pelo coronavírus por meio de uma economia justa, igualitária e sustentável. 2021. Disponível em:

<https://www.oxfam.org.br/justica-social-e-economica/forum-economico-de-davos/o-virus-da-desigualdade/>. Acesso em: 06 fev 2021.