

A LEI DE REGULAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA: dificuldades frente à garantia do direito à moradia da população de baixa renda

MARCELO BRITO

Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES)

CYNTIA MIRELLA CANGUSSU FERNANDES SALES

Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES)

BRUNO LIMA MACIEL

Centro Universitário FIPMoc (UNIFIPMoc)

RESUMO

A presente pesquisa objetiva analisar se a regularização fundiária urbana, a partir da implementação da Lei nº 13.465 de 2017, é instrumento garantidor do direito à moradia para a população de baixa renda ou mecanismo que fomenta a ocorrência da especulação imobiliária. Para a elaboração deste trabalho, utilizou-se do método dedutivo, com procedimento monográfico e pesquisa bibliográfica e documental. Como resultados, tem-se que a regularização fundiária urbana, em especial a de interesse social, garante o direito à moradia à população de baixa renda. Isso ocorre porque a concessão da titularidade do imóvel ao possuidor proporciona a melhoria das novas áreas formalizadas, com a implementação de elementos necessários ao bem-estar dos moradores. Por outro lado, a regularização fundiária urbana fomenta a especulação imobiliária, pois esse instituto disponibiliza para o mercado imobiliário áreas que antes eram informais e não eram foco dos especuladores. Com isso, a população de baixa renda seria ainda mais segregada e prejudicada. Portanto, em resposta ao questionamento que norteou a pesquisa, pode-se afirmar que, apesar da regularização fundiária urbana colocar os novos imóveis regularizados no mercado imobiliário, oportunizando a especulação, ela proporciona moradia digna a famílias vulneráveis, o que favorece a manutenção do imóvel com estas pessoas, garantindo o seu bem-estar.

Palavras-chave: Regularização fundiária urbana. População de baixa renda. Direito à moradia.

URBAN LAND REGULARIZATION AND REAL ESTATE SPECULATION: difficulties in guaranteeing the right to housing for low-income population

ABSTRACT

Urban land regularization, governed by Law No. 13,465 of 2017, bestows property ownership to occupants of previously informal properties. This ensures housing rights for the low-income population in areas previously maintained in informality by the state, leading to improved living conditions. However, an ensuing concern is the rise of real estate speculation, potentially hindering effective housing rights for economically vulnerable individuals. This study aims to analyze whether urban land regularization acts as a safeguard for housing rights for the low-income populace or rather fosters real estate speculation. Employing deductive methodology, including monographic procedures and bibliographic/documentary research, findings demonstrate that urban land

regularization, especially those of social importance, do indeed secure housing rights for the low-income sector. This is due to the issuance of property titles, enhancing formalized areas with necessary elements for resident well-being. Conversely, a doctrinal stance suggests that urban land regularization fuels real estate speculation by introducing formerly informal areas into the market, potentially further segregating and disadvantaging the low-income population. In response to the research question, it can be affirmed that despite potential facilitation of speculation by introducing newly regularized properties to the real estate market, urban land regularization still provides dignified housing for vulnerable families. This aids in maintaining property within these households, ensuring their well-being.

Key words: Urban land regularization. Low-income population. Right to housing.

Recebido em: 28/08/2023

Aceito em: 03/11/2023

INTRODUÇÃO

A regularização fundiária urbana consiste em um mecanismo que visa regularizar as zonas urbanas ainda não formalizadas. Sua aplicação se dá em estatuir o imóvel e conceder a titularidade ao ocupante e por conseguinte, é acompanhada de toda infraestrutura necessária a moradia. Em contrapartida, a especulação imobiliária é compreendida como uma consequência do capitalismo, uma vez que os indivíduos com maior poder aquisitivo compram imóveis localizados nos centros urbanos, visando apenas ao lucro que a localização pode gerar. Essa prática faz com que a população de baixa renda não se instale nos centros das cidades, sendo obrigada a habitar zonas periféricas e informais, onde não há os aspectos intrínsecos ao direito à moradia.

Nesse sentido, o presente trabalho objetiva analisar a aplicação da regularização fundiária urbana como forma de garantir o direito à moradia aos mais pobres, ressaltando o empecilho, a especulação imobiliária. Assim, a pesquisa visa dar resposta ao seguinte questionamento: a regularização fundiária urbana é instrumento de garantia ou de fomento à especulação imobiliária diante do direito à moradia da população de baixa renda?

A relevância do tema abordado se define dada a intenção do instituto de regularização fundiária urbana garantir o direito à moradia para o público carente. Esse instrumento normativo é constitucional e se enquadra nos direitos fundamentais e sociais, o que leva a maior atenção do Poder Público a instrumentos de concretização do direito à moradia. Porém, a especulação imobiliária, fragiliza o direito em tela e pode levar à busca desenfreada por lucro por parte das incorporadoras de imóveis.

Assim o presente artigo visa estabelecer relação entre a regularização fundiária urbana e a especulação imobiliária frente ao direito à moradia para cidadãos de baixa renda. Para cumprir o objetivo proposto utilizou-se do método dedutivo, com procedimento monográfico e pesquisa bibliográfica e documental.

Para desenvolvimento da temática, o artigo foi dividido em três seções. A primeira aborda as questões históricas e conceituais referentes à regularização fundiária urbana. A segunda seção cuida da aplicação da regularização fundiária à concretização do direito à moradia para a população de baixa renda. A terceira seção destaca as perspectivas relacionadas à especulação imobiliária e o impedimento da garantia do direito à moradia aos mais carentes.

1. A DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL DA PROPRIEDADE IMÓVEL NO BRASIL E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A distribuição do espaço territorial brasileiro sempre foi desigual. Desde a colonização com a cessão de terras pela coroa portuguesa até a contemporaneidade se verifica tanto no espaço rural quanto no urbano um acúmulo de terras por classes privilegiadas em detrimento da população de baixa renda.

Nessa perspectiva, Tartuce (2018) salienta que no Brasil o problema que incide sobre a distribuição das propriedades imóveis é histórico, consequência da colonização realizada pelos portugueses, refletindo o sistema das sesmarias, a partir do qual, com a finalização do período colonial, houve um caos associado ao domínio territorial.

A chegada da família real no Brasil promoveu uma rápida urbanização na colônia e com isso removeu as pessoas indesejadas para longe das vistas da nobreza fator que contribuiu para a fixação desigual das pessoas nas cidades brasileiras. Aos detentores de posses eram atribuídas as áreas com infraestrutura. Aos pobres restavam as áreas periféricas sem qualquer traço de benfeitorias públicas.

De acordo com D'Ottaviano e Silva (2009), na segunda metade do século XX, houve, no Brasil, um crescimento habitacional nas metrópoles, gerando a divisão das cidades em dois polos: as áreas formais, que eram os centros ocupados por pessoas das classes econômicas mais favorecidas; e as áreas informais, localizadas em zonas periféricas e habitadas pela população de baixa renda. Nessa senda, a situação em destaque influenciou a formação dos municípios brasileiros, nos quais as comunidades periféricas passaram a viver em situações instáveis.

Nesse período, ocorreram manifestações sociais que visavam à igualdade quanto ao domínio agrário também na zona rural como discorrem Rocha e Cabral (2016, p. 79-80):

As lutas pela terra e pela reforma agrária se intensificaram a partir da segunda metade do século XX, e em todo o Brasil os conflitos agrários se intensificaram também. Os trabalhadores ligados a terra resistem e lutam em favor de um pedaço de chão, quando conseguem resistem na terra para produzir e manter suas famílias, enfrentando muitas adversidades.

Segundo Santin e Comiran (2018), o rápido desenvolvimento das cidades brasileiras foi motivado pelo êxodo rural exercido por pessoas que procuravam uma condição de vida melhor nos centros urbanos, já que não contavam com a distribuição equitativa de terra no campo para que pudessem se estabelecer e trabalhar. Essa situação acarretou embates entre os habitantes, fazendo com que os governos da época, despreparados diante desse óbice, ficassem atentos à necessidade de regulamentação das ocupações urbanas.

Assim, percebe-se que o desenvolvimento urbano brasileiro se deu de forma desigual, estabelecendo uma segregação social com base econômica, em que as classes privilegiadas gozavam de direitos que não eram concedidos aos pobres. Por consequência, houve conflitos sociais, de modo que a parte da população lesada pela distribuição agrária desigual se manifestasse com o intento de pressionar o Estado a tomar medidas que propiciassem a solução do problema em questão.

Frente a essa realidade, foram implementados institutos jurídicos para uma possível regularização dessas zonas informais. Com base no que defende Pinto (2019), com a intenção de sanar o impasse da desigualdade regional e social nas cidades, foram criados mecanismos de políticas públicas, estando entre esses a regularização fundiária. Dessa maneira, o Poder Legislativo, com o passar do tempo, criou normas cuja matéria se enquadra no âmbito da regularização fundiária urbana (Reurb), para concretização das políticas públicas. Sobre o assunto, dissertam Malta e Correa (2019, p. 126):

[...] foi possível observar que a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, consagram no ordenamento jurídico brasileiro aspectos da regularização fundiária, contudo as legislações específicas como a Lei Federal 11.977 de 2009 e, posteriormente, a lei Federal 13.465 de 2017 apresentaram diversos aspectos necessários para efetivação da Regularização Fundiária no país.

Como observado, desde a Lei de Uso e Ocupação do Solo até a criação da Lei Federal nº 13.465/17, as normas estabelecidas nesse período compreendem a ideia da regularização fundiária como meio de atingir efetivamente os aspectos negativos da vivência na cidade, principalmente para os desprovidos de renda. além disso, é também perceptível o aprimoramento legislativo concernente ao tema.

Nessa lógica, entra em destaque a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, que, para Lima (2019), é inovadora ao assentar, de forma específica, política urbana, em trazer métodos de estabelecimento das cidades e em disponibilizar alternativas de garantia de direitos que circundam a propriedade.

Cabe destacar que a regularização fundiária urbana se volta para ações específicas como constata Oliveira (2016, p. 78):

Essa regularização se volta à individualização e titulação imobiliária a partir de área irregularmente ocupada, com a manutenção da comunidade estabelecida, de modo a dar à propriedade em uso, o mais amplamente possível, função social.

Com isso, a regularização fundiária urbana possibilita a regularização das zonas informais habitadas, de modo que o indivíduo ocupante possuirá a titularidade sobre o imóvel. Por

consequência, a população que habitava áreas irregulares poderá exercer todos os direitos decorrentes da propriedade e poderá contar, a partir de então com políticas públicas voltadas a infraestrutura que lhes propiciará a moradia com dignidade.

Para Serrano (2015), a regularização fundiária, por ter em questão a garantia de direitos sociais, é compreendida como um meio de efetivação da cidadania, com melhores condições para a população, ao promover um ambiente digno para se viver. O autor ainda dispõe que o instituto tratado deve ser aplicado de forma universal, com acesso à justiça garantido a todos que moram em imóveis não regularizados.

A regularização fundiária urbana, levando em consideração o entendimento de Ramos Júnior e Souza (2017), foi instituída com o intuito de garantir a titularidade do imóvel aos posseiros, bem como proporcionar a melhoria das condições de habitação na cidade.

Em outra análise, a Lei nº 13.465/17 dispõe conceitualmente sobre a regularização fundiária urbana, como diz Cunha (2021, p. 33):

A Lei nº 13.465/17 define a Regularização Fundiária de Imóveis Urbanos (REURB) como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, conforme art. 9º da Lei nº 13.465/17.

Portanto, a Reurb é um mecanismo de garantia de direitos dos cidadãos que ocupam regiões que não são regularizadas, passando o ocupante, após aplicação da regularização fundiária, a ter a propriedade do bem em que reside ou é possuidor.

Por outro lado, Oliveira e Reis (2017) compreendem a regularização fundiária urbana como meio pacificador dos conflitos gerados por discussões referentes aos direitos atribuídos ao bem imóvel, além de ser instrumento de proteção ao meio ambiente e à igualdade social, possibilitando o desenvolvimento das cidades com maior sustentabilidade.

Demonstrando a preocupação e a intenção do Estado em abranger as situações possíveis com relação às regulamentações das áreas informais, a Lei nº 13.465/17 também instituiu dois tipos de regularização fundiária urbana, as quais foram definidas em seu art. 13:

A Reurb compreende duas modalidades: I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo (BRASIL, 2017).

Por conseguinte, entende-se que a regularização fundiária urbana de interesse social possui um público definido, o qual habita regiões periféricas e, em sua maioria, possui renda inferior à média da população. Já a regularização fundiária urbana de interesse específico abrange todos os cidadãos que moram em áreas não regularizadas e necessitam desse instrumento para garantir a titularidade do bem imóvel em que habitam ou exerçam a posse.

Concernente à aplicação da Reurb-S e da Reurb-E, discorre Pinto (2017, s.n):

Na Reurb-E, a alienação de direitos reais será feita pelo valor de mercado, descontando-se o valor de benfeitorias promovidas pelo ocupante e da valorização delas decorrente. Na Reurb-S, a constituição de direitos reais é gratuita e promovida diretamente pelo ente público perante o registro de imóveis.

Desse modo, conforme o autor, a aplicação da regularização fundiária urbana de interesse específico exige um custo por parte do beneficiário para que ele possa gozar da titularidade do imóvel. Entretanto, na aplicação da regularização fundiária urbana de interesse social, o beneficiário será isento de gastos, além de ter atuação majoritária do ente federado nos tramites procedimentais.

Tartuce (2018) destaca que a Lei nº 13.465/17, ao instituir a modalidade da regularização fundiária urbana de interesse social e isentar o pagamento das custas procedimentais às pessoas que se enquadram nos requisitos estabelecidos nessa norma, abrange as comunidades que se localizam em favelas e os indivíduos de classe econômica baixa quem detêm a posse de algum imóvel.

De acordo com Costa e Seganfredo (2018), as atualizações procedimentais, que ajudam no desenvolvimento célere do instituto da regularização fundiária de interesse social, foram estabelecidas pela Lei nº 13.465/17. Assim, para a comprovação da existência de interesse social, requisito estabelecido na norma, é necessária apenas a manifestação formal do Poder Público Municipal e a comprovação de que a área é habitada por uma parte da população desprovida de recursos econômicos.

Cabe ainda salientar o entendimento de Santos *et al.* (2019), para quem a Lei da Reurb (Lei nº 13.465/17) expõe a preocupação do Estado frente à constituição expressiva dos núcleos urbanos informais, criando métodos de regulamentação que proporcionam aos municípios a oportunidade de regularizarem as áreas já consolidadas, garantindo a prioridade na organização do solo urbano com a implementação de políticas públicas habitacionais.

Dessa forma, a regularização fundiária proposta pela legislação em análise, tem, ainda que de forma não expressa, a missão de corrigir uma distorção histórica na distribuição da propriedade imóvel no país. Visto que atribui também à população de baixa renda a possibilidade de titularidade

de bens imóveis, anteriormente inexistente para quem não possuía renda suficiente para sua aquisição e regularização.

2. REURB E A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

Como consequência da distribuição desigual dos espaços urbanos e rurais no Brasil se tem a desigualdade na moradia da população brasileira. Elevado a Direito fundamental na CRFB/88, o direito a moradia ainda na contemporaneidade não se mostra efetivado para a maior parte da população no país, notadamente aquela com renda inferior à média nacional.

O direito à moradia, segundo Stefaniak (2010), não se direciona apenas ao bem material, ao bem imóvel onde a pessoa poderá habitar e estabelecer relações, mas também a elementos que são intrínsecos ao bem-estar do indivíduo, pois esse direito integra o rol dos direitos humanos e fundamentais e se correlaciona ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

À vista disso, segundo Oliveira (2020), o direito à moradia possui dois aspectos a serem observados. O primeiro diz respeito à necessidade do indivíduo em ter um ambiente físico para fixação e proteção. O segundo trata das condições do local a ser habitado, ressaltando os aspectos básicos a uma vivência digna que considera o bem-estar da pessoa.

Nesse ínterim, Lopes (2014) fundamenta que o indivíduo precisa se desenvolver e se integrar aos polos sociais, sendo a moradia um dos elementos que proporciona esses benefícios. Dessa forma, por envolver uma questão de qualidade de vida, o direito à moradia é matéria essencial para viver bem.

Torna-se necessário destacar que o direito à moradia é garantido pela CRFB/88, em seu art. 6º, introduzido no ordenamento jurídico brasileiro, mediante a redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015, que discorre:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988) (grifa-se).

Nesse sentido, o direito à moradia é um direito constitucional e se enquadra nas garantias fundamentais e sociais. Essa caracterização demonstra a importância do assunto em análise, o qual deve ser destacado com relevância pelos entes federados.

Tendo por base a compreensão de Teshima e Pona (2011), a inclusão do direito à moradia no rol dos direitos fundamentais previstos na CRFB/88 é a forma legislativa de garantir aos mais necessitados as condições essenciais de uma vida digna que eles não são capazes de conseguir por esforço próprio. Por conseguinte, transfere ao Estado o dever de adotar medidas para assegurar a todos os cidadãos brasileiros o direito à moradia, de forma que seja efetivamente respeitado o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

De acordo com o que dispõe Frota (2008), a inobservância desse direito tem por consequência o surgimento de núcleos urbanos econômicos que evidenciam a segregação e a desigualdade social. A escassez dos elementos fundamentais que são inerentes à moradia incide com maior expressão sobre a população de baixa renda, especialmente as famílias que possuem renda fixa de até três salários-mínimos.

Dessa forma, como entendem Gomes e Oliveira (2020), compete aos entes federativos a obrigação de assegurar e garantir o direito à moradia para a população, devendo elaborar medidas para implementar políticas públicas, leis e outros meios concretizadores do que se almeja, como forma de garantir o exercício da cidadania inclusive por aqueles que não possuem renda suficiente para aquisição de imóvel destinado à sua moradia.

Ainda tratando da responsabilidade dos entes federados no que concerne à garantia do direito à moradia para a população de baixa renda, compreende Lima et al. (2019, p. 6-7):

Estas disposições constitucionais, com efeito, atribuem deveres de proteção aos entes federativos, nos seus respectivos âmbitos, de promoção da moradia, seja pela construção, seja pela qualificação das edificações existentes. É justamente nesta seara que se insere o instituto jurídico da regularização fundiária urbana, em especial a de interesse social (Reurb-S).

Então, os entes federados possuem responsabilidade de proteger e efetivar o direito à moradia, devendo, portanto, legislar sobre as questões que envolvem as habitações de áreas informais. Diante disso, o Estado instituiu a Lei nº 13.465/17, que institui a regularização fundiária urbana e cria a regularização fundiária de interesse social, que visa, de forma específica, à realização de benfeitorias e à garantia de direitos à população menos favorecida economicamente.

Confirmando a ideia apresentada e especificando a motivação que proporciona a responsabilidade pública sobre o tema em pauta, compreende Rangel (2020, p. 321):

Sobre a regularização fundiária, moradia é direito social, logo, o Poder Público tem o dever de proporcioná-la à população carente adotando todas as medidas para a melhor funcionalidade, fruição e segurança dos beneficiários, não se restringindo a somente conferir o título legitimador da ocupação, mas também adotando medidas

outras de regularização, especialmente de cunho urbanístico e ambiental, para segurança da infraestrutura do assentamento.

Como observado, um dos embasamentos da regularização fundiária é o direito à moradia, o que maximiza a responsabilidade do Poder Público na aplicação desse instituto. A atuação estatal tem como ponto principal a regularização das áreas informais ocupadas pela população carente, com enfoque nas várias condições que precisam ser adequadas para uma estrutura segura, efetivando a garantia dos direitos sociais com moradias dignas à população.

Com destaque à relação da função social da propriedade com a regularização fundiária urbana Muniz e Silva (2017, p. 142) demonstram a influência desses aspectos no desenvolvimento do direito à moradia. Ressaltam que:

(...) pode-se afirmar que a função social deve servir como fundamento para a regularização fundiária de interesse social, especialmente para a implementação de políticas públicas voltadas à população de baixa renda, de modo a contribuir para a redução das desigualdades sociais e a efetivação do direito à moradia.

Assim, a regularização fundiária de interesse social, impulsionada pela motivação estabelecida pela função social, caracteriza instrumento para a realização de melhorias nas condições de habitação da população de baixa renda. Em decorrência disso, é promovida a maior equidade entre os habitantes e o melhor desenvolvimento dos elementos que envolvem a concretização do direito fundamental à moradia.

Como observado, a regularização fundiária urbana é um instituto que possui relevância por não só promover a titularidade dos ocupantes dos imóveis não regularizados, mas também por proporcionar a garantia de direitos sociais das comunidades que necessitam de maior atenção. Desse modo, discorrem Gonçalves e Rizek (2020, p. 2):

(...) a regularização fundiária é um ponto chave para tratar de questões ligadas à informalidade urbana - uma das principais matérias a serem trabalhadas pelo Poder Público -, uma vez que é por meio da regularização das terras que é garantida a permanência e urbanização de favelas e ocupações de terras e edifícios, importante para assegurar o direito à moradia da população de baixa renda, sendo uma das mais relevantes ferramentas com potencial para equacionar a questão da informalidade no Brasil.

Em vista disso, é confirmado o entendimento que o instituto da regularização fundiária em geral incide em situações que são prioridades diante das atuações do Poder Público. As autoras ainda destacam a relevância dessa pauta no combate à desigualdade e à segregação sociais, pois esse mecanismo defende e prioriza os direitos fundamentais dos indivíduos que não possuem meios

financeiros para obter uma propriedade imóvel de forma regulamentada e que, conseqüentemente, passam a ocupar zonas informais.

Rangel (2020) dispõe que a criação da Lei nº 13.465/17 acarretou várias atualizações e melhorias para a consolidação dos direitos sociais relacionados ao direito de propriedade. Porém, a efetivação da aplicação dos institutos estabelecidos por essa lei e a garantia de direitos nela previstos só será possível com a eficiente atuação do Poder Público Municipal, pois sem a atuação efetiva desse ente federado, os elementos de garantia de direitos envolvidos na matéria em destaque não serão implementados.

Em suma, para Malheiros (2019), a regularização fundiária urbana atua com intenção de resguardar o direito à moradia não somente nas questões legais e jurídicas, mas também nas concepções sociais brasileiras no atendimento aos mais vulneráveis. A sociedade, por ter um entendimento concretizado no senso comum de que a posse só é assegurada após a aquisição da propriedade do imóvel, faz com que a titularidade concedida aos ocupantes das zonas informais se configure como meio de respeito e efetiva proteção à moradia. Além disso, é uma forma de diminuição dos conflitos populares no que concerne às áreas habitadas.

Assim, a legislação visa a efetivação do direito à moradia na sua inteireza, notadamente a regularização de interesse social, quando garante o direito de propriedade a quem ocupa zona não formalizada e não tem condições econômicas para titularizar o imóvel que ocupa. Ao mesmo tempo em que se preocupa com políticas públicas que venham a viabilizar a infraestrutura necessária à fixação da pessoa de forma a atender suas necessidades sociais, ambientais e de mobilidade e por conseguinte, garantir uma moradia digna até mesmo a quem não possui renda suficiente para a promoção do direito fundamental instituído na norma constitucional.

3. ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA COMO IMPEDIMENTO À CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO À MORADIA PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

Esta seção cuida da definição da especulação imobiliária e de sua relação negativa com a garantia do direito à moradia para as pessoas desprovidas de renda significativa para manutenção da vida com dignidade, em contrariedade à previsão trazida pela lei que instituiu a regularização fundiária, ora em análise, a qual objetiva a concretização desse direito como anteriormente demonstrado.

De acordo com o entendimento de Amaral (2009), a especulação imobiliária é o ato de estocar bens imóveis com o intuito de gerar renda, de modo que seja uma reserva de valor e incentivo

ao capital. Além disso, o autor destaca que a prática dessa ação ocasionou maior povoação nas áreas litorâneas das cidades brasileiras, ocasionando um crescimento horizontal desnecessário nessas áreas.

Em contrapartida, a especulação imobiliária para Weise et al (2013) é um fenômeno que sobrepõe etapas do desenvolvimento de uma cidade. Para eles, a especulação imobiliária ocorre quando indivíduos compram os imóveis visando a lucros em curto prazo, auferidos pelo rápido crescimento e pela valorização da zona urbana onde o imóvel se encontra.

Nesse viés, Pagani *et al* (2015) destacam que a especulação imobiliária ocorre quando os proprietários dos imóveis os deixam abandonados sem destinação específica, à espera de sua valorização, seja pela efetivação pelo poder público de infraestrutura que garanta uma atração para o local, seja pelo incentivo ao crescimento do município voltado para a área de localização do imóvel de sua propriedade. Alcançada essa apreciação, será realizada a venda ou a locação do imóvel em valor superior ao de sua aquisição originária.

Tendo em vista as condições da especulação imobiliária, na tentativa de entender esse fenômeno, Oliveira (2013, p. 130) esclarece que:

Dentre os muitos desafios que as cidades nos colocam, a especulação imobiliária é um fenômeno que se desenvolve de modo silencioso, de difícil enfrentamento, ainda mais por ser respaldado por grupos dotados de poder e influência política, o que faz com que sejamos prisioneiros desse processo no espaço urbano.

Portanto, entende-se que a especulação imobiliária proporciona benefícios apenas para quem a exerce, sendo prejudicada a estrutura da cidade e principalmente, a população de baixa renda. Outrossim, é perceptível que a parcela de indivíduos que fomenta a especulação imobiliária possui maior poder aquisitivo, com influência nas decisões do poder público para que as ações estatais sejam a eles favoráveis.

Analisando esse fenômeno, Resende (2013) destaca que o crescimento das cidades reflete a especulação imobiliária. Nesse caso, ocorre uma diferença significativa entre o número de imóveis disponíveis e a necessidade de moradia, fazendo com que as terras das áreas centrais fiquem superfaturadas e inacessíveis a pessoas pobres.

Do mesmo modo, as áreas ocupadas por pessoas de baixa renda, quando são percebidas e geram interesse por parte dos grupos que se beneficiam da especulação, dificultam a efetivação do direito à moradia dessas pessoas, visto que até mesmo as áreas marginais onde essas pessoas se fixam, estarão valorizadas acima da condição das pessoas pobres já extirpadas das áreas centrais.

No Brasil, segundo Tramontano (2003), as políticas públicas para o condicionamento de uma habitação de qualidade não foram voltadas para os grupos de menor poder aquisitivo. Dessa

forma, a especulação imobiliária, juntamente às ações urbanísticas do governo, causou a segregação social na estrutura urbana, com os centros com melhor infraestrutura ocupados por pessoas da classe alta da sociedade.

Fernandes *et al.* (2019, p. 474) aponta os pontos negativos da especulação imobiliária diante da estrutura urbana:

A especulação imobiliária, além de não atender à função social da propriedade, estimula a expansão urbana, de modo a deixar a cidade provida de vazios urbanos em áreas dotadas de infraestrutura, e criando novos loteamentos em áreas afastadas que necessitam de instalação de todos os equipamentos urbanos.

Diante disso, nota-se que a segregação social no corpo das cidades é consequência do exercício da especulação imobiliária. Além disso, essa prática faz com que as pessoas carentes não possuam aparelhamento urbano suficiente para garantir uma condição digna de habitação, restando violado o seu direito à moradia.

Tratando-se da regularização fundiária urbana, Santos e Cilentto (2021) entendem que o referido instituto não contribui para a efetiva garantia e segurança de habitação para as pessoas que moram em zonas informais, mas, ao contrário, eleva o valor do imóvel de modo que entre em destaque no mercado, o que contribui para fomentar a especulação imobiliária e garantir lucros para os grupos que se beneficiam dessa prática. Nesse sentido, restaria desconsiderada a intenção teórica da lei em garantir o direito à moradia a pessoas a quem por muito tempo foi negado esse direito.

Nessa perspectiva, Alkimim (2021) salienta que a aplicação da regularização fundiária urbana pode fugir da sua função, podendo ser utilizada para estender ao mercado imobiliário imóveis que antes eram informais e estavam em áreas periféricas não visadas pelos especuladores. Assim, essa situação propicia a especulação imobiliária, segregando socialmente a população de baixa renda, que ocupará as zonas urbanas ainda mais marginais e com menor possibilidade de infraestrutura que os beneficiem.

Portanto, firmando o entendimento apresentado nesse tópico, acerca da regularização fundiária urbana nas áreas informais ocupadas pela população de baixa renda, Machado *et al.* (2022, p. 11) destacam:

Entrementes, a regularização formal de propriedades repercute em substancial aumento dos emolumentos ou taxas de cartórios de registro imobiliário e de notas, bem como em nova periferação da população (expansão territorial irregular), uma vez que parte dos terrenos regularizados são alienados a pessoas ou empresas com melhor poder aquisitivo. Um verdadeiro processo de gentrificação ou “expulsão econômica” da população para áreas cada vez mais periféricas.

Nessa senda, a regularização das áreas informais habitadas pela população pobre pode acarretar a constituição de nova área periférica, nas quais os cidadãos economicamente vulneráveis passarão a ocupar e onde não terão condições dignas de moradia, mantendo ou potencializando a segregação social. Isso poderá ocorrer com a regularização fundiária urbana, pois concede a titularidade do imóvel ao ocupante, podendo esse dispor do bem para grupos que exercem a especulação e estão interessados nas novas zonas regularizadas.

Assim, a legislação que viria para corrigir uma distorção histórica na distribuição fundiária no país, pode inclusive acentuar as desigualdades sociais neste contexto. Quando a população carente se vê proprietária de seu imóvel destinado à sua moradia e de sua família poderá despertar o interesse de grupos econômicos que se apropriaram desses espaços e lucrarão sobremaneira ante a regularização e infraestrutura efetivadas. Enquanto isso, a população segregada será relegada a novas áreas informais e cada vez mais distantes das áreas centrais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescimento do número de habitantes nas metrópoles brasileiras, já iniciadas em períodos remotos, o qual encontrou relevo no século XX, culminou na segregação socioespacial nas zonas urbanas, de modo que as pessoas de baixa renda passaram a morar em áreas periféricas desprovidas de elementos estruturais básicos para uma vivência digna. Com isso, ocorreram manifestações que salientavam a responsabilidade do Poder Público em elaborar ações para solucionar o problema da distribuição espacial no país.

Logo, uma das medidas adotadas foi a criação de normas que regulavam o direito agrário, sendo adaptadas com o passar do tempo. Em meio a essas adaptações, foi criada a Lei nº 13.465 de 2017, denominada Lei da regularização fundiária urbana. A regularização fundiária urbana consiste em um instituto de garantia do direito de propriedade, sendo consequência da sua aplicação a concessão da titularidade do imóvel para o ocupante o que necessariamente conduz a melhoria das áreas formalizadas, as quais passam a contar com a infraestrutura mínima exigida para habitação.

Entende-se que a regularização fundiária urbana, em especial a de interesse social, garante o direito à moradia digna à população de baixa renda. Isso ocorre também porque a concessão da titularidade do imóvel ao possuidor proporciona a melhoria das novas áreas formais, ante a exigência de implementação de elementos básicos que garantam o bem-estar dos moradores.

Por outro lado, há um entendimento de que a regularização fundiária urbana fomenta a especulação imobiliária, pois esse instituto disponibiliza para o mercado imobiliário áreas que antes

eram informais e não eram foco dos especuladores. Com isso, a população de baixa renda seria ainda mais segregada e prejudicada.

Ante a essa possibilidade de contrariedade do espírito da norma que estabeleceu a regularização fundiária de áreas de interesse social, a qual poderá a continuar a trazer benefícios a grupos econômicos já tão privilegiados em detrimento da população que precisa ver seu direito à moradia efetivado, resta ao poder público pensar em balizas que venham a conter a especulação imobiliária com vistas a proteger a população de baixa renda.

Diante disso, até que se tenha uma regra limitadora da prática especulativa, restará a limitação imposta pela população beneficiária do estabelecido na lei de regularização fundiária. Estando satisfeita com as novas condições de moradia, a população de baixa renda, proprietária do imóvel em que se fixam, poderá se recusar a vender o bem regularizado. Assim, a regularização fundiária urbana se mostrará como medida efetiva para a garantia do direito à moradia aos cidadãos de baixa renda e para a promoção da vida digna, que é o objetivo de todos.

REFERÊNCIAS

ALKIMIM, Priscila Dias. **Regularização fundiária urbana nas favelas na cidade de Montes Claros/MG**. Dissertação. Montes Claros, 2021. Disponível em: <https://www.posgraduacao.unimontes.br/uploads/sites/20/2022/05/RDISSERTA%C3%87%C3%83O-FINAL-COM-FICHA-Priscila-Dias-Alkimim.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2023.

AMARAL, Francisco Otaviano Merli do. **Especulação imobiliária e segregação social em Palmas do Tocantins: uma análise a partir dos programas habitacionais no período de 2000 a 2008**. Dissertação. Universidade de Brasília, 2009. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/4114>. Acesso em: 08 mar. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 07 out. 2022.

COSTA, Rafael Cabral da; SEGANFREDO, Ricardo Fabrício. Considerações acerca do direito constitucional à moradia e do direito de propriedade frente à Regularização Fundiária Urbana. **Revista Pensamento Jurídico**, v. 12, n. 1, p. 312-334, 2018. Disponível em: <https://fadisp.com.br/revista/ojs/index.php/pensamentojuridico/article/view/132>. Acesso em: 27 out. 2022.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana – REURB**. 2ª edição. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 32, 2009.

FERNANDES, Júlia Marques *et. al.* Especulação imobiliária e auto segregação em Montes Claros/MG. **Revista Espaço & Geografia**, v. 22, n. 2, p. 463-476, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/espacoegeografia/article/view/40208/31252>. Acesso em: 09 mar. 2023.

FROTA, Henrique Botelho. **Regularização fundiária e direito à moradia em Fortaleza/CE**. volume 9, p. 05-11, 2008. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/henrique_botelho_frota.pdf. Acesso em: 12 out. 2022.

GOMES, Júlia Rafaela Almeida; OLIVEIRA, David Borges Isaac Marques de. Políticas públicas de moradia e os limites da atuação do poder judiciário na garantia desse direito social. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, n. 8, p. 551-570, 2020. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/2133>. Acesso em: 12 out. 2022.

GONÇALVES, Ana Luiza Vieira; RIZEK, Cibele Saliba. Lei nº 13.465: regularização fundiária no Brasil - novas injunções. Risco. **Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, v. 18, p. 01-16, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/162970/166851>. Acesso em: 13 set. 2022.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. **Do Direito Autoconstruído ao Direito à Cidade: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia**. 1ª ed. Salvador: Editora EDUFBA, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/32076>. Acesso em: 13 set. 2022.

LIMA, Rafael Negreiros Dantas de *et. al.* **A regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S) como solução jurisdicional prioritária: uma diretriz para a atuação da defensoria pública na figura de custos vulnerabilis nos litígios coletivos possessórios urbanos**. XIV CONADEP, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=42526>. Acesso em: 12 out. 2022.

LOPES, Roberta Castilho Andrade. **A construção do direito à moradia no Brasil: da formação da norma à judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-08072014-095442/en.php>. Acesso em: 26 out. 2022.

MACHADO, Silvestre Sales *et. al.* Planejamento urbano e política habitacional: analisando a relação entre regularização fundiária, especulação imobiliária e problemas socioambientais nas cidades brasileiras. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 16, p. 1-16, 2022. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/38080>. Acesso em: 09 mar. 2023.

MALHEIROS, Rafael Taranto. **O procedimento administrativo de regularização fundiária urbana de interesse social como garantia do direito à moradia**. Dissertação. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/handle/10899/24099>. Acesso em: 27 out. 2022.

MALTA, Gabrielle Sperandio; CORREA, Marina Aparecida Pimenta da Cruz. Aspectos da nova lei de regularização fundiária urbana no Brasil e a contextualização do histórico urbano brasileiro. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 11, n. 22, p. 117-146, 2019. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistapp/article/view/3465>. Acesso em: 13 set. 2022.

MUNIZ, Maria Águeda Pontes Caminha; SILVA, Márcia Maria Pinheiro da. Regularização fundiária e direito à moradia. **Revista PGM-Procuradoria Geral do Município de Fortaleza**, v. 25, n. 1, p. 139-161, 2017. Disponível em: <https://revista.pgm.fortaleza.ce.gov.br/revista1/article/view/306>. Acesso em: 13 out. 2022.

OLIVEIRA, Ana Carolina Rodrigues de. Agentes e efeitos da especulação imobiliária em Ponta Grossa – PR. **RA’EGA**, v. 28, p. 106-133, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/32303/20514>. Acesso em: 08 mar. 2023.

OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. **Direito fundamental à moradia constitucionalizado e sua efetivação patrimonialista sobre áreas ocupadas**. Tese de Doutorado. Universidade Fumec, 2016. Disponível em: <https://repositorio.fumec.br/handle/123456789/766>. Acesso em: 26 out. 2022.

OLIVEIRA, Laiane Pietro de. **A locação social como uma possibilidade de efetivação do direito à moradia**: população de baixa renda e a experiência da cidade de São Paulo. 2020. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/handle/10899/29706>. Acesso em: 12 out. 2022.

OLIVEIRA, Márcio Luís de; REIS, Émilien Vilas Boas. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 2, ago. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/40428>. Acesso em: 12 out. 2022.

PAGANI, Eliane Barbosa Santos; et. al. Segregação socioespacial e especulação imobiliária no espaço urbano. **Argumentum**, v. 7, n. 1, p. 167-183, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/8637>. Acesso em: 08 mar. 2023.

PINTO, Lúcio Milhomem Cavalcante. **Política de regularização fundiária urbana em Palmas/TO**. 21º Congresso Brasileiro de Arquitetos. Porto Alegre, out. 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/44375347/POL%C3%8DTICA_DE_REGULARIZA%C3%87%C3%83O_FUNDI%C3%81RIA_URBANA_EM_PALMAS_TO. Acesso em: 10 set. 2022.

PINTO, Victor Carvalho. **A regularização fundiária urbana na Lei 13.465/2017**. LinkedIn. Publicado em: 03, jun. 2017. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-urbana-pltv-122017-decorrente-carvalho-pinto?trk=mp-reader-card>. Acesso em: 10 out. 2022.

RAMOS JÚNIOR, Lourival da Silva; SOUZA, Priscilla Ribeiro Moraes Rêgo de. Regularização Fundiária Urbana: uma análise comparativa legal para o nascimento da propriedade social em São Luís. **Revista de Políticas Públicas**, v. 21, n. 2, p. 1085-1102, 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3211/321154298028/movil/>. Acesso em: 07 out. 2022.

RANGEL, Paula Duque. Efetivação do direito à moradia como forma de cumprimento da função social da propriedade. **Revista Brasileira de Direito Urbanística**. Palmas, edição especial, n.10, p. 317-325, jun. 2020. Disponível em:

<http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/2020rangel>. Acesso em: 11 out. 2022.

RESENDE, Ubiratan Pereira. Especulação imobiliária e verticalização urbana: um estudo a partir do Parque Municipal de Cascavel em Goiânia. **Geografia**, Londrina, v. 22, n. 2, p. 79-102, 2013. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia/article/download/12580/15176>. Acesso em: 08 mar. 2023.

ROCHA, Rosaly Justiniano de Souza; CABRAL, José Pedro Cabrera. Aspectos históricos da questão agrária no Brasil. **Revista produção acadêmica**, v. 2, n. 1, p. 75-86, jun. 2016. Disponível em: <https://betas.uft.edu.br/periodicos/index.php/producaoacademica/article/view/2963>. Acesso em: 10 out. 2022.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734>. Acesso em: 07 set. 2022.

SANTOS, Jean Carlo Brudna dos *et. al.* **Algumas peculiaridades sobre a lei da regularização fundiária urbana**. Salão do Conhecimento, XX Jornada de Extensão, out. 2019. Disponível em: <https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/salaokonhecimento/article/view/11853>. Acesso em: 08 out. 2022.

SANTOS JUNIOR, Wilson R. dos; CILENTO, Bruna Pimentel. **Reurb-s e o direito à insurgência**. III SINGEORB, Maceió, 2021. Disponível em: <https://eventos.antac.org.br/index.php/singeorb/article/view/1150>. Acesso em: 09 mar. 2023.

SERRANO, Hermes Wagner Betete. **A regularização fundiária extrajudicial como meio adequado para solução de conflitos de massa**. Tese de Mestrado. Universidade de Ribeirão Preto, 2015. Disponível em: <https://tede.unaerp.br/handle/12345/248>. Acesso em: 22 out. 2022.

STEFANIAK, João Luiz. A efetividade do direito humano e fundamental à moradia. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 8, n. 8, p. 237-256, 2010. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/24>. Acesso em: 11 out. 2022.

TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 23, n. 3, p. 1-23, 2018. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/7800>. Acesso em: 09 set. 2022.

TESHIMA, Márcia; PONA, Everton Willian. Do Direito de Laje: uma visão mitigada do direito de propriedade ao direito à moradia. **Revista de Direito Argumentum**, n. 12, p. 45-76, 2011. Disponível em: <http://201.62.80.75/index.php/revistaargumentum/article/view/1067>. Acesso em: 26 out. 2022.

TRAMONTANO, Marcelo. Alice no país da especulação imobiliária: habitação e modos de vida na cidade de São Paulo. **Revista Cidades – Comunidades e Territórios**, n. 6, p. 93-112, 2003.

WEISE, Andreas Dittmar; *et. al.* Contramedidas da especulação imobiliária no mercado residencial. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, v. 20, n. 27, p. 125-141, 2013.

AUTORES

Marcelo Brito

Professor no Curso de Direito da Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES). Mestre e doutorando no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social (PPGDS) da Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES).

E-mail: professormarcelob@gmail.com.

Orcid: 0000-0001-5692-0883

Cyntia Mirella Cangussu Fernandes Sales

Professora no Curso de Direito da Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES) e do Centro Universitário FIPMoc (UNIFIPMoc). Mestra pelo Programa de Pós-graduação em Sociedade, Ambiente e Território (PPGSAT) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

E-mail: cyntia.mirella@hotmail.com

Orcid: 0000-0002-0899-0112

Bruno Lima Maciel

Graduando do Curso de Direito do Centro Universitário FIPMoc (UNIFIPMoc).

E-mail: brunolimamaciel@yahoo.com.br

Orcid: 0009-0007-7047-2176