

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

RENATO LEITE RIBEIRO

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO TITULAÇÃO DE PROPRIEDADES
E O COMPROMISSO DILATÓRIO COM O DEVER DO PLANEJAMENTO URBANO
NO DIREITO À MORADIA ADEQUADA

SÃO PAULO

2019

RENATO LEITE RIBEIRO

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO TITULAÇÃO DE PROPRIEDADES
E O COMPROMISSO DILATÓRIO COM O DEVER DO PLANEJAMENTO URBANO
NO DIREITO À MORADIA ADEQUADA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

ORIENTADORA: PROF. DRA. LILIAN REGINA GABRIEL MOREIRA PIRES

SÃO PAULO

2019

RENATO LEITE RIBEIRO

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO TITULAÇÃO DE PROPRIEDADES
E O COMPROMISSO DILATÓRIO COM O DEVER DO PLANEJAMENTO URBANO
NO DIREITO À MORADIA ADEQUADA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Examinador(a)

Examinador(a)

Examinador(a)

AGRADECIMENTOS

À Professora Lilian, pela generosidade e por ter me apresentado, aberto os caminhos e orientado os estudos acadêmicos.

À Mariana, pelo amor, parceira e cumplicidade.

À Maria Helena, Alba e Ricardo, por serem sempre meu porto seguro.

Pela Memória de Hugo Torres Coelho, por ter me ensinado que princípios vem antes de certo e errado.

A produção das formas destrutivas de urbanização que facilitam a eterna acumulação de capital deve ser interrompida.

(David Harvey)

Regularização fundiária urbana como titulação de propriedades e o compromisso dilatatório com o dever do planejamento urbano no direito à moradia adequada

Renato Leite Ribeiro

Resumo:

O direito à moradia é um direito fundamental vinculado à uma mercadoria especial, que é a própria moradia em si, que demanda financiamento para sua construção, para sua venda ao consumidor final, além de depender da oferta de terra urbanizada, de forma que a casa deve estar conectada à cidade como uma pré-condição de cumprimento desse direito. Com a promulgação da Lei 13.465/17, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana, atende-se a dimensão básica de formalização de moradias irregulares e ilegais pela emissão de certificados de regularização fundiária, enquanto é adiado o enfrentamento necessário da crise urbana que exclui endemicamente a população de baixa renda do acesso à cidade. O impulso estatal para a incluir as áreas de núcleos urbanos informais consolidados dentro da cidade formal aparece como meta da legislação, mas não exige o cumprimento ou estipula pena pelo adiamento indefinido da execução das obras de urbanização desses núcleos, ainda que se possua como um de seus objetivos ampliar o acesso à terra urbanizada por parte da população de baixa renda. Como os instrumentos da lei não tratam de limitações de direitos, mas sim a criação de novos direitos individuais, a Reurb se apresenta como solução da informalidade do espaço construído sem regulação, mas apenas adia o enfrentamento da crise urbana ao distribuir títulos de propriedade e não endereçar o problema mais complexo e urgente deste tema, que é a possibilidade de reconstrução e conformação das cidades por meio do prisma do planejamento urbano.

Abstract:

Housing is a fundamental right linked to a special commodity, which is the house itself, that demands financing for its construction, financing for its sale to the final consumer, and depends on the supply of urbanized land, so that the house must be connected to the city as a precondition for the fulfillment of this right. With the enactment of Law 13,465 / 17, which provides for urban land regularization in Brazil, the basic dimension of formalizing illegal housing is met by issuing land regularization certificates, while the necessary confrontation of the urban crisis that endemically excludes the low-income population of access to the city is postponed. The state impulse to include these areas of consolidated informal urban centers within the formal city appears as a main goal of the legislation, but it does not require compliance or stipulates the indefinite postponement of the execution of the urbanization works of these areas, even though it is one of its objectives to increase access to urbanized land for the low-income population. As the instruments of the law do not deal with limitations of rights, but does create new individual rights, the regularization process presents itself as a solution to the informality of the space built without regulation, but only postpones the confrontation of the urban crisis by distributing property titles and not address the most complex and urgent problem of this theme, which is the possibility of reconstruction and conformation of cities through the prism of urban planning.

Sumário: 1. Introdução 2. Direito à Moradia 2.1 Conceito de Moradia 2.2 Direito à Moradia como Direito Fundamental 2.2.1. Dimensão Individual do Direito à Moradia 2.2.2 Dimensão Coletiva do Direito à Moradia 3. Financeirização da moradia 3.1 Conceito de Financeirização 3.2 Panorama Histórico Brasileiro 4. A Constituição Dirigente e a Promoção dos Direitos

Sociais 4.1 Constituição Dirigente de Canotilho 4.1.1 Aplicabilidade Imediata e Progressiva dos Direitos Fundamentais 4.2 Constituição Dirigente Invertida e Constitucionalismo Simbólico 5. Direito à Cidade e a Nova Agenda Urbana 6. A Lei 13.465/17 e a Regularização Fundiária Urbana como promoção do Direito à Moradia 6.1 A Titulação como um fim em si mesmo 6.2 A Questão Urbanística como “legislação-álibi” na Lei 13.465/17 7. Conclusão 8. Referências Bibliográficas

1 Introdução

Com as inovações legais trazidas pela Lei 13.465/17 no procedimento de regularização fundiária urbana, há uma promessa de desburocratização no procedimento de formalização das propriedades irregulares nas cidades brasileiras, bem como se aponta para a promoção do direito à moradia adequada e para a integração dessas áreas à cidade formal e à malha urbana.

Considerando os seus objetivos positivados no artigo 10 da lei da Reurb, é fundamental analisar como a questão do direito à moradia, que figura como direito social fundamental na constituição brasileira e como meta do diploma legal, é efetivamente atendido, bem como os reflexos desses novos instrumentos dentro do campo do direito urbanístico, uma vez que não há como se falar em direito à moradia ou regularização fundiária urbana sem uma dimensão coletiva desses temas.

Como não se trata de limitações de direitos, mas sim a criação de novos direitos individuais, o diploma legal não é uma norma estritamente de direito urbanístico, ainda que produza efeitos direitos na cidade e nos objetos de sua regulação.

O que se quer estudar da lei é seu alvo de promover ocupantes e moradores de núcleos informais urbanos consolidados em proprietários de bens imóveis, de maneira a formalizar a realidade construída para assim incluir os espaços na cidade formal.

As disposições da lei 13.465/17, ainda que se pretendam interpretar como promotoras de uma melhor organização da cidade ao regular espaços irregulares, se dão diretamente por atribuições de novos institutos de direito civil e administrativos, que promovem ou culminam na formação de novos proprietários, na regularização da paisagem construída sem considerar com a mesma importância o planejamento urbano desenhado para as cidades e zonas metropolitanas.

2 Direito à Moradia

O Direito à Moradia, da forma como é hoje concebido, teve sua primeira aparição na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, quando no artigo XXV deste

documento há a disposição de que “todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família”, dentre os serviços e condições elencados, “habitação”.

Portanto, dentro desta manutenção de um padrão de vida, a Declaração Universal dos Direitos Humanos previa a necessidade de garantir o direito de todo ser humano a um abrigo, mas isso derivando de uma noção de um padrão de vida mínimo.

Já em 1966, quando da publicação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, houve o reconhecimento do “direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Parte tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito (...)”¹.

A promulgação deste compromisso pelo Brasil em julho de 1992 reforça a necessidade de promoção de moradia adequada por parte do Estado brasileiro, como parte da garantia de um nível de vida que permita uma melhora contínua de vida dos cidadãos, como preconiza o artigo 11 deste pacto.

Porém, diante da expressão moradia adequada, faz-se necessário conceituar a expressão “moradia adequada” de forma a oferecer uma maior precisão deste direito, que possui dimensão individual e dimensão coletiva.

2.1 Conceito de Moradia

Para conceituar o que é moradia, Ermínia Maricato (2013, p. 111) explica que:

A moradia é uma mercadoria especial. Ela demanda terra, ou melhor, terra urbanizada, financiamento à produção e financiamento para a venda. Nesse sentido, ela tem uma vinculação com a macroeconomia já que o mercado depende de regulação pública e subsídios ao financiamento.

Portanto, diante da necessidade de duplo financiamento e da oferta de “terra urbanizada” para a construção de moradia, a autora conceitua que “Terra urbana significa terra servida por infraestrutura e serviços (...) a produção de moradia exige um pedaço de cidade e não de terra nua. Há necessidade de investimentos sobre a terra para que ela ofereça condições viáveis de moradia em situações de grande aglomeração” (MARICATO, 2013, p. 112).

¹ BRASIL. *Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1992/decreto-591-6-julho-1992-449000-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 05 nov. 2019.

Este conceito se mostra afinado com as disposições concernentes à noção de moradia adequada. Não cabe falar de moradia adequada em um local em que não haja os serviços básicos dos municípios, como abastecimento de água e esgoto, não esteja interligado com o sistema de transportes da cidade.

É inconcebível a noção de que uma moradia adequada seja apenas um abrigo, um refúgio da chuva e do sol desconectado da cidade. Mais do que apenas um teto, há que se considerar a dimensão individual da moradia como abrigo, bem como a sua dimensão coletiva em relação ao espaço construído e urbanizado das cidades, de forma a concretizar a disposição do artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que reconhece o direito à moradia adequada como um vetor do direito de melhorar continuamente as condições de vida de todas as pessoas.

2.2 Direito à Moradia como Direito Fundamental

Apesar da Constituição Federal de 1988 prever diversos compromissos no âmbito de planejamento urbano, como por exemplo dispõe o artigo 182, ou do dever de assegurar a todos existência digna, vide o caput do artigo 170, ou até mesmo nos objetivos fundamentais previstos no artigo 3º, o direito à moradia não estava expressamente positivado entre dos direitos sociais quando da sua promulgação.

A Constituição Federal conferiu competência à União Federal de apresentar diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive a habitação, transportes urbanos e saneamento básico², e estabeleceu a todos os Entes Federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) de forma concorrente a competência para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico³.

A previsão expressa do direito à moradia como direito fundamental se deu por meio da Emenda Constitucional nº 26, em 2000, quando houve a inclusão entre os direitos sociais dessa expressão no caput do art. 6º da Constituição brasileira.

Como bem aponta José Afonso da Silva (2018, p. 382-383), houve assim a “imposição ao Poder Público da competência-dever de satisfazer esse direito-necessidade humana”. Diante deste poder-dever do Estado:

A contrapartida dessa competência é precisamente o direito a todos à moradia, incumbindo, assim, àquelas entidades do poder público promover tais providências para a satisfação desse direito em relação à população que, por deficiência econômica, não pode provê-lo por seus próprios meios.

² Art. 21, XX, CF/88.

³ Art. 23, IX, CF/88.

Diante deste dever estatal de promoção de um direito social fundamental, cabe delinear as dimensões individuais e coletivas do Direito à Moradia.

2.2.1 Dimensão Individual do Direito à Moradia

Em breve síntese, a dimensão individual do direito à moradia “significa, em primeiro lugar, não ser privado arbitrariamente de uma habitação e de conseguir uma; e, por outro lado, significa o direito de obter uma, o que exige medidas e prestações estatais adequadas à sua efetivação”. (SILVA, 2018, p. 382-383).

Ainda que fundamental, essa definição não abarca por completo a questão da moradia, uma vez que ela, se isoladamente considerada, não tem satisfeito a sua outra condição de existência que é estar conectada à malha urbana da cidade.

Inobstante, é fundamental reconhecer essa dimensão individual do direito para que se possa delimitar a necessidade de oferecer segurança ao indivíduo no que diz respeito ao lugar que ele e sua família habitam, bem como se promova formas de garantir o acesso de toda a população à moradia adequada.

2.2.2 Dimensão Coletiva do Direito à Moradia

Quando se adota a definição de moradia proposta pela urbanista Ermínia Maricato (2013, p. 112), temos como premissa a necessidade de conexão entre a habitação e a malha urbana das cidades. A demanda por “terra urbanizada” da moradia estabelece a necessidade de estudo dessa dimensão coletiva do direito à moradia.

Hely Lopes Meirelles (2017, p. 546-547), ao tratar da questão urbanística na gestão das cidades, oferece a seguinte definição para Urbanismo:

Para nós, Urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Entendam-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação.

Portanto, diante da necessidade objetiva de integração da moradia com a cidade, é inseparável a dimensão coletiva do direito à moradia em relação à satisfação individual de se ter uma casa para um indivíduo em qualquer lugar.

A própria gestão dos espaços habitáveis, na definição de Meirelles, passa pela observância conjunta da necessidade de gerir, dentro do espaço construído, as demandas das pessoas de acesso a trabalho, saúde e serviços públicos e privados nas cidades.

Este direito de acesso à cidade, de participação nas decisões que guiarão a construção do espaço físico urbano, é tema da vasta obra de David Harvey, que conceitua o direito à cidade como um direito coletivo concentrado dos cidadãos, que só se pode exercer por meio do “controle democrático sobre a utilização dos excedentes [de capital] na urbanização” (HARVEY, 2014, p. 61).

O estabelecimento de regras e normas legais que conduzam o desenvolvimento da cidade levando em conta as diferentes demandas individuais nela existentes, evita assim uma hegemonia do capital privado na determinação dos rumos da construção do espaço físico das cidades e da distribuição de serviços pelo poder público, posto que os excedentes do capital privado são alvo de tributação do Estado, e assim podem ser democraticamente destinados na promoção de um ambiente urbano que não privilegie exclusivamente os interesses do mercado.

Reconhecidas as dimensões individual e coletiva do direito à moradia, há que se explorar o histórico da moradia como mercadoria de o seu fenômeno de financeirização.

3 Financeirização da moradia

Dentro do conceito de moradia como mercadoria especial, temos que a construção física dos espaços habitáveis, em especial os destinados à habitação, podem ser convertidos em valores financeiros, assim como todo o espaço urbano já o é.

Essa capacidade de conversão da moradia em valores financeiros é, em parte, opção política de enxergá-la como um bem de mercado, e esse tratamento tem consequências tanto no espaço urbano fisicamente construído como no ordenamento jurídico, como se passa a expor.

3.1 Conceito de Financeirização

A ideia de transformação de um bem apto à promoção de um direito social em um ativo financeiro seguiu um longo processo de adaptação, do qual o Brasil foi adepto de primeira hora.

Segundo relata a urbanista Raquel Rolnik (2016, p. 377-392), trata-se de:

(...) um longo processo de desconstrução da habitação como um bem social e de sua transmutação em mercadoria e ativo financeiro. Seu alcance vai muito além dos sinais da crise financeiro-hipotecária que, desde 2007, a partir dos Estados Unidos, contaminou o sistema financeiro internacional. Trata-se da conversão da economia política da habitação em elemento estruturador de um processo de transformação da própria natureza e forma de ação do capitalismo em sua versão contemporânea – era de hegemonia das finanças,

do capital fictício e do domínio crescente da extração de renda sobre o capital produtivo. Na literatura internacional sobre a economia política da habitação, esse processo tem sido identificado como “financeirização”, isto é, “o domínio crescente de atores, mercados, práticas, narrativas [e subjetividades] financeiros em várias escalas, o que resulta na transformação estrutural de economias, empresas (inclusive instituições financeiras), Estados e grupos familiares”. Com apoio da força política da ideologia da casa própria, profundamente enraizada em algumas sociedades e recentemente infiltrada em outras, e da “socialização do crédito”, a inclusão de consumidores de média e baixa rendas nos circuitos financeiros e a tomada do setor habitacional pelas finanças globais abriram uma nova fronteira para a acumulação de capital. Isto permitiu a livre circulação de valores através de praticamente toda a terra urbana.

Diante deste cenário, no qual a dimensão individual da propriedade é parte indissociável da promoção do direito à moradia, cabe observar a questão da propriedade como expressão econômica.

Em *The Mystery of Capital*, obra do economista peruano Hernando de Soto, reconhece-se que propriedade é a expressão legal de um ativo financeiro. Portanto, é a lei que fixa e realiza o capital, que lhe reconhece e lhe atribui esta qualificação. Diante desta premissa, De Soto afirma que no Ocidente “a lei está menos preocupada em representar a realidade física dos edifícios ou imóveis do que em fornecer um processo ou regras que permitam à sociedade extrair o potencial de mais-valia desses ativos”⁴.

A partir deste entendimento, é o reconhecimento legal que irá oferecer a segurança jurídica necessária para inserir estes ativos dentro de um círculo virtuoso de investimentos do qual se pode obter e extrair renda⁵. Símbolo desse rito de validação, o título formal de propriedade é a última confirmação do valor de mercado de um bem que já existe no mundo real, mas que apenas com esta qualidade legal permitirá a inclusão de seus detentores em uma nova gama de possibilidades de crédito⁶.

⁴ “Property is not a primary quality of assets but the legal expression of an economically meaningful consensus about assets. Law is the instrument that fixes and realizes capital. In the west, law is less concerned with representing the physical reality of buildings or real estate than with providing a process or rules that will allow society to extract potential surplus value from those assets” The mystery of legal failure. Capítulo 06, posição 2454 (e-book).

⁵ “It is law that detaches and fixes the economic potential of assets as a value separate from material assets themselves and allow humans to discover and realize that potential. It is law that connects assets into financial and investment circuits. And it is the representation of assets fixed in legal property documents that gives them the power to create surplus value” DE SOTO. The mystery of legal failure. capítulo 06, posição 2464 (e-book).

⁶ “Formal property titles allowed people to move the fruits of their labor from a small range of validation into that of an expanded market. Western nations had thus laid out the energy plant to power a modern market and capitalist system” The mystery of legal failure. Capítulo 06, posição 2801 (e-book).

3.2 Panorama Histórico Brasileiro

Moradia como mercadoria é uma opção política antiga no Brasil, que remonta ao surgimento do Banco Nacional de Habitação, em 1964. Como nos apresenta sucintamente Rolnik (2016, p. 377-392):

desde a criação do BNH até nossos dias, estabeleceu-se um campo de convergência – e, como veremos, também de conflito – entre as três dimensões decorrentes da definição de um organismo financeiro como locus de formulação e implementação da política habitacional e da opção originária de fazer de cada brasileiro um proprietário. Em primeiro lugar, a política depende e incide sobre as estratégias monetárias e fiscais do país. Em segundo lugar, está ideológica e politicamente alicerçada na ideia de combate ao “déficit habitacional”, ou seja, na ideia de que as necessidades habitacionais correspondem a uma demanda reprimida de “casas próprias” a serem construídas. Em terceiro lugar, trata-se de um instrumento de fomento à atuação de um setor – a indústria da construção civil –, além de, evidentemente, ser um dos motores do próprio setor financeiro.

Diante deste tripé, temos três interfaces jurídicas e políticas para enfrentar. Em primeiro lugar, posiciona-se a questão fiscal e monetária do país, que se apresenta desde muito tempo como pré-condição a efetividade dos direitos sociais e econômicos no país, ponto que será enfrentado mais adiante.

Em segundo lugar, a questão social das famílias e pessoas sem teto, que compõem como número a estatística desumanizada de “déficit habitacional”, que remonta a uma necessidade de construção de novos imóveis independentemente do número de imóveis desocupados em zonas bem urbanizadas das cidades brasileiras.

Em terceiro lugar, reside o impulso que permitirá maiores ou menores aportes de incentivo para a indústria da construção civil, responsável pela efetiva construção do espaço urbano em relação à moradia e ator fundamental nos embates acerca do limites impostos pela legislação urbanística e da acumulação de capital e aferição de lucros na própria atividade econômica dessa indústria em face dessas limitações.

Dado o peso histórico do financiamento em uma sociedade que oferece acesso a moradia por meio do mercado, surge uma dinâmica de mercado nesse meio que dificulta e, em alguns casos, inviabiliza o acesso de setores da sociedade à moradia, e fortalece a especulação imobiliária nos grandes centros urbanos.

Luciana de Oliveira Royer, professora de planejamento urbano da FAU-USP, em sua tese de doutorado sobre a financeirização da política habitacional brasileira, reforça o problema fundamental estabelecido entre acesso ao mercado de crédito como condição ao acesso à moradia. Esse enquadramento do direito à moradia como o acesso individual a uma

mercadoria, acaba por elevar o crédito ao papel principal no planejamento e execução das políticas públicas de habitação, e coloca toda a dimensão de atuação política ao tamanho do subsídio estatal oferecido aos cidadãos, e relega toda a competência de regulação e entrega desse direito aos moldes e regras do mercado. (2013, p. 173).

Por fim, conclui Royer que essa opção política culmina no ponto em que o direito que deveria ser universalizado pelo Estado é entregue para a livre determinação dos parâmetros do mercado. Aquele que não se adequa dentro das condições estabelecidas pelo mercado, não será atendido no seu direito constitucionalmente previsto (2013, p. 172).

A transformação de uma questão social - a universalização de um direito - em um problema individual é fruto da matriz teórica dos novos modelos de financiamento da política de habitação. (...) Ao reduzir a importância da participação ativa do Estado na construção e manutenção das economias de mercado, o referido discurso limita as análises econômicas à alocação eficiente dos recursos no mercado, cedendo pouco espaço às variáveis históricas e políticas. Consequentemente, o cidadão beneficiário de direitos passa a ser encarado como um consumidor e a questão habitacional, como uma questão individual de quem pode ou não pode tomar crédito, de quem pode ou não oferecer garantia contra os riscos temidos pelos agentes financeiros. O Estado, a quem deveria competir organizar o desenvolvimento social, garantindo o acesso universal à moradia, limita-se a corrigir as decantadas falhas de mercado, sustentando a suposta excelência da racionalidade econômica.

Diante da realidade e do panorama histórico da questão da moradia no Brasil, cabe observarmos o papel da Constituição e os efeitos por ela produzidos neste contexto em que a fronteira do planejamento urbano é a última fronteira de intervenção direta do Estado no direito à moradia.

4 A Constituição Dirigente e a Promoção dos Direitos Sociais

Ao tomarmos em conta todo o poder relegado ao mercado financeiro e às regulações estatais em torno das questões monetárias e orçamentárias, há que se revisitar a doutrina constitucional para melhor entendermos qual é o papel dela nesta equação de forma a garantir o cumprimento dos direitos sociais positivados na carta constitucional.

4.1 Constituição Dirigente de Canotilho

Referência para todo e qualquer estudo de direito constitucional, o doutrinador português José Joaquim Gomes Canotilho cunhou o conceito de Constituição Dirigente para que se possa compreender “o que deve (e pode) uma constituição ordenar aos órgãos

legiferantes e o que deve (como e quando deve) fazer o legislador para cumprir, de forma regular, adequada e oportuna, as imposições constitucionais” (2001, p. 11).

Dentro deste escopo, o debate empreendido por Canotilho se vale de premissas importantes aos temas tratados neste trabalho. É uma precondição de entendimento reconhecer que a constituição dirigente pressupõe um Estado Social, prestador de serviços, criador de bens coletivos, e que não cabe falar em um estado liberal mínimo comprometido com estes objetivos, calcado simplesmente no direito de propriedade e na liberdade individual (2011, p. 391).

Para além desta premissa do Estado atuante, há que se admitir que todo o poder nasce da constituição. O poder não existe antes da atribuição de competências pela constituição, senão a partir da sua promulgação. Como o poder nasce da constituição, é inconcebível a ideia de que normas constitucionais diretivas limitam negativamente o poder de Estado e o escopo do legislador, “a vinculação constitucional é uma vinculação através da fundamentação e não através de simples limites. Por outras palavras: a vinculação constitucional implica a determinação positiva dos atos legislativos pelas normas constitucionais” (CANOTILHO, 2001, 249).

Ao tratar da função da constituição, Canotilho (2001, p. 151) apresenta duas características fundamentais: a constituição é garantia do existente; e a constituição é um programa ou linha para o futuro.

Admitindo-se a constituição como o marco fundamental do Estado de direito, Canotilho enfrenta o debate acerca da dualidade entre a visão liberal, vinculada à ideia de Estado mínimo e mínima intervenção do Estado na economia, e a visão acerca da promoção de igualdade e justiça social por meio da atuação do Estado. Para o autor:

Uma irreduzível dualidade parece marcar as discussões em torno da constituição: a ideia de sociedade civil e liberdade dos homens, assente no ‘mercado’; a ideia de sociedade e igualdade, assente no ‘Estado’. A perspectiva que se vai adotar parte, pelo contrário, da ideia de conformação da sociedade, numa determinada situação histórica, como um problema aberto. Mais do que apurar uma ontologia do ‘ser do Estado’ ou do ‘ser do mercado’ e considerar esses ‘seres’ como ‘pontos’ e ‘limites’ absolutos, importa inseri-los num processo dialético em que o problema da constituição social é um problema de transformação da realidade a realizar pelos homens (2001, p. 69-70).

Esta noção de que a constituição é a oportunidade de uma sociedade para conformar objetivos e visões antagônicas em um processo dialético é riquíssima, pois reconhece a coexistência de interesses distintos, em vezes opostos, dentro de uma mesma esfera constitucional, sem que um anule o outro pela sua mera contraposição.

Porém, mesmo adotando esta convivência mútua em abstrato de elementos antagônicos, Canotilho (2001, p. 207) aponta para o risco de se esvaziar diretivas constitucionais em face da dependência não apenas da produção legislativa vinculada aos preceitos, mas dos atos de concretização das próprias leis.

Esse problema deve ser endereçado de forma a não permitir ao Estado que se esquive das prestações constitucionalmente previstas, sob pena de torná-las cláusulas vazias. Somando-se essa aplicabilidade imediata à garantia do existente como função constitucional, temos uma nova dificuldade no que diz respeito ao direito à moradia, seja pela sua natureza individual, seja pela sua dimensão coletiva.

4.1.1 Aplicabilidade Imediata e Progressiva dos Direitos Fundamentais

Nesta esteira apresentada por Canotilho, o parágrafo primeiro do artigo 5º da constituição federal brasileira é taxativa ao afirmar que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais tem aplicação imediata⁷.

Adotando como premissa a constituição como garantia do existente e como programa para o futuro, a doutrina constitucional criou o conceito de mínimo existencial, que, nas palavras de Luís Roberto Barroso (2015, p. 213-215), deriva de um dos principais fundamentos do Estado constitucional brasileiro: a dignidade da pessoa humana.

Esse princípio integra a identidade política, ética e jurídica da Constituição e, como consequência, não pode ser objeto de emenda tendente à sua abolição, por estar protegido por uma limitação material implícita ao poder de reforma. Pois bem: é a partir do núcleo essencial do princípio da dignidade da pessoa humana que se irradiam todos os direitos materialmente fundamentais, que devem receber proteção máxima, independentemente de sua posição formal, da geração a que pertencem e do tipo de prestação a que dão ensejo. Diante disso, a moderna doutrina constitucional, sem desprezar o aspecto didático da classificação tradicional em gerações ou dimensões de direitos, procura justificar a exigibilidade de determinadas prestações e a intangibilidade de determinados direitos pelo poder reformador na sua essencialidade para assegurar uma vida digna. Com base em tal premissa, não são apenas os direitos individuais que constituem cláusulas pétreas, mas também as demais categorias de direitos constitucionais, na medida em que sejam dotados de fundamentalidade material. Tome-se o exemplo dos direitos sociais. A doutrina contemporânea desenvolveu o conceito de mínimo existencial, que expressa o conjunto de condições materiais essenciais e elementares cuja presença é pressuposto da dignidade para qualquer pessoa. Se alguém viver abaixo daquele patamar, o mandamento constitucional estará sendo desrespeitado.

⁷ Art. 5º, § 1º, CF/88.

Por este prisma, podemos assumir que se tomarmos a fundamentalidade dos direitos sociais com base na irradiação da dignidade da pessoa humana, teremos então observadas as dimensões individual e coletiva destes direitos. Ao apresentar corrente diversa, Barroso também observa que se pode reduzir o escopo de cobertura destes direitos quando se adota um prisma distinto, como o do direito social respeitado em seu mínimo existencial por irradiação do direito à liberdade.

Há outras linhas complementares ou paralelas de justificação da fundamentalidade material de determinados direitos que não recorrem ao princípio da dignidade da pessoa humana. Assim, por exemplo, existem autores que associam a ideia de mínimo existencial à de condições para o exercício da liberdade. Nessa perspectiva, os direitos sociais não são em si direitos fundamentais, salvo na medida em que indispensáveis para o desfrute do direito à liberdade, este sim de natureza fundamental. Por essa vertente de pensamento, sendo a liberdade um direito individual, o fundamento jurídico da limitação ao poder de reforma é expresso, nos termos do art. 60, § 4º, IV. Outros autores, ligados à teoria da democracia deliberativa, sustentam serem materialmente fundamentais os direitos que configuram “condições para a cooperação na deliberação democrática”, categoria que abarca diferentes aspectos e concretizações da liberdade e da igualdade. Nesse caso, a limitação material ao constituinte derivado é implícita, decorrente do princípio do Estado democrático de direito (CF, art. 1º, caput) (BARROSO, 2015, p. 215).

Portanto, a depender da linha de interpretação adotada, pode-se chegar a distintos resultados quanto ao conteúdo material do mínimo existencial dos direitos sociais. Como o direito à moradia na constituição brasileira é por definição e topograficamente um direito social fundamental, há de se ter em mente que a adoção de diferentes noções de mínimo existencial pelas normas infraconstitucionais é um tema que será explorado mais a frente neste trabalho.

4.2 Constituição Dirigente Invertida e Constitucionalismo Simbólico

Outro ponto relevante a se debater é um fenômeno *sui generis* que se deu e ainda se dá na realidade constitucional brasileira conceituado como a constituição dirigente invertida.

O conceito foi cunhado pelos autores Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto para tratar da sobreposição da questão financeira e monetária do país como pré-condição de eficácia da Constituição Econômica.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, estava enraizada a ideia de um isolamento das questões de controle monetário e orçamentário do país em relação aos instrumentos da ordem econômica, e o controle orçamentário provocou a subordinação das políticas fiscais à política de estabilização monetária em um período da história nacional

mercado pela hiperinflação e a instabilidade da moeda brasileira em relação ao dólar americano.

Nessa esteira, as disposições diretivas da ordem econômica intervencionista e dirigente da Constituição de 1988 são isoladas de seus instrumentos financeiros, subjulgando-se e se vinculando à compromissos e metas de política monetária muitas vezes impostas por comandos externos e alheios à soberania nacional, em favor de interesses econômicos privados, que desejam uma garantia sem risco para seus investimentos ou para sua especulação financeira.

Este cenário produziu para a ordem econômica e da ordem social da Constituição de 1988 um adiamento a um futuro incerto, um espaço de atuação nas sobras orçamentárias e financeiras do Estado. A questão monetária e financeira se viu “blindada” das intervenções do Estado nas questões sociais e econômicas (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 70-71).

Com essa realidade, a “blindagem” da questão financeira e a sua forjada “neutralidade” criou um universo constitucional *sui generis*, que ao mesmo tempo que negava a observância das normas dirigentes e programáticas, passava a se sobrepor materialmente às próprias disposições constitucionais.

(...) a recomposição da capacidade de intervenção pública se esgotou na tentativa de controle sobre os gastos públicos. A constituição financeira de 1988, que deveria dar suporte para a implementação da constituição econômica de 1988, falhou nessa tarefa. Um dos motivos é a separação que a doutrina e a prática constitucionais pós-1988 promoveram entre a constituição financeira e a constituição econômica, como se uma não tivesse nenhuma relação com a outra e como se ambas não fizessem parte da mesma Constituição de 1988. A constituição financeira passou a ser interpretada e aplicada como se fosse “neutra”, meramente processual, com diretrizes e lógica próprias, separada totalmente da ordem econômica e social, esterilizando, assim, a capacidade de intervenção do Estado na economia. Separada da constituição financeira, a constituição econômica de 1988 foi transformada em mera ‘norma programática’ (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 66-67).

Com esse cenário, as questões financeiras acabaram por ficar hierarquicamente um degrau acima das normas de aplicabilidade imediata e progressiva, bem como operavam e dirigiam as questões econômicas com maior peso do que as disposições diretivas constitucionais previstas no Título VII da Constituição Federal brasileira, para além das disposições positivadas na carta.

Essa inversão e a neutralidade conferida à questão monetária exemplifica a dificuldade já prevista por Canotilho quando do desafio de garantir a efetividade das disposições constitucionais.

Para o doutrinador português (2001, 172-173):

(...) o problema reconduz-se, em muitos aspectos, a uma tarefa de concretização das normas constitucionais dirigentes. Quer as imposições constitucionais sejam 'derivadas' de diretivas de socialidade e de normas de competência, ou estejam integradas em preceitos consagradores de direitos subjetivos, econômicos, sociais e culturais, sempre o problema da sua efetivação legislativa terá de confrontar-se com o que se designa, em teoria da constituição como reserva do possível (sobretudo de desenvolvimento econômico). (...) a efetivação dos direitos a prestações não pode fugir à dificuldade de conceber direitos subjetivos insuscetíveis de serem derivados normativamente da constituição como direitos imediatamente realizáveis, correndo-se o risco de os transformar em 'cláusulas vazias', ao sabor das decisões do governo e do parlamento (e, portanto, dos grupos e classes que lhe servem de suporte) quanto a prioridades e distribuição dos meios financeiros.

Portanto, reconhecido o desafio a ser endereçado pelas forças políticas, essa abertura, essa indeterminação objetiva de algumas tarefas e fins do Estado positivados na constituição se mostram um verdadeiro veneno-remédio para a concretização desses mandamentos constitucionais (CANOTILHO, 2001, p. 196).

Sobre essa ótica de subversão dos objetivos constitucionais, é fundamental revisitar a noção de constitucionalismo simbólico apresentada por Marcelo Neves. Segundo o doutrinador, certos temas foram alçados à qualidade de norma constitucional sob a ideia de positivar este assunto para aplacar a demanda social que ele abarca, mas principalmente para enfrentar a situação das relações reais de poder da época, de maneira a impor um limite às práticas políticas vigentes no regime militar (NEVES, 2007, p. 183).

Neves reforça que no plano da concretização constitucional brasileira, a prática política e o contexto social favorecem uma concretização restrita e excludente dos dispositivos constitucionais. Para além da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, da garantia do existente como vedação ao retrocesso, esses instrumentos, normas e garantias constitucionais pouco ou em nada conversam com a realidade das camadas socialmente excluídas, a quem o autor chama de subintegrados.

Para os subintegrados, todos esses direitos e garantias não dialogam com a sua realidade, portanto essa falta de identificação geraria esse vácuo de atitude por parte deles. (NEVES, 2007, p. 184).

5 Direito à Cidade e a Nova Agenda Urbana

Em uma atmosfera em que os temas orçamentários e financeiros se sobrepõem aos princípios que deveriam norteá-los, chega a parecer pueril insistir na construção e no planejamento das cidades com foco nas pessoas.

O ponto é que até mesmo para o desenvolvimento econômico ser viável, faz-se necessário planejar e construir o espaço urbano de forma menos centrada no capital e na especulação imobiliária.

A Nova Agenda Urbana é um documento produzido pela ONU em 2016, voltado para atender e auxiliar os países na construção de uma visão que “a comunidade internacional reconsidere os sistemas urbanos e a forma física dos nossos espaços urbanos”, pois “a urbanização pode ser uma poderosa ferramenta para o desenvolvimento sustentável tanto para países desenvolvidos quanto para países em desenvolvimento” (ONU, p. 04).

Para além da vinculação da Nova Agenda Urbana com os objetivos da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, o que não iremos abordar aqui diretamente, a construção de cidades que permitam a inclusão de todos os seus habitantes, bem como permita a sua melhora de padrão de vida, nos remete à primeira referência à moradia adequada feita neste trabalho, já no artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966.

Portanto, 50 anos após o surgimento do direito à moradia adequada como um direito humano, e com o aumento crescente da população urbana em todo o mundo, o modelo de desenvolvimento econômico e de construção do espaço urbano adotado em boa parte dos países conseguiu adiar esse enfrentamento até o ponto em que, por se ver à beira de um colapso dos modelos urbanos atuais, tem que endereçar mais esforços para que a negligência com a questão urbana ao longo de todo esse tempo não afete ainda mais o próprio crescimento econômico em si.

Reconhecido este nó, a ONU prevê que até 2050, a população urbana deve quase duplicar, o que aumenta ainda mais a tensão sobre a organização do espaço construído (ONU, p. 03). A questão urbana afeta não apenas a questão da moradia, mas o acesso a infraestrutura, serviços básicos, saúde, educação, emprego, portanto todas as quatro funções sociais que devem ser regradas pelo urbanismo (habitação, trabalho, circulação e recreação) são afetadas pelo adiamento dos Estados em lidar com o problema.

A urgência da questão urbana ultrapassa a simples questão dos modelos ineficientes das cidades, tornando-se, em sua dimensão coletiva, uma violação à dignidade da pessoa

humana a todos os indivíduos. A falta de acesso a serviços básicos, a inércia na promoção de direitos sociais dentro de um mínimo existencial convive com o a convivência de abusos e exceções por parte dos atores hegemônicos e super-representados nos órgãos reguladores e promotores da construção da malha urbana por parte do Estado.

Ao firmar princípios para a Nova Agenda Urbana (ONU, p. 05), destaca-se noção de direito à cidade, na qual:

[o] uso e gozo igualitários de cidades e assentamentos humanos, com vistas a promover a inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis para fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos e todas.

Seja como princípio, seja como diretiva, a Nova Agenda Urbana surge como um apelo à construção de cidades inclusivas, enquanto a definição de Harvey (2014, p 247) aponta a raiz do problema com sonora eloquência. A chave para o exercício deste direito coletivo à cidade reside na participação efetiva de todos os nichos da população na aplicação dos excedentes de capital para a construção da terra urbanizada, e isso só pode se dar no campo político.

Para Harvey, é preciso interromper a produção de formas destrutivas de urbanização que facilitam a eterna acumulação de capital por meio do espaço físico das cidades. Para o pensador inglês, é necessário que se entenda o direito à cidade não como um direito ao que já existe, como uma garantia do existente, “mas como um direito de reconstruir e recriar a cidade” de forma inovadora, na qual se erradique a pobreza e a desigualdade social, bem como se enderece efetivamente os danos da degradação ambiental promovidos pelo modelo atual. (HARVEY, 2014, p. 247).

6 A Lei 13.465/17 e a Regularização Fundiária Urbana como promoção do Direito à Moradia

Considerando todo o debate em âmbito constitucional do direito à moradia, do planejamento urbano e da dificuldade em atender esses temas, cabe o estudo do recente marco legal que tem como principal objetivo à regularização fundiária urbana, observando-se os seus defeitos e qualidades para que se possa identificar como serão os efeitos de sua aplicação nas cidades e metrópoles Brasil afora no que diz respeito à dimensão coletiva e individual do direito à moradia.

A análise dos objetivos e instrumentos oferecidos pela lei infraconstitucional passam pela noção de concretização das diretivas constitucionais, bem como permitirá reconhecer que não há qualquer compromisso dessa legislação com seja com as previsões constitucionais, seja com as diretivas do Estatuto da Cidade e até mesmo com os objetivos positivados no artigo 10 da Lei 13.465/17.

6.1 A Titulação como um fim em si mesmo

Dentre os objetivos da regularização fundiária urbana elencados no artigo 10 da Lei 13.465/17, destaca-se o espírito adotado pelo legislador no sentido de garantir a eficácia das disposições constitucionais de garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, como no inciso VI, de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, no inciso VIII, e de ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, no inciso III.

Para além dos objetivos previstos no artigo 10, todos afinados em relação às mais modernas diretivas internacionais de planejamento urbano, há uma grande disparidade em relação aos instrumentos e competências que a lei atribui para a resolução de um fenômeno antigo e estabelecido no horizonte urbano como a moradia irregular e a favelização.

Todos os instrumentos da Lei 13.465/17 têm como destino inexorável a expedição de uma Certidão de Regularização Fundiária, por meio de ato administrativo de competência municipal que servirá como escritura apta ao registro junto ao cartório de registro de imóveis competente para a área regularizada.

Portanto, o que se tem com essa lei é um compromisso dilatatório com a questão urbana, muito antes de se endereçar ou reforçar a possibilidade de ação ou eficácia dos planos diretores e ainda mais das zonas metropolitanas no que diz respeito à habitação irregular ou ilegal nos centros urbanos.

A titulação das moradias irregulares e ilegais por meio da expedição de Certificados de Regularização Fundiária é, longe de atender o direito à moradia, como pretende a lei em seus objetivos, uma forma de transformar as moradias em ativos financeiros.

Em artigo que analisa a nova legislação, o civilista Flávio Tartuce (2018, p. 05) reforça a ideia de que o procedimento de Reurb:

estabelece o art. 9º da nova norma que ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis a essa forma de regularização, que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Um dos

objetivos da nova política, como se percebe, é justamente de regularização de áreas favelizadas, conclusão claramente retirada da leitura desse comando.

Como descreve De Soto, a titulação por parte do Estado garante ao espaço construído a qualidade jurídica de propriedade, e assim inseri-la dentro da economia formal. Agora trazer os imóveis irregulares ou ilegais para dentro do mercado opera dentro de uma dimensão pura e simplesmente individual do direito à moradia, e em pouco ou nada ajuda a questão urbana na qual esses imóveis estão envolvidos.

6.2 A Questão Urbanística como “legislação-álibi” na Lei 13.465/17

O Constitucionalista Marcelo Neves, em sua obra “A Constitucionalização Simbólica”, apresenta o conceito de legislação-álibi. Segundo o autor (2007, p. 37): “(...) A atitude legiferante serve como um álibi do legislador perante a população que exigia uma reação do Estado”.

Neves argumenta que (2007 ,p. 31-39):

A legislação simbólica também pode servir para adiar a solução de conflitos sociais através de compromissos dilatórios. (...) O acordo não se funda então no conteúdo do diploma normativo, mas sim na transferência da solução do conflito para um futuro indeterminado”, e por essa finalidade, “os ‘efeitos colaterais’ da legislação desempenham um papel relevante em todas as relações intersistêmicas.

Toda a questão urbana na Reurb foi relegada a um compromisso formal, mas materialmente a obrigatoriedade da sua efetivação fica a cargo de um esforço eventual das prefeituras de endereçar o problema.

O artigo 36 da Lei 13.465/17, que estabelece os padrões mínimos do projeto urbanístico da regularização fundiária, dispõe no seu parágrafo 3º que as obras concernentes ao projeto vinculado da concessão do certificado de regularização fundiária poderão ser realizadas antes, durante ou depois da conclusão do processo de Reurb.

Quando se tem expressamente uma disposição que permite o adiamento das obras de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional prevista como condição na concessão do título de propriedade, o adiamento do compromisso legalmente previsto com a questão urbana já vem antes mesmo da titulação das propriedades.

Sem melhoria e integração dos bairros regularizados, qualquer ação de formalização por meio de registro de imóveis apenas torna legal a precariedade existente. A situação se agrava ainda mais quando quem abre a porta para esse adiamento é a própria lei que tem por

objetivo endereçar a questão da moradia sem negligenciar as demandas urbanísticas, sem ignorar a dimensão coletiva deste direito.

7 Conclusão

Uma vez que a própria lei sabota os compromissos de promoção das obras urbanísticas referentes à regularização fundiária, fica claro que a regularização fundiária urbana é mais uma forma de financeirização do espaço construído do que uma ferramenta para a promoção de moradia digna, ainda que essa meta figure entre os objetivos junto ao artigo 10 da lei 13.465/17.

Falar em moradia digna sem terra urbana e serviços essenciais mínimos, é acreditar que a formalização das propriedades resolvesse toda a questão do caos estabelecido junto ao espaço construído.

Sobre o tema, Maricato é precisa ao afirmar que (2013, p. 83):

A ocupação do solo obedece a uma estrutura informal de poder: a lei de mercado precede a lei/norma jurídica. (...) Tanto a argumentação de cunho liberal quanto a estatizante são utilizadas para assegurar manutenção de privilégios. Regulação exagerada convive com total *laissez faire* em diferentes áreas de uma mesma cidade.

Por mais que se propague a ideia de que políticas de regularização fundiária são voltadas para o atendimento de moradia de interesse social, quando elas são dissociadas da questão urbanística, é apenas uma forma de formalizar propriedade precária sem necessidade de financiamento para a construção ou para a venda.

Sob a ótica de que o direito à moradia dentro do modelo financeirizado brasileiro está vinculado à capacidade do cidadão de contrair uma dívida, como bem aponta Royer, retirar do mercado esse condão de decidir quem está apto para ter acesso a habitação já é um avanço que não se pode ignorar.

Porém, a solução da titulação das propriedades em contraste com os objetivos da lei destoa tanto do conceito de moradia adequada, quanto ignora a questão urbana ao se apresentar como solução.

O espaço construído de forma irregular precisa ser integrado à cidade, e para isso precisa ser formalizado de forma a receber infraestrutura básica, estar servido de terra urbanizada. Por mais que não se negue o efeito econômico que gera para os proprietários essa regularização, a simples transformação dos núcleos urbanos informais consolidados em ativos financeiros antes de inseri-los na cidade, os insere no mercado imobiliário que, em boa parte, foi o responsável pela marginalização e exclusão social dos habitantes desses núcleos.

Como bem aponta Neves, os compromissos dilatatórios das legislações produzem efeitos colaterais não apenas no âmbito jurídico, mas na realidade como um todo. Ao oferecer a titulação como remédio para a regularização fundiária urbana, a nova legislação produz e reitera inúmeras distorções urbanísticas por meio do compromisso adiado com a entrega das eventuais obras de infraestrutura mínimas, vide o parágrafo 3º do artigo 36 da Lei 13.465/17.

Assim como na questão da constituição dirigente invertida, em que a questão financeira se sobrepõe à regulação do Estado sobre a ordem econômica, a dimensão coletiva do direito à moradia, o direito à cidade e a própria noção do planejamento urbano como uma oportunidade de redução das distorções existentes no espaço físico construído das cidades fica relegado a um futuro próximo, a uma eventual progressividade nas prestações estatais, quando, na realidade, é exatamente a questão coletiva onde reside o cerne da crise urbana, não apenas no que diz respeito à formalização da realidade construída e na transformação de áreas em capital.

7 Referências Bibliográficas

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. *A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica*. Boletim de Ciências Económicas, vol. XLIX, 2006. Disponível em > <https://digitalis-dsp.uc.pt/jspui/handle/10316.2/24845> Acesso em: 06 nov. 2019.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. . Brasília, DF, 05 out. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 06 nov. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1992/decreto-591-6-julho-1992-449000-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 05 nov. 2019.

BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n os 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 , 13.001, de 20 de junho de 2014 , 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011 , 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de

dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.. . Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm Acesso em: 05 nov. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*. 7ª Ed. Vozes: Petrópolis, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. [s.l.] Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf> Acesso em: 05 nov. 2019.

ONU. *Nova Agenda Urbana*, 2016. [s.l.] Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtgBh6i57G4fxWeWpbK52Jr7sXIrGdBbJF81bF2GSzY527FWdAY> Acesso em: 05 nov. 2019.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2016. (e-book).

ROYER, Luciana de Oliveira. *Financeirização da Política Habitacional, Limites e Perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8ª Ed. Malheiros: São Paulo, 2018.

SOTO, Hernando De. *The Mystery Of Capital. Transworld*: Londres, 2001. (e-book).

TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. *Revista de Ciências Jurídicas*, v. 23, n. 03. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/7800> Acesso em: 06 nov. 2019.