

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO

**Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD
Mestrado em Direito**

MAYRA PACHECO DA ROCHA

**POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À TERRA URBANIZADA NO BRASIL:
análise do processo de financeirização da Regularização Fundiária Urbana de
Interesse Social**

Rio de Janeiro

Março/2023

MAYRA PACHECO DA ROCHA

POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À TERRA URBANIZADA NO BRASIL: análise
do processo de financeirização da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD
do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas –
CCJP da Universidade Federal do Estado do Rio
de Janeiro – UNIRIO como requisito parcial
para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro
Lopes Domingues

Rio de Janeiro

Março/2023

MAYRA PACHECO DA ROCHA

POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À TERRA URBANIZADA NO BRASIL: análise do processo de financeirização da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Aprovado em:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues
(Prof. Dr. PPGD - UNIRIO)

Prof. Dr. Leonardo de Andrade Mattietto
(Prof. Dr. PPGD - UNIRIO)

Prof^ª. Dr^ª. Tatiana Cotta Gonçalves Pereira
(Prof^ª. Dra. UFRRJ)

P Pacheco da Rocha, Mayra
Política pública de acesso à terra urbanizada no
Brasil: análise do processo de financeirização da
Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social.
/ Mayra Pacheco da Rocha. -- Rio de Janeiro, 2023.
147

Orientador: Eduardo Garcia Ribeiro Lopes
Domingues.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do
Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação
em Direito, 2023.

1. Políticas públicas. 2. Assentamentos
precários. 3. Direito à cidade. 4. Moradia digna. 5.
Política Urbana. I. Garcia Ribeiro Lopes Domingues,
Eduardo, orient. II. Título.

Ao meu amor, Douglas, por tudo que abdicamos! Não seria possível sem você.

À minha família, especialmente aos meus pais, Vera e Renato (*in memoriam*), que além de investirem na minha educação, sempre disseram que eu poderia ir além, e fui!

Aos meus amigos do mundo exterior à academia, que sempre acreditaram que esse momento chegaria, e vieram ao meu socorro em diversas oportunidades.

A todos os inviabilizados da cidade que na criatividade do (R)existir puxam nosso olhar para suas (R)existências.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que compõem o Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, e ao empenho em conduzir a produção acadêmica ao proveito da sociedade, em retribuição ao ensino público gratuito e de qualidade que foi oportunizado.

Ao Professor Eduardo Domingues, meu orientador, a quem sou profundamente grata por compartilhar sua vivência sobre a política urbana, pesquisa e ensino. Desde as primeiras aulas na disciplina de Política Urbana, até as revisões finais da dissertação, sigo entusiasmada e aprendendo. Que possamos seguir juntos!

Aos colegas da Pós-Graduação pela caminhada em conjunto e especialmente à amiga Salomé, que lá do Cariri-CE, com toda sua generosidade, se fez sempre presente. Partilhamos mais que vivência acadêmica, partilhamos afeto!

Aos membros da Defensoria Pública do Estado e da União, fundamentais na sensibilização do meu olhar para aqueles que mais precisam.

A solução pro nosso povo eu vou dá/ Negócio bom assim ninguém nunca viu/ Tá tudo pronto aqui, é só vim pegar/ A solução é alugar o Brasil!

Raul Seixas

ROCHA, Mayra Pacheco. **Política pública de acesso à terra urbanizada no Brasil: análise do processo de financeirização da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social.** 2023. 147 f. Dissertação de Mestrado. (Mestrado em Direito). Centro de Ciências Jurídicas e Políticas. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar o acesso à terra urbanizada, a partir do recorte da política pública de regularização fundiária urbana de interesse social. Investiga-se a construção dessa política pública, e a influência que o interesse econômico exerceu sobre ela nos últimos anos, em razão das alterações promovidas por meio da Lei nº 13.465/2017, as quais sinalizam o abandono do paradigma da regularização fundiária plena e o avanço de uma política de titulação de massa voltada a conversão da irregularidade fundiária em um ativo financeiro. Diante desse quadro, são feitos os seguintes questionamentos: existiu ou existe política pública de regularização fundiária urbana de interesse social no Brasil? Essa política sofre atualmente um processo de financeirização? A hipótese é que a regularização fundiária urbana de interesse social se estruturou como política pública de enfrentamento ao problema público de acesso à terra urbanizada, todavia, nos últimos tempos ela sofreu um processo de financeirização oriundo do foco conferido à titulação da propriedade individual, em detrimento do paradigma da regularização plena, o que levou ao desvirtuamento dessa política pública enquanto meio de promoção ao acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda. Para responder esse questionamento e verificar a hipótese de pesquisa, foi, primeiramente, realizado um levantamento da questão fundiária urbana brasileira, delimitado o problema público do acesso à terra urbanizada, e realizado um estudo sobre a financeirização da terra urbana. Após, foram apresentados o direito à moradia digna e o direito à cidade como bases jurídicas do acesso à terra urbanizada, e feito um retrospecto sobre as primeiras iniciativas de atenção aos assentamentos precários, as quais, como verificado, direcionaram a atenção pública para essa questão, sendo as bases fundantes do que veio a ser consagrado em termos de política pública de regularização fundiária de interesse social, por meio da Lei nº 11.977/09. Em seguida, foi apresentada Lei nº 13.465/2017, reconhecida como Novo Marco da regularização fundiária urbana, e verificado o que determinou a agenda de reforma da regularização fundiária urbana, e quais foram as principais alterações promovidas na regularização fundiária urbana de interesse social com o potencial de desvirtuá-la. Por fim, foi analisado o Programa de Regularização Fundiária de Melhoria Habitacional, criado em 2020 no âmbito do Governo Federal, para tratar a regularização dos assentamentos classificados como Reurb-S. Ao final, foi possível concluir que, a regularização de interesse social se estruturou como política pública sob o marco da Lei nº 11.977/09, sendo estabelecidos os paradigmas da regularização plena e da urbanização dos assentamentos precários como dever do Estado. Entretanto, com o avanço do processo de financeirização do espaço urbano, são promovidas alterações na Reurb-S aptas a transformá-la em uma política de titulação em massa, promovendo seu alinhamento com as matrizes de utilização financeira da terra, as quais são ancoradas no pressuposto de que a concessão de títulos individuais de propriedade promoverão o desenvolvimento urbano, entretanto, a razão de fundo dessa proposta é a formalização da propriedade individual mediante registro para servir de garantia a empréstimos e, assim, formar uma base de títulos securitizáveis, confirmando-se, portanto, a financeirização da Reurb-S. O procedimento técnico adotado foi a pesquisa bibliográfica e documental, e o método foi a abordagem de direito e políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas públicas. Assentamentos precários. Direito à cidade. Moradia digna.

Política Urbana.

ROCHA, Mayra Pacheco. **Public relations of access to the urbanized lan in Brazil:** analysis of the procedure of landholding finance urban settlement of social interests. 2023. 147 f. Master dissertation. (Master in Law). Juridical science and political center. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

ABSTRACT

The present dissertation has as a prior objective analyze the access to urbanized land, from the perspective of public policy for urban land regularization of social interest. The construction of this public policy is investigated in this job, and also the influence that economic interest has exerted on it in recent years, due to the changes promoted through the Law n° 13.465/2017, which shows the neglect of the paradigm of full land regularization and the advance of a mass titling policy aimed at converting land irregularities into a financial asset. Through this background, the following questions are asked: Was there or is there a public policy for urban land regularization of social interest in Brazil? Is this policy currently undergoing a process of financialization? The hypothesis is that the urban land regularization of social interest was structured as a public policy to face the public problem of access to urbanized land, however, in recent times it has undergone a process of financialization arising from the focus given to the titling of individual property, according to the paradigm of full regularization, which led to the distortion of this public policy as a means of promoting access to urbanized land for the low-income population. To answer this question and verify the research hypothesis, firstly, a survey of the Brazilian urban land issue was carried out, the public problem of access to urbanized land was delimited, and a study was carried out on the financialization of urban land. Afterwards, the right to dignified housing and the right to the city were presented as legal bases for access to urbanized land, and a retrospective was made on the first initiatives of attention to precarious settlements, which, as verified, directed public attention to this issue, being the founding bases of what came to be consecrated in terms of public policy of land regularization of social interest, through the Law n° 11.977/09. Then, Law n° 13.465/2017 was presented, recognized as the New Landmark of urban land regularization, and verified what determined the urban land regularization reform agenda, and what were the main changes promoted by Reurb-S with the potential to distort it. Finally, the Land Regularization Program for Housing Improvement, created in 2020 within the scope of the Federal Government, was analyzed to deal with the regularization of settlements classified as Reurb-S. In the end, it was possible to conclude that the regularization of social interest was structured as a public policy under the framework of Law n° 11.977/09, establishing the paradigms of full regularization and urbanization of precarious settlements as a duty of the State. However, with the advancement of the process of financialization of urban space, changes are promoted in the Reurb-S capable of transforming it into a policy of mass titling, promoting its alignment with the matrices of financial use of the land, which are anchored in the assumption that the granting of individual property titles will promote urban development, meanwhile, the underlying reason for this proposal is the formalization of individual property through registration to serve as a guarantee for loans, and thus form a base of securitizable securities, thus confirming the financialization of the Reurb-S. The technical procedure adopted was bibliographical and documentary research, and the method was the approach of law and public policy.

Keywords: Public Policy. Precarious Settlements. Right to the city. Dignified Housing. Urban Policy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. O NÓ DA TERRA URBANA: ANÁLISE DO PROBLEMA PÚBLICO DO ACESSO À TERRA URBANIZADA NO BRASIL	13
1.1 Breve histórico da questão fundiária urbana brasileira	14
1.2 Propriedade urbana: do aspecto mercantil ao financeirizado	30
1.3 O problema público do acesso à terra urbanizada no Brasil: buscando contornos para sua delimitação e enfrentamento.	39
1.3.1 Assentamentos precários	47
2. POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL: VERIFICANDO SUA CONSTRUÇÃO	51
2.1 As bases jurídicas da política pública: existe um direito de acesso à terra urbanizada?	51
2.2. As primeiras iniciativas de regularização de assentamentos precários no Brasil: esboços para a construção de uma visão integradora	67
2.3 Lei nº 11.977/09: Marco Regulatório da Política de Regularização Fundiária Urbana.	80
2.3.1 A perspectiva pluridimensional da regularização fundiária	83
2.3.2 Regularização Fundiária de Interesse Social	85
2.4 Compreendendo o potencial de tratamento da regularização fundiária urbana. Balanço do cenário antes da edição da Lei nº 13.465/2017	87
3. O NOVO MARCO REGULATÓRIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: LEI Nº 13.465/2017 E O PREDOMÍNIO DA DIMENSÃO JURÍDICA.	92
3.1 As influências sob a agenda de reforma da governança fundiária	92
3.2 Conceitos-chave e principais alterações	102
3.3 Alterações na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social	109
4. O PANORAMA ATUAL DA REURB-S: UMA POLÍTICA DE MERCADO OU DE INTERESSE SOCIAL?	114
4.1 O Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional	114
4.1.1 Lei nº 14.118/2021: Vinculação ao Programa Casa Verde e Amarela	115
4.1.2 Estrutura do programa. Regularização Fundiária Cartorial	117
4.2 Regularizar para o mercado ou regularizar para os beneficiários da política pública? Avaliação do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional	126
4.2.1 Avaliação do programa	126
4.2.2 A financeirização da Reurb-S	133
CONSIDERAÇÕES FINAIS	138
REFERÊNCIAS	142

INTRODUÇÃO

Com o objetivo de compreender a dinâmica de acesso à terra urbanizada¹ no Brasil, mas realizando um recorte em termos de objeto, a pesquisa irá analisar a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social no Brasil, sua elaboração enquanto política pública, e investigar a influência que o interesse econômico exerceu sobre ela nos últimos tempos.

Desataca-se que a regularização fundiária urbana possui duas espécies, quais sejam: a de interesse social e a de interesse específico. A primeira é voltada para a regularização de assentamentos precários ocupados pela população de baixa renda, e a segunda possui caráter subsidiário para os casos que não se enquadram na espécie anterior.

A presente pesquisa optou por investigar o processo de financeirização na regularização fundiária urbana de interesse social, diante do maior potencial de gravosidade que esse fenômeno pode exercer sobre essa espécie de regularização, a qual, diferentemente da anterior, é voltada para áreas ocupadas por populações historicamente invisibilizadas.

A análise jurídica de políticas públicas estará presente desde a concepção das bases jurídicas do direito de acesso à terra urbanizada até o estudo da estrutura atual do programa em âmbito nacional de regularização fundiária de interesse social.

Para contextualização, sinaliza-se que a Lei nº 13.465/2017 instituiu o Novo Marco da Regularização Fundiária Urbana e, desde então, é apontada como um instrumento que rompe com a visão pluridimensional do instituto ao dar foco ao aspecto jurídico por meio da ênfase na titulação da propriedade individual, em detrimento dos aspectos ambiental, social e urbanístico.

Sinaliza-se que a Lei nº 13.465/2017 criou as nomenclaturas Reurb-S e Reurb-E para se referir, respectivamente, a regularização fundiária urbana de interesse social e a de interesse específico.

Ao que tudo indica, o foco na titulação é justificado como uma forma de transformar um capital “morto”, que seriam as unidades sem título, em um capital

¹ Registra-se que a terra urbanizada é compreendida no presente trabalho como aquela inserida na malha urbana, ou seja, servida de infraestrutura e dos serviços urbanos, bem como segura no aspecto ambiental e social, principalmente em relação à segurança da posse. Portanto, o conceito de terra urbanizada adotado no presente trabalho baseia-se na visão pluridimensional do processo de regularização fundiária, a qual, para atingir seu potencial corretivo sobre a irregularidade fundiária, precisa envolver os aspectos jurídicos, urbanísticos, sociais e ambientais.

“vivo” e, portanto, financeirizável, ou seja, passível de ser transformado em ativo financeiro após o registro da propriedade. Tal vertente pode sinalizar um processo de financeirização do instituto, o que pode ser especialmente gravoso para a regularização fundiária urbana de interesse social, a qual é direcionada à regularização dos assentamentos precários ocupados pela população de baixa renda, visando a integração socioespacial desses ordenamentos por meio de processos que incluem ações nas dimensões urbanísticas, sociais, ambientais e jurídicas.

Diante desse cenário, a pesquisa apresentará o problema público do acesso à terra urbanizada no Brasil e realizará um retrospecto da regularização fundiária urbana de interesse social até seu marco atual, qual seja: a Lei nº 13.465/2017. O objetivo desse retrospecto é analisar a regularização fundiária urbana de interesse social enquanto política pública, com seus possíveis erros e acertos em relação ao enfrentamento do problema público do acesso à terra urbanizada, verificar se o seu marco atual sofre com o aspecto da financeirização e se isso, em si, deturpa a própria política pública ao impedir que ela cumpra seu papel no combate ao problema do acesso à terra urbanizada.

Assim, em termos de problema de pesquisa são feitos os seguintes questionamentos: existiu ou existe política pública de regularização fundiária urbana de interesse social no Brasil? Essa política sofre atualmente um processo de financeirização?

A hipótese é que a regularização fundiária urbana de interesse social se estruturou como política pública de enfrentamento ao problema público de acesso à terra urbanizada. Todavia, nos últimos tempos ela sofreu um processo de financeirização proveniente do foco conferido à titulação da propriedade individual, o que levou ao seu desvirtuamento enquanto meio de promoção ao acesso à terra urbanizada para população de baixa renda.

O objetivo, portanto, é identificar a existência de uma política pública de regularização fundiária urbana de interesse social no Brasil, e se ela sofreu um processo de financeirização que subverteu a sua lógica.

Com base nisso, o trabalho será estruturado da seguinte forma: primeiro será realizado um retrospecto da questão fundiária urbana brasileira, visando a elucidação dos contornos do problema público de acesso à terra urbanizada. Esse ponto se mostra de extrema importância, tendo em vista que a criação de determinada política pública depende da identificação correta dos contornos do problema público. Essa tarefa será empreendida neste capítulo da dissertação por meio do estudo da questão fundiária

urbana brasileira, e da delimitação do problema público do acesso à terra urbanizada, bem como do exame sobre a financeirização da terra urbana.

No capítulo seguinte, serão vistas as bases jurídicas dessa política pública e realizado um retrospecto da regularização fundiária urbana, ou seja, quando surgiu o instrumento no Brasil, as primeiras iniciativas e sua primeira consolidação normativa através da Lei nº 11.977/09. Nesse capítulo, o foco será compreender como o problema do acesso à terra urbanizada foi identificado e tratado, e quem foram os agentes envolvidos nessa construção, bem como na definição de seus termos. De certa forma, será realizada uma avaliação do que foi feito em termos de regularização fundiária urbana, sendo o recorte a regularização fundiária de interesse social e o panorama em âmbito nacional.

No terceiro capítulo, será apresentado o panorama geral da regularização fundiária urbana diante das alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017, com atenção para influências desse marco normativo, seus conceitos-chave e as principais alterações promovidas no âmbito da regularização fundiária urbana de interesse social.

Por fim, para viabilizar a análise do processo de financeirização da regularização fundiária urbana de interesse social, será analisado o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, instituído em 2020, por meio da Resolução nº 225 do Conselho do Fundo de Desenvolvimento Social (CFDS), e vinculada ao Programa Casa Verde e Amarela (Lei nº 14.118/21).

Registra-se que, o referido programa foi analisado sob a vigência do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), ou seja, as observações constantes nesse trabalho não comportam as alterações promovidas pela Medida Provisória nº 1.162 de 14 de fevereiro de 2023, que revogou o PCVA, substituindo-o pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O método científico utilizado será o hipotético-dedutivo, tendo em vista que a partir do levantamento de questões pretéritas sobre a propriedade fundiária urbana brasileira e sobre a regularização fundiária urbana serão interpretados os processos atuais vinculados à regularização de interesse social. O procedimento técnico adotado será a pesquisa bibliográfica e documental, e o método será a abordagem de direito e políticas públicas.

1. O NÓ DA TERRA URBANA: ANÁLISE DO PROBLEMA PÚBLICO DO ACESSO À TERRA URBANIZADA NO BRASIL

Neste tópico será apresentado, brevemente, o histórico da questão fundiária urbana brasileira. O objetivo é compreender as bases do acesso à terra urbanizada no Brasil através do aspecto histórico e dos marcos regulatórios da matéria e, assim, construir as bases para a delimitação desse problema público².

Dessa forma, a leitura jurídica da política fundiária urbana estará presente, tendo em vista que o direito faz parte de todas as etapas de concepção de uma política pública, sendo elemento fundamental para sua concepção, implementação, controle e revisão³.

No mais, em termos de conceito, salienta-se que a terra urbanizada é compreendida no presente trabalho como aquela inserida na malha urbana, ou seja, servida de infraestrutura e dos serviços urbanos, bem como segura no aspecto ambiental e social, principalmente em relação à segurança da posse⁴.

Será também analisado o aspecto mercantil e o financeirizado da propriedade urbana, bem como seus valores econômico e social, os quais embasam, respectivamente, o valor de troca e de uso da propriedade⁵. Além disso, será refletido sobre a função social da propriedade urbana no contexto atual de financeirização.

Por fim, após percorrido esse trajeto de apresentação do histórico do processo de acesso à terra urbanizada no Brasil, e visto os aspectos econômicos e sociojurídicos que o orientaram, será possível a caracterização dos contornos do problema público do acesso à terra urbanizada e dos caminhos para seu enfrentamento.

² Sinaliza-se que o diagnóstico sólido do problema público permite que as ações da política pública sejam executadas de forma consistente e adequada para a produção dos resultados esperados com a referida ação estatal. Nesse sentido, ver: HARGUINDEGUY, Jean-Baptiste. *Análisis de Políticas Públicas*. Madri: Tecnos, 2017. p. 36.

³ Conforme expressão cunhada por Carlos Ari Sundfeld, o DNA das políticas públicas é escrito em códigos jurídicos. Nesse sentido ver: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André Janjácomo. *Direito e Políticas Públicas: Dois Mundos? In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. (org.). Direito da Regulação e Políticas Públicas*. 1ªed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 45-79.

⁴ O conceito de terra urbanizada adotado no presente trabalho baseia-se na visão pluridimensional do processo de regularização fundiária, a qual, para atingir seu potencial corretivo sobre a irregularidade fundiária, precisa envolver os aspectos jurídicos, urbanísticos, sociais e ambientais.

⁵ O valor de troca está associado ao aspecto mercantil da terra e o valor de uso à utilidade. Esse assunto será aprofundado no tópico 1.2 do trabalho.

1.1 Breve histórico da questão fundiária urbana brasileira

O acesso à terra é um problema no Brasil desde os primórdios do período colonial, razão pela qual é necessário e importante realizar uma pequena digressão nas bases dessa problemática para que possamos compreender com mais propriedade o cenário atual.

Assim, partimos da ocupação do território brasileiro no período colonial e lembremos dos desafios que a Coroa Portuguesa enfrentou para firmar as fronteiras desse país de dimensões continentais que é o Brasil, o que levou ao estabelecimento do primeiro regime fundiário no Brasil, qual seja: o das capitânicas hereditárias. Esse sistema, através de uma espécie de concessão administrativa realizada pela Coroa às famílias nobres de Portugal, objetivava atrair pessoas para a exploração do território, recém-invasido, por meio da entrega da terra.

Diante desse primeiro regime fundiário, percebemos dois importantes elementos que fundam o âmago da relação proprietária no Estado brasileiro, são eles: o acesso à terra de acordo com a condição econômica, o prestígio social, e a transferência para particulares do ônus decorrente da ocupação do território, afinal, essa atividade carecia de investimento financeiro. Registremos essa constatação, pois ela será útil mais à frente.

Pouco a pouco o regime das capitânicas hereditárias se mostrou insuficiente, sendo substituído pelo regime das sesmarias, o qual foi o sistema praticado para regular a disposição de terras. Segundo Dean (1994, p.87), a sesmaria instituiu um verdadeiro sistema de castas, tendo em vista que, enquanto única forma de obtenção à terra legal, obstou o acesso aos mais pobres, que não dispunham da influência necessária para formular e negociar os pedidos de concessão ou de condições econômicas para pagamento das tarifas e emolumentos exigidos em contraprestação pela utilização da terra. Dean (1994, p.89), assim, pontua:

Surgia, assim, uma classe dominante para quem a propriedade da terra era uma forma de privilégio, conquistado por meio da prepotência local e confirmado pela conveniência real. (...) O que se estava em jogo em qualquer negociação de terras era a intangibilidade do poder e *status* locais, variáveis que constituíam necessariamente monopólios ou, quando não monopolizadas, objetos de violenta disputa.

Assim, o estabelecimento do regime das sesmarias, seguindo a lógica já praticada nas capitânicas hereditárias, privilegiou um perfil proprietário, qual seja: homens brancos, católicos e com renda. Ignorou-se, por isso, o restante da população,

ou seja: indígenas, negros escravizados e o restante da população branca empobrecida (PEREIRA, 2021, p.52).

As sesmarias eram concedidas mediante aforamentos que geraram importantes rendimentos através dos pagamentos anuais de foros e laudêmios. Nessa ótica, apenas os colonos que tinham condições econômicas conseguiam manter uma relação formal com a terra, ou seja, aos demais estava destinado a relação informal, o que demonstra que desde a colônia há desigualdade jurídica no acesso à terra.

O controle dos registros das concessões era um problema acerca da administração das sesmarias. Tal fato fez com que durante o século XVIII crescesse entre os colonos o entendimento de que a posse era suficiente para legitimar o domínio útil (RIBEIRO, 2021, p. 153). Advém que, ainda nesse contexto, as melhores terras, ou seja, aquelas com as condições ideais para o plantio e criação de animais, eram direcionadas aos colonos com poder aquisitivo, os quais, por meio de seu poderio financeiro, conseguiam expulsar os colonos menos abastados. Esse cenário serviu ao fortalecimento de uma elite local, a qual, pouco a pouco, nutriu uma insatisfação com o controle exercido pela metrópole, o que acabou futuramente servindo como base para a insatisfação que culminou no processo de independência do Brasil.

Vemos, assim, que as raízes de concentração de terras no Brasil são profundas. Nessa linha, e já no período do Império, dando continuidade a um sistema de relacionamento formal com a terra vinculado ao aspecto econômico, é editado em 1850 um diploma normativo regulamentando a disposição das terras, qual seja: a Lei de Terras (Lei nº 601/1850).

A referida lei contribuiu para a manutenção do problema fundiário ao instituir um modelo que submeteu a aquisição das terras devolutas à compra e venda, ou seja, foi perpetuada uma forma excludente de acesso à terra, bem como realizada sua inserção na era da mercantilização. Acerca desse ponto, veja-se o que afirma Dean (1994, p. 216):

A lei de terras de 1850, expressão consumada da política de terras do império, não ajudou o pequeno proprietário a obter o título de sua terra, ainda que fosse um de seus objetivos declarados. Para inúmeros pequenos ocupantes, o custo do registro excedia em muito as suas posses.

A Lei de Terras representou a primeira tentativa de homogeneização do sistema jurídico⁶ da terra ao estabelecer que a aquisição da propriedade privada se daria de

⁶ Tarcylla Fidalgo Ribeiro ao discorrer sobre as relações existentes entre regulação legal, espaço urbano e capital, apresentou a homogeneização do sistema jurídico da terra sob o paradigma da propriedade privada. Nesse sentido ver: RIBEIRO, Tarcylla Fidalgo. *Dominância Financeira, Regulação Legal e*

forma onerosa e através do registro⁷. Tal iniciativa representou a modernização do instituto da propriedade privada e estava alinhada com os objetivos de modernização das relações econômicas e produtivas, abrindo o campo e a cidade a um processo de desenvolvimento capitalista (RIBEIRO, 2021, p. 157).

Necessário observar também que o cenário de mercantilização da terra veio ao socorro do setor econômico dos proprietários de terras e de escravos, os quais começavam a sofrer os impactos das primeiras leis antiescravistas⁸, e da entrada do mundo na era do capitalismo. Explica-se: nesse momento, o direito de propriedade recaía sobre os escravos e não existia um regime de propriedade da terra, mas sim de posse. Diante disso, a Lei de Terras surge para frear a posse sem critérios, e estabelecer a transição do modo de produção escravista para a produção com o trabalho assalariado (PEREIRA, 2021, p. 60).

Ocorre que a Lei de Terras enfrentou obstáculos para a consolidação de suas propostas. Um desses obstáculos foi cultural, tendo em vista que existiam arranjos semifeudais em relação à terra no Brasil vinculados à sua utilização como mecanismo de transferência de renda por meio do qual os senhores de terra cobravam taxas de ocupantes. Assim, a terra era instrumento de controle e de exclusão social, e os senhores de terra, utilizando-se da força e de seu poder econômico, não permitiram que outras relações fossem estabelecidas.

Outro problema que a Lei de Terras enfrentou foi o sistema de registro imobiliário que não era eficiente, sendo frequente a ocorrência de fraudes de títulos sobre terras públicas (DEAN, 1994, p. 230).

Espaço Urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2021.

⁷ A Lei de Terras é indicada no presente trabalho como a primeira tentativa de homogeneização do regime jurídico da propriedade, tendo em vista que antes não havia diferenciação entre posse e propriedade. Explica-se: com o fim do regime sesmario, e antes da edição da Lei de Terras, a relação jurídica entre o homem e a terra não era estabelecida por lei, ou seja, não existia lei que estabelecesse o acesso à propriedade, o qual se dava pela situação, de fato, da posse. Alguns autores chamam o período de 1822-1850 como “fase áurea da posse”. Nesse sentido, ver: ORTIZ, H. A expansão da grande propriedade no Brasil Império: as posses livres e a Lei de Terras de 1850. In: *Revista História & Luta de Classes*. Paraná, ano 5, n. 8, p. 34-38, novembro 2009. . O Registro Imobiliário no Brasil tem sua origem fixada na Lei de Terras (Lei nº 601/1850) e seu Regulamento 1.318 de 1854.

⁸ Lei Eusébio de Queiroz (Lei nº 581/1850) é a primeira lei antiescravista, editada em 1850, que proibiu o tráfico negro e impactou os donos de terra.

Todavia, em que pese esse cenário de obstáculos, certo é que a Lei de Terras conseguiu construir uma “cerca jurídica da terra”⁹, ou seja, impediu o acesso à terra aos negros libertos, aos imigrantes, aos brancos pobres e aos indígenas, os quais não tinham condições econômicas para adquiri-la, ou o poder local para preservar suas posses.

Nessa linha, veja-se que um importante aspecto da Lei de Terras, e que contribuiu para obstar o acesso de determinados grupos à terra, foi a criminalização da posse¹⁰, prevista no Art. 2º da referida lei, o qual trouxe de forma incipiente a figura do esbulho possessório, veja:

Art. 2º: Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes do prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá logar nos actos possessorios entre heréos confinantes.

Parapho unico. Os Juizes de Direito nas correições que fizerem na forma das leis e regulamentos, investigarão se as autoridades a quem compete o conhecimento destes delictos põem todo o cuidado em processal-os o punil-os, e farão effectiva a sua responsabilidade, impondo no caso de simples negligencia a multa de 50\$ a 200\$000.

Com isso, após aproximadamente 30 anos de um regime em que a posse era a realidade social – diante da ausência de regulamentação do direito de propriedade –, passa a não ser mais possível ocupar um pedaço de terra e produzir para subsistência (PEREIRA, 2021, p. 63).

É imprescindível retratar que, excetuado o caso dos indígenas, a população negra foi a que mais sofreu com essa “cerca jurídica da terra”, afinal, após a abolição da escravatura, os negros foram literalmente descartados, não sendo recrutados para os trabalhos nas lavouras ou na indústria incipiente, restando para eles apenas atividades domésticas. Portanto, os negros não foram inseridos nessa nova lógica econômica, e por não terem renda, não tinham condições de se tornarem proprietários.

⁹ Miguel Baldez chama a Lei de Terras e as legislações seguintes de “cerca jurídica da terra”, fazendo uma alusão ao papel que a legislação exerceu de barrar o acesso à terra. Nesse sentido, ver: BALDEZ, M. L. A questão agrária: a cerca jurídica da terra como negação da justiça. In: *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*. Número 3. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, 1997, p. 105-113.

¹⁰ A Lei de Terras previu também: a validação das sesmarias, a devolução ao poder público de todas as sesmarias não cultivadas, a legitimação das posses existentes e o financiamento da vinda da mão de obra imigrante. Entretanto, a bibliografia é uníssona ao afirmar que poucas sesmarias foram revalidadas e poucas posses foram legitimadas. Os grandes proprietários, na realidade, recusaram-se a registrar suas terras, validando suas posses no exercício de seu poder local. Nesse sentido, ver: ALMEIDA, F. Lei de Terras. 2016. Disponível em: <<http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/279-lei-de-terras#:~:text=A%20lei%20n.,fund%C3%A1ria%20no%20Imp%C3%A9rio%20do%20Brasil.>>. Acesso em 26.10.2022.

Veja-se que esse fato não é irrelevante na história do acesso à terra urbanizada. É importante observar que, pouco a pouco, a história fundiária do Brasil foi construindo o rosto daqueles que sofreriam com o acesso à terra, sendo o racismo fundiário¹¹ uma faceta desse processo.

Em apertada síntese, podemos concluir que desde as capitânicas hereditárias, passando pelas sesmarias e chegando à Lei de Terras de 1850, o que vemos foi a instituição de relações formais com a terra para aqueles que detinham o poder de compra, a utilização das melhores terras por aqueles que detinham o poder local, e a posse irregular de áreas desprivilegiadas para o restante da população, sendo criada, portanto, uma maneira de morar ilegal que resultou no formato de cidades divididas que vemos hoje.

Assim, se no passado a segregação era visualizada através do latifúndio e da exploração da mão de obra escrava, atualmente é possível observá-la nas periferias e favelas (PEREIRA, 2021, p. 67).

Registra-se, todavia, a fim de contextualizar a formação dos primeiros núcleos urbanos no Brasil, que a cidade já possuía importância durante o período colonial, entretanto, a população urbana ultrapassou a rural apenas no século XX (MARICATO, 2003, p. 151). Cumpre frisar que, no período colonial, as cidades possuíam baixa taxa de ocupação e eram, sobretudo, espaços destinados ao exercício de atividades administrativas, festejos e solenidades. Ademais, em razão da forma da ocupação lusitana, a qual tinha fins meramente econômicos, não havia uma preocupação com a organização dos espaços ou em servi-los de infraestrutura, haja vista que boa parte do proveito econômico era simplesmente revertido para a metrópole.

Dessa forma, os núcleos urbanos existentes já sofriam com mazelas sociais, pois, além de serem economicamente dependentes do campo, não tinham a atenção estatal visando sua estruturação dentro de parâmetros urbanísticos mínimos.

Nesse ponto, cumpre lembrar o papel dos ciclos econômicos dos séculos XVIII e XIX, leia-se: açúcar, ouro, pecuária e café, os quais serviram para a interiorização do país e para a criação de malhas urbanas, além de terem estimulado a

¹¹ O racismo fundiário retrata que existem territórios que foram segregadamente destinados à população negra. Por exemplo, após a abolição da escravatura, sem opção de moradia, os negros formaram quilombos urbanos para se estabelecerem perto da única alternativa de mão-de-obra que lhes restava: o serviço doméstico. Posteriormente, ocuparam os cortiços e armazéns dos centros das cidades e, no início do século XX, durante as reformas sanitárias que ocorreram nos centros urbanos de cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, foram forçados a se deslocar para territórios distantes dos centros da cidade ou, no caso do Rio de Janeiro, a ocupar os morros. Nesse sentido, ver: ROLNIK, Raquel. Territórios negros nas cidades brasileiras: etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro. In: *Diversidade, espaço e relações étnico-raciais. O negro na Geografia do Brasil*. Organização: Renato Emerson dos Santos. Editora: Autêntica. Edição nº 1, 2007, p. 208.

ocupação da colônia por europeus. Assim, os ciclos econômicos orientaram os processos iniciais de criação dos espaços urbanos, sendo responsáveis, inclusive, pela existência de regiões centrais, tais como o eixo urbano São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, os quais foram criados para escoamento da produção.

Diante disso, outra constatação importante a ser feita é que a criação desses espaços urbanos não foi orientada de acordo com as demandas da população interna, mas, sim, visando as utilidades necessárias ao desenvolvimento de cada ciclo econômico.

Esse cenário de concentração de terra e de concentração de renda proveniente do passado colonial e imperial, enraizou-se na história do país e refletiu no processo de urbanização brasileiro que ocorreu, sobretudo, no século XX.

Nessa linha, conforme sinaliza Ermínia Maricato (2003, p. 151), o processo de urbanização brasileiro teve seu ápice no século XX e, em razão do histórico colonial e imperial brasileiro, foi perpassado pelas raízes da problemática do acesso à terra.

Antes de dar seguimento ao breve levantamento do processo de urbanização brasileiro, é importante destacar que no início do século XX ocorreu uma nova tentativa de homogeneização do regime jurídico da propriedade privada, qual seja: a edição do Código Civil de 1916, que aprofundou a ideologia da propriedade privada como *status* social ao conferir uma posição social privilegiada aos proprietários, haja vista o reconhecimento do direito de propriedade como um direito de caráter quase absoluto.

Avançando com a leitura do processo de urbanização, o qual é imprescindível para contextualizar a questão fundiária urbana e o acesso à terra, nas décadas seguintes à vigência do Código Civil o processo de industrialização aprofunda o desenvolvimento urbano do país.

Em termos históricos, o processo de urbanização ganha força no Brasil na década de 30 com o incentivo à industrialização, a construção de uma infraestrutura industrial e a regulação do trabalho urbano, o que reforçou o fluxo migratório do campo para a cidade (MARICATO, 2003, p. 152).

Em termos de regulação sobre a propriedade, e ainda na década de 30, temos uma guinada promovida sob o governo de Getúlio Vargas com a promulgação da Constituição Federal de 1934, a qual, pela primeira vez, vincula o exercício da propriedade ao interesse social e coletivo¹²:

¹² Após a inclusão na Constituição Federal de 1934 do exercício da propriedade privada vinculado à sua função social e coletiva, essa visão funcional da propriedade privada foi incluída em praticamente todas as cartas constitucionais. Nesse sentido: Constituição Federal de 1937: “Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) 14) o direito de propriedade, salvo a

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) 17) **É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar.** A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior (BRASIL, 1934).

A referida norma constitucional teve pouca aplicação prática, tendo em vista a consagração da visão sobre a propriedade privada alinhada com o Código Civil de 1916 e seu aspecto de direito individual a ser resguardado pelo Estado.

Nas décadas seguintes, o processo de concentração populacional nos grandes centros urbanos brasileiros não foi acompanhado por uma ação estatal que garantisse condições mínimas de infraestrutura urbana, tendo em vista que isso resultaria, em última instância, na elevação do custo da mão de obra da classe trabalhadora, o que não interessava às classes dominantes, sobretudo, a industrial. Nessa ótica, havia um incentivo à autoconstrução como meio de assegurar uma moradia mínima para a classe trabalhadora a preços baixos e sem elevar o custo da mão de obra (FERREIRA, 2005, p. 24).

Essa urbanização de baixos salários (OLIVEIRA, 1981), portanto, acentuou as ocupações em assentamentos precários, afinal, essa foi a alternativa que restou para grande parcela da população sem condições econômicas para acessar o mercado formal de terras.

Advém que, apesar dos prejuízos causados pela irregularidade fundiária urbana, ela passa a ser encarada diretamente por políticas públicas apenas na década de 70, através das políticas do Banco Nacional de Habitação (BNH), inclusive com políticas de

desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia, ou a hipótese prevista no § 2º do art. 166. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício”; Constituição de 1946: “Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior”; e Constituição de 1967: “Art 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 22 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no Art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior”.

incentivo à regularização fundiária. As políticas do BNH, todavia, focaram em iniciativas prioritariamente de construção de moradias, o que em si não era suficiente para enfrentar o modelo já consolidado no país de cidades com graves problemas de infraestrutura e habitação (RIBEIRO, 2021, p. 173).¹³

Destaca-se que, entre as décadas de 30 a 70, as regulações editadas sobre a terra urbana tiveram por objeto a ordenação e habitação, sendo necessário o destaque para a Lei nº 6.766/79¹⁴ que versa sobre o parcelamento do solo urbano. A referida legislação foi a primeira a tratar expressamente do tema da regularização fundiária¹⁵, todavia, de forma limitada aos parcelamentos e loteamentos privados irregulares. Assim, foi prevista a possibilidade de regularização pelo poder público nos casos de omissão do loteador.¹⁶

O grande destaque da Lei nº 6.766/79 foi romper com a visão até então existente de simples ordenação da cidade ao promover uma regulação do solo urbano mais abrangente, estabelecendo, por exemplo, a infraestrutura básica dos parcelamentos, qual seja: vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar¹⁷.

Contudo, a referida legislação apresentou também um caráter restritivo ao prever inúmeras obrigações aos loteadores, o que onerou os empreendimentos imobiliários e,

¹³ As primeiras iniciativas no sentido de enfrentar a questão fundiária urbana são identificadas através do trabalho do BNH, o qual começa a usar o termo “regularização fundiária” em suas políticas. Essas políticas, todavia, não podem ser classificadas propriamente como regularização fundiária, tendo em vista que não se preocupavam com o plexo de medidas jurídicas, sociais e urbanísticas necessárias para a regularização que vai além da construção de novas unidades habitacionais. Esse histórico da Regularização Fundiária será explorado no próximo capítulo do trabalho, mas em termos de autores que defendem esse argumento, destacam-se: ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1997.

¹⁴ A Lei 6.766/79 ficou conhecida como “lei Lehmann”, sendo Lehmann o sobrenome do Senador autor do projeto de lei que a originou.

¹⁵ Destaca-se que, a referida lei tratou a regularização no aspecto urbanístico.

¹⁶ Nesse sentido, ver o Art. 40 da referida lei: “Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes”. Recentemente, o STJ, no julgamento do Resp. nº 1.164.893-SE, consolidou entendimento que essa disposição normativa prevê um poder-dever do Município em regularizar o loteamento não autorizado ou executado em desconformidade com o ato de licença.

¹⁷ Art. 2º, § 5º da Lei 6.766/79.

na prática, inviabilizou financeiramente as iniciativas voltadas à moradia popular¹⁸. Nesse sentido, a pesquisadora Ângela Moulin S. Penalva Santos (2019, p. 7) destaca que essa lei provocou uma realimentação e não mitigação da desordem urbana, acentuando a proliferação dos loteamentos irregulares não apenas nas cidades de médio e grande portes, mas também nos municípios pequenos.

Assim, em última análise, é possível apontar que a lei de parcelamento e uso do solo urbano não contribuiu para o acesso à terra urbanizada. Por fim, destaca-se que a Lei nº 6.766/79 está vigente até hoje.

Dessa forma, temos que, durante as décadas de 30 e 70, o processo de rápida urbanização¹⁹ resultou na desorganização socioespacial, ou seja, a combinação de exclusão social e segregação espacial, sendo possível afirmar que no final do século XX as cidades brasileiras eram o retrato da desigualdade, sendo exemplo disso o fato de que a maioria da população somente tinha acesso à terra urbana e à moradia por meio de processos informais (FERNANDES, 2005, p. 18).

Essas são as raízes da urbanização periférica que contribuiu para a formação do espaço urbano atualmente conhecido, qual seja, aquele marcado pela segregação e diferenciação na ocupação do solo urbano, bem como na distribuição dos equipamentos públicos, existindo uma cidade “legal” – garantindo o benefício para os proprietários da terra – e a cidade “ilegal” – carente de serviços de infraestrutura, da segurança da posse, dentre outros.

Portanto, o desenvolvimento urbano no Brasil teve uma base fundiária primordialmente irregular, o que fez com que a questão da terra se situasse no centro do conflito social, alimentando e aprofundando a desigualdade e a tradicional relação entre propriedade, poder político e poder econômico (MARICATO, 2013, p. 184).

Além disso, esse grave quadro de irregularidade fundiária e de heterogeneidade na relação jurídica com a terra prejudicou a inserção do Brasil no circuito econômico do capitalismo financeiro, influenciando na gestão urbana e na garantia de direitos daqueles que fazem das áreas irregulares seu lar e espaço de trabalho (RIBEIRO, 2021, p. 161).

Em termos regulatórios, cumpre consignar que o processo de urbanização foi orientado por uma legislação urbanística desalinhada com a realidade, o que contribuiu

¹⁸ Nesse sentido, ver: BOTELHO, A. *O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2007; e COSTA, S. S. *Loteamentos irregulares e clandestinos: a cidade e a lei*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

¹⁹ O presente trabalho não irá apresentar em detalhes o contexto de formação do espaço urbano no Brasil, mas apenas um panorama geral. O foco é apresentar os marcos regulatórios e os processos que contribuíram para a formação dos espaços irregulares e desiguais em razão dos problemas de acesso à terra urbanizada.

para a formação dos espaços urbanos desiguais. Nesse sentido, cita-se Ermínia Maricato (2000, p. 124):

O urbanismo brasileiro (entendido aqui como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas. Podemos dizer que se trata de ideias fora do lugar porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo ou da racionalidade burguesa. Mas também podemos dizer que as ideias estão no lugar por isso mesmo: porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás, ela não é reconhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das ideias.

Vemos, assim, que ao longo da história brasileira a legislação e o planejamento urbanístico foram pensados apenas para a parte formal da cidade, a qual era ocupada, predominantemente, pela população com poder aquisitivo. Enquanto isso, a maior parte da população, que ocupava os espaços informais, carecia de medidas legislativas e de um planejamento urbano que, reconhecendo as especificidades desses ordenamentos, fosse pensado para essa parcela.

Surgiu, assim, um modelo de planejamento excludente, marcado pela segregação na ocupação do solo urbano, e orientado pela diferenciação no fornecimento da infraestrutura e dos equipamentos públicos. Sob essa ótica, é importante observar que o planejamento urbano, e o Estado em última instância, falhou duas vezes: a primeira quando assistiu a formação desses espaços, e a segunda quando, ao invés de pensar em alternativas para transformá-los, se restringiu a, literalmente, escondê-los.

É exatamente com base em casos similares ao exposto que Maricato (2000, p. 124) pontua que não faltou planejamento urbano no Brasil, mas, sim, que ele fosse pensado para toda a cidade:

Nunca é demais repetir que não é por falta de planos e nem legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório. Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil – rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo, detalhados códigos de edificações são formulados por corporações profissionais que desconsideram a condição de ilegalidade em que vive grande parte da população urbana brasileira em relação à moradia e à ocupação da terra, demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei. (...) A ocupação ilegal da terra urbana é não só permitida como parte de um modelo de desenvolvimento urbano no Brasil, como veremos adiante. (...) A ilegalidade na provisão de grande parte das moradias urbanas (expediente de subsistência e não mercadoria capitalista) é funcional para a manutenção do baixo custo de reprodução da força de trabalho, como também para um mercado imobiliário especulativo (ao qual correspondem relações de trabalho atrasadas na construção), que se sustenta sobre a estrutura fundiária arcaica (MARICATO, 2000, p. 147-148).

Vemos, assim, que existiu uma funcionalidade na irregularidade fundiária, qual seja: ela é funcional para a manutenção do próprio sistema capitalista periférico de baixos salários²⁰, bem como necessária para o sucesso do sistema imobiliário especulativo. Essas questões, conforme observado pela referida autora, sustentam a estrutura fundiária arcaica despreocupada com a questão do acesso à terra.

Normativamente, esse cenário começa a ser alterado apenas no fim do século XX e começo do século XXI, quando surgem instrumentos legais aptos a pensar a legislação urbanística orientada por parâmetros mais amplos e que contemplem a cidade ilegal.

No final do final do século XX e começo do século XXI são editadas três regulações legais com previsões sobre o regime jurídico da propriedade fundiária, quais sejam: a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01, e o Código Civil, Lei nº 10.406/02, os quais, em conjunto, instituem o novo regime jurídico da propriedade fundiária.

Conforme salientado, o sistema político jurídico brasileiro por determinado tempo não verteu sua atenção para a população que estava, literalmente, à margem da cidade formal. Esse cenário, entretanto, foi, ao menos no âmbito normativo, substancialmente alterado com a Constituição Federal de 1988, a qual ao inserir um capítulo destinado à Política Urbana (Título VII, Capítulo II), correlacionou diretamente o desenvolvimento urbano às funções sociais da cidade²¹ e à garantia do bem-estar de seus habitantes.²²

Destaca-se que a inserção do referido capítulo na Constituição Federal foi fruto da organização durante o processo constituinte dos movimentos urbanos, os quais, por meio de uma emenda popular com mais de 130 mil subscrições, influenciaram a redação deste capítulo (AVELINO, 2016, p. 135) sendo, portanto, a concepção da política urbana no texto constitucional êxito direto da participação social.

²⁰ Explica-se: o interesse do capital era explorar a mão de obra barata, e o da elite brasileira era perpetuar sua hegemonia interna utilizando-se do Estado no sentido de não criar exigências que aumentassem o custo de reprodução da força de trabalho, entre elas a instalação de infraestrutura urbana e moradia. Nessa linha, a bibliografia ressalta que os baixos salários foram condição para a industrialização brasileira, sobretudo na década de 50, com o ingresso do capital internacional no país durante o governo de Juscelino Kubitschek. Nesse sentido, ver: FERREIRA, João Sette Whitaker. *A cidade para poucos: Breve história da propriedade urbana no Brasil*. 2005. Disponível em: <<https://cidadesparaquem.org/textos-acadmicos/2005/8/21/a-cidade-para-poucos-breve-histria-da-propriedade-urbana-no-brasil>>.

²¹ As funções sociais da cidade serão trabalhadas no segundo capítulo do trabalho, quando forem analisadas as bases jurídicas do acesso à terra urbanizada e, especificamente, o direito à cidade.

²² BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 182.

Especificamente sobre a propriedade, a Constituição Federal de 1988 promoveu uma alteração paradigmática ao tratar a função social como um componente da propriedade e não apenas como uma limitação ao seu exercício. Explica-se: tradicionalmente, o princípio da função social da propriedade foi concebido como uma limitação externa ao direito de propriedade, ou seja, ele imprimia uma exigência alheia à estrutura do direito, conferindo conformação ao seu exercício mediante parâmetros sociais como o bem-estar coletivo. Essa seria a funcionalização clássica correspondente às limitações de direito público, não integrando a função social à estrutura do direito de propriedade, e não interferindo em sua racionalidade individualista e na figura do cidadão proprietário (FRANZONI, 2013, p. 34).

Sobrevém que a consagração da função social da propriedade na Constituição de 1988 trouxe a opção por um outro regime proprietário, distante dos tradicionais ditames civilistas clássicos. Nas palavras de Júlia Ávila Franzoni, a Constituição:

ao estabelecer expressamente que “a propriedade atenderá a sua função social”, especialmente quando reputou o princípio da ordem econômica (art. 170, I e III), a Constituição não estava simplesmente preordenando fundamentos às limitações, obrigações e ônus relativamente à propriedade privada, mas imprimindo um princípio de transformação da propriedade capitalista, sem socializá-la; um princípio que condiciona a propriedade a um todo. A “função”, portanto, passou a integrar o “direito”, transformando-se em “propriedades-função social” (FRANZONI, 2013, p. 34).

Assim, o princípio da função social da propriedade não pode ser confundido com as limitações administrativas externas ao exercício do direito de propriedade, tendo em vista que ele é essencial para a própria caracterização e conformação do direito de propriedade e qualifica-o por dentro através das normas de uso, gozo e disposição dos bens imobiliários. Nessa toada, o direito de propriedade deixa de ter um conteúdo econômico predeterminado pelos interesses individuais do proprietário, e passa a ter o conteúdo econômico a ser determinado pelo Poder Público, através das leis, planos e projetos urbanísticos, uma vez que esses consideram os interesses sociais ambientais e culturais quanto à utilização da terra urbana e dos imobiliários (FERNANDES, 2004, p. 43).

Dessa forma, a propriedade deixou de se apresentar como um direito subjetivo justificado exclusivamente pela sua origem, e passou a se justificar através de seu uso, sendo essa conformação conferida pelo Poder Público através do Plano Diretor, na forma do § 2º do art. 182 da CRFB/88.

É necessário perceber que a utilização da propriedade urbana tem resultados que atravessam a própria economia urbana, afinal, a propriedade privada está inserida em

uma dinâmica de construção coletiva do espaço urbano, o que justifica que sua função social seja recortada pelas demandas do desenvolvimento urbano.

A Constituição Federal também trouxe uma série de instrumentos para garantir o cumprimento da função social da propriedade, destacam-se: o plano diretor²³, responsável por definir os contornos da funcionalização da propriedade, a usucapião especial urbana²⁴ e o parcelamento ou edificação compulsórios de imóveis ou lotes inutilizados na área urbana²⁵.

O Código Civil de 2002 também contribuiu para a construção da visão funcional da propriedade, e rompeu com a visão privatista do Código Civil de 1916, alinhando-se aos preceitos da Constituição Federal. Como exemplo dessa funcionalização da propriedade, o Código Civil de 2002 reconheceu o princípio da função social da propriedade²⁶.

Após a inserção de um capítulo na Constituição Federal específico para a política urbana, a bandeira dos movimentos sociais urbanos passou a ser a regulamentação do dispositivo, o que começou a tomar forma com o Projeto de Lei nº 5.788/90, o qual, após dez anos de tramitação, foi convertido na Lei nº 10.257/2001: o Estatuto da Cidade.

Dessa forma, o Estatuto da Cidade é a norma em âmbito federal que regula a política urbana prevista na Constituição Federal. Assim, seguindo os preceitos constitucionais, o Estatuto capturou também a função social da propriedade, principalmente ao instituir diversos instrumentos de ordenamento urbano a fim de assegurá-la, impondo ao Estado, especificamente na figura do Município, a responsabilidade para reordenar e fiscalizar o uso e a ocupação do solo das cidades, através de instrumentos urbanísticos variados a serem inseridos no Plano Diretor de acordo com a realidade e especificidade de cada localidade.

Além disso, o Estatuto da Cidade se preocupou também com a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 2º, IX), bem como com a recuperação dos investimentos do Poder Público que tenham resultado na valorização de imóveis urbanos (art. 2º, XI). Tais disposições condicionam as fronteiras

²³ Art. 182, § 1º da CRFB/88.

²⁴ Art. 183 da CRFB/88.

²⁵ Art. 182, § 4º, I da CRFB/88.

²⁶ Art. 1.228, § 1º do Código Civil, Lei nº 10.406/02.

da funcionalização da propriedade, ao resgatar seu viés econômico social, e funcionam como parâmetros de alinhamento da política fundiária urbana.

O Estatuto da Cidade reforçou, portanto, através de seus diversos instrumentos, a função social da propriedade. Todavia, o alcance, ou seja, a efetividade dessas normas, depende da atuação estatal, ou seja, da política urbana propriamente.

Nessa linha, apesar da formação desse último regime jurídico da propriedade fundiária associado à sua funcionalização, apenas no fim da primeira década do século XXI são pensadas políticas públicas em âmbito nacional para lidar com a questão do acesso à terra urbanizada. As principais ações sobre a questão fundiária foram inseridas através da regulação legal, em um movimento de influência entre regulação e realidade social (RIBEIRO, 2021, p. 171).

A política de regularização fundiária urbana será analisada no próximo capítulo, todavia, neste tópico introdutório de contextualização da questão fundiária urbana brasileira serão destacados alguns aspectos históricos e normativos dessa política.

O primeiro diploma normativo que instituiu a regularização fundiária como instituto foi a Lei nº 11.481/07²⁷, a qual disciplinou o procedimento em relação aos bens da União, e instituiu um conceito de regularização fundiária plena que pautou a Lei nº 11.977/09, a qual teve como temática principal a regulamentação do programa federal “Minha Casa Minha Vida”, mas previu, também, um capítulo dedicado exclusivamente ao tema da regularização fundiária urbana, com foco na regularização de áreas de moradia de baixa renda.

Destaca-se que, previamente à edição da Lei nº 11.977/09, e até mesmo antes da inserção da regularização fundiária como instrumento do Estatuto da Cidade, a regularização já era possível com fundamento nas normas do Direito Civil.

Advém que, por estar inserida nessa lógica privatista, o tratamento da irregularidade da propriedade urbana possuía legalmente apenas aspectos relacionados à titularidade, ou seja, limitava-se à dimensão jurídica, e em que pese os esforços para ampliar essa visão, na prática, a regularização carecia de uma disciplina normativa que assegurasse sua realização nos termos do que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade sinalizavam, qual seja: o direito da cidade à todos, garantindo-se o bem-estar de seus habitantes, o acesso à moradia adequada, bem como o aspecto ambiental.

²⁷ Ressalta-se que a Lei nº 6.766/79 trazia parâmetros para regularização de loteamentos, mas não o instituto da regularização fundiária propriamente. Por isso o foco da referida lei era a dimensão urbanística da regularização, haja vista que naquele momento a regularização ainda não era vista sob a integralidade dos aspectos sociais, ambientais, jurídicos e urbanísticos.

Sabedores dessa ineficiência, e inspirados nas regularizações dos assentamentos informais realizados em alguns Municípios brasileiros dos anos 80²⁸, o Estatuto da Cidade e a Lei 11.977/09²⁹ inauguraram uma visão pluridimensional da regularização fundiária, ou seja, um conceito abrangente com objetivo de inverter a informalidade para além do aspecto da titularidade, ou seja, promovendo a integração das estruturas irregulares à cidade legal.

Nesse contexto, e seguindo essa visão pluridimensional, o art. 46 da Lei 11.977/09 previu que a regularização fundiária consistiria em um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visariam à regularização de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito à moradia adequada, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, bem como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Logo, o referido diploma ao consagrar uma visão da regularização fundiária que somava as dimensões social, ambiental, urbanística e jurídica estabeleceu as bases normativas para construção de um programa que promovesse o acesso à terra urbanizada.

Os impactos da Lei 11.977/09, bem como a avaliação se ela conseguiu emplacar uma política pública de regularização fundiária será realizado no próximo capítulo, todavia, de antemão conseguimos perceber que, normativamente, e seguindo a visão da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, estava formada a base jurídica para promoção do acesso à terra urbanizada.

Assim, em termos normativos, foram promovidas as bases para reverter a estrutura fundiária urbana, ou seja, promover o acesso à terra urbanizada. Advém que, apesar desse avanço na legislação urbanística, persiste até os dias atuais uma urbanização periférica, o que, de certa forma, demonstra o fracasso dessa nova ordem jurídico-urbanística ao não conseguir colocar em prática uma urbanização social inclusiva (SANTOS, 2020).

Nessa linha, vemos que o processo histórico-estrutural de segregação se mantém, apesar da Política Urbana Constitucional e dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade terem por objetivo fornecer ao Estado ferramentas para revertê-lo.

²⁸ Recife e Belo Horizonte formularam programas pioneiros de regularização fundiária na década de 1980. Nesse sentido, ver: BEZERRA, Maria do Carmo L.; CHAER, Tatiana M. S.; BLANCO, Karoline. *O que avançou na regularização fundiária urbana: conceitos, marco legal, metodologia e prática*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

²⁹ Em termos de histórico normativo, cumpre destacar que a Lei 11.977/09 nasceu da conversão da Medida Provisória nº 459/2009.

Dando continuidade ao histórico da regulação legal sobre a propriedade urbana, em 2017 foi editada a Lei nº 13.465/2017, a qual, dentre outras disposições, revogou integralmente o capítulo da Lei nº 11.977/09 que versava sobre a regularização fundiária urbana e instituiu o novo marco legal do instituto.

O novo marco da regularização fundiária urbana, Lei nº 13.465/2017, adotou um novo regime de governança de terras, privilegiando a titulação via propriedade privada individual, de forma que parece se alinhar aos interesses de frações capitalistas ligadas ao mercado imobiliário.

Além disso, o diploma em questão inspirou-se em Teoria do Capital Morto de Hernando Soto³⁰, para quem a formalização da propriedade através da titulação seria uma forma de transformar as propriedades irregulares (capital morto) em fontes de recurso tendo em vista que, após a regularização, essas propriedades poderiam ser inseridas no mercado formal, especialmente através de dinâmicas creditícias.

Outrossim, a Lei nº 13.465/2017, a partir de recomendações do Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)³¹, inspirou-se também na Teoria da Governança de Terras (RIBEIRO, 2021, p. 192)³². Essa teoria se baseia no aumento do controle fundiário pelo Estado por meio da regularização registral. O objetivo da política de governança de terras é dar segurança aos direitos sobre a terra para fins de atração de capitais, especialmente estrangeiros, com a consequente produção de desenvolvimento econômico. Assim, defende-se a conversão de mercados informais em formais, os quais estão aptos para garantir maior segurança para os investimentos dos capitais.³³

Dessa forma, a Lei 13.465/2017, ao que parece, vem destravar o cenário acima descrito, promovendo a homogeneização jurídica da terra através da titulação e do fortalecimento do sistema de registro da propriedade.

Entretanto, esse cenário é preocupante, tendo em vista que um maior controle sobre o sistema registral e a ênfase no aspecto individual da propriedade mediante sua titulação denunciam, em si, que o objetivo do procedimento será formar as bases de uma estrutura financeira para permitir a ampliação do movimento de mercantilização e

³⁰ Nesse sentido ver: SOTO, Hernando. *O Mistério do Capital*. Record, 2001. p. 308.

³¹ Nesse sentido ver: FAO/SEAD. *Governança de terras: da teoria à realidade brasileira*, Brasília. 2017. p. 378.

³² A Teoria da Governança de Terras será melhor explorada no próximo capítulo, com o objetivo de compreender como ele influencia a atual política fundiária do país.

³³ A Teoria da Governança de Terras será trabalhada no Capítulo 4.

financeirização da terra no Brasil, o que poderá agravar o “nó da terra”, à medida que afasta a propriedade do seu aspecto funcional, alinhado ao interesse coletivo e ao uso, e dificulta o acesso à terra urbanizada à população que está historicamente desalijada desse processo. Se esse cenário se confirmar, será possível afirmar que ocorreu a alteração da “cerca jurídica da terra” para “a armadilha da titulação”.

1.2 Propriedade urbana: do aspecto mercantil ao financeirizado

O “nó da terra” é um termo cunhado por Ermínia Maricato para indicar que a terra foi e é o nó das relações sociais no Brasil. Assim, conforme retratado pela autora, desde a instituição da Lei de Terras, em 1850, passando pelo evento intitulado de “libertação” dos escravos e chegando ao processo de urbanização, os pobres foram impedidos do acesso à terra (2014, p. 183). O laço comum dessa cronologia orienta-se por um processo desigual que se alimenta da tradicional relação entre propriedade, poder político e poder econômico, conforme analisado no tópico anterior.

Seguindo esse referencial histórico, o referencial teórico da presente pesquisa é pautado na relação entre a terra urbana e o capital, razão pela qual é fundamental discutir desde o aspecto mercantil ao financeirizado da terra urbana.

Para iniciar essa digressão, é necessário recordar que na transição da sociedade feudal para o modo de produção capitalista, com a transferência da estrutura econômica do campo para a cidade, a terra foi mercantilizada, ou seja, passou a ser uma mercadoria inserida na lógica da compra e venda.

Nesse momento, houve também a distinção conceitual entre posse e propriedade, sendo a primeira proveniente da relação de fato do ser humano com a terra, e a segunda proveniente de uma relação jurídica criada pelo direito para garantir o domínio sobre a terra (BALDEZ, 1997)³⁴.

No Brasil, conforme sinalizado no tópico anterior, coube à Lei de Terras o papel de inserir a propriedade privada na lógica da compra e venda; e com a Revolução Industrial, o avanço do capitalismo no mundo e a edição da primeira lei antiescravista no país (Lei Eusébio de Queiroz), operou-se um redimensionamento das estruturas de poder que migraram da mão de obra escrava para a propriedade da terra, ou seja, o

³⁴ Ressalta-se que essa é uma explicação amparada na obra de Baldez. Não remonta, portanto, a Teoria da Posse de Savigny e Ihering, em leitura ao direito romano.

objeto mudou, mas preservou-se na substância a estrutura de dominação (BALDEZ, 1997, p. 107).

Para compreender melhor esse processo de mercantilização da terra, faremos uma pequena digressão sobre a teoria da renda terra, a qual relaciona a condição de não mercadoria da terra – por ser um produto dado pela natureza – à teoria do valor.

Essa teoria foi elaborada inicialmente no meio rural, na exploração da terra para fins agrícolas, e ganhou espaço entre os economistas clássicos Adam Smith, David Ricardo e Karl Marx (MEDEIROS, 2018; BOTELHO, 2010). Todavia, no presente trabalho, diante do recorte temático e temporal realizado³⁵, o ponto de partida é compreender como essa teoria foi aplicada no cenário urbano.

Para tanto, em razão da base marxista de autores que pensam o espaço urbano – e que são base teórica para o presente trabalho³⁶ – pontua-se que para Karl Marx a terra era algo dado pela natureza e, por isso, considerada produto e não mercadoria, razão pela qual seu valor de troca, ou seja, sua mercantilização, seria fruto do monopólio sobre a propriedade, o que, em si, possibilita a transferência do domínio (*apud* MEDEIROS, 2018, p. 38), ou seja, a compra e venda e, portanto, a mercantilização.

Com base nessa dinâmica, a teoria marxista categorizou a renda da terra da seguinte forma: renda diferencial, renda absoluta e renda monopólio (*apud* RIBEIRO, 2021, p. 63). A renda absoluta abordada por Marx é atribuída apenas à terra e provém do direito de propriedade (monopólio da terra), ou seja, o que irá determinar o maior ou menor nível dessa renda é a oferta e a procura. Já a renda diferencial irá resultar de condições da terra que permitem a produção de mercadoria com menor quantidade de trabalho, por exemplo, uma propriedade que possua uma situação vantajosa em relação a outra (condições morfológicas do terreno, exposição a fluxo de pessoas, dentre outros). A renda monopólio resulta do usufruto de particularidades não reprodutíveis da terra – não é o monopólio da terra em si, mas de uma situação específica –, sendo, portanto, determinada pelo desejo de usar a terra e/ou a escassez de terra disponível para um uso específico (*apud* MEDEIROS, 2018, p. 40).

Depois, a teoria da renda da terra caiu em certo desprestígio acadêmico e passou a carecer de subsídios para adaptá-la à realidade urbana, o que veio a se alterar somente na metade do século XX (RIBEIRO, 2021, p. 62). Nesse momento, os teóricos passaram a inserir outros parâmetros no cálculo da renda da terra, por exemplo, o custo

³⁵ A pesquisa investiga a Regularização Fundiária Urbana, razão pela qual o recorte é o cenário urbano, o qual no Brasil se dá, sobretudo, a partir dos anos 70 com o fortalecimento da urbanização, conforme tratado no tópico anterior.

³⁶ As referências são: Henri Lefebvre e David Harvey.

de transporte e a localização de diferentes atividades urbanas. Como expoente desse período, temos David Harvey (2013) que, além de considerar os sobreditos aspectos locacionais, considerou, também, as trajetórias e arranjos de poder no território, ou seja, incluiu a questão da classe no debate e colocou as rendas de monopólio e absoluta como relações de poder.

Hoje é inquestionável que o valor da terra urbana está diretamente relacionado com sua localização, seu potencial de uso, e pelos arranjos de poder que determinam as centralidades das cidades, tendo em vista que os núcleos urbanos se formam a partir desses gradientes de valorização, os quais, na busca pela extração da renda da terra, servem apenas determinadas áreas dos serviços e da infraestrutura urbana e, assim, produzem a segregação socioespacial.

Além disso, é importante observar também o papel do Estado na definição dessas centralidades, tendo em vista o papel estatal de protagonista na alocação da infraestrutura e dos serviços urbanos, bem como seu papel de regulador, afinal, o Estado, por meio da lei, também influenciará nesse processo.

Sobrevém que a terra urbana sempre esteve alinhada ao capital por ser um requisito para acumulação capitalista, todavia, no atual contexto do capitalismo de predomínio da dimensão financeira sobre a produtiva, a terra deixa de ser apenas um requisito para acumulação e passa a ser vista como ativo financeiro. Essa visão da terra como ativo financeiro fará com que se perca de vista o real ativo que a terra possui, qual seja: seu valor de uso.

O aspecto acima retratado do predomínio da esfera financeira sobre a produtiva representa o fenômeno da financeirização, o qual tem repercussões sobre diversas dimensões da vida social, e será na pesquisa um conceito importante para análise da regularização fundiária de interesse social.

Existem alguns consensos na literatura sobre a definição do conceito de financeirização. Parte dos autores propõem uma definição guarda-chuva, com a finalidade de manter a capacidade de leitura ampliada do fenômeno, abarcando distintos olhares disciplinares, dentre os quais destaca-se Manuel Aalbers (2016, p. 3), um dos autores mais citados no tema, que defende que o conceito de financeirização deve ser usado de forma ampla, como estratégia de pesquisa, visando a construção de um olhar que enxergue como o fenômeno representa o crescente domínio de atores financeiros e reorienta práticas e narrativas das economias, empresas, estados e famílias³⁷:

³⁷ AALBERS, Manuel. The potential for financialization. *In: Dialogues in Human Geography* 5(2), 2016.

To me, financialization is 'the increasing dominance of financial actors, markets, practices, measurements and narratives, at various scales, resulting in a structural transformation of economies, firms (including financial institutions), states and households. (...) financialization can be a very loosely defined concept that covers many processes, structures, practices, and outcomes at different scales and in different time frames, but this, I believe, is part of its strength. In some studies, financialization is the explanandum (the phenomenon to be explained), in others the explanans (the thing that explains) and at times it is not even clear which of the two it is. In that sense, financialization is not that different from other concepts whose popularity —in both academic and popular media — rose quickly and which are simultaneously criticized for being imprecise and vague. (...) The literature on financialization thus is part of a larger attempt to understand the nonlinear, multidimensional, multi-scalar complexity of contemporary societies/economies (AALBERS, 2016, p. 3).

No Brasil, José Carlos Braga (1997, p. 196) foi um dos primeiros a trabalhar o tema da financeirização, também nesse aspecto abrangente, propondo entender a financeirização como um fenômeno sistêmico com repercussões que vão além da economia e transformam a ordem institucional da sociedade. Nas palavras do autor, a financeirização seria:

um padrão sistêmico porque (...) está construída por componentes fundamentais da organização capitalista, entrelaçados de maneira a estabelecer uma dinâmica estrutural segundo princípios de uma lógica financeira geral. Neste sentido, ela não decorre apenas da práxis de segmentos ou setores – o capital bancário, os correntistas tradicionais – mas, ao contrário, tem marcado as estratégias de todos os agentes privados relevantes, condicionando a operação das finanças e dispêndios públicos, modificando a dinâmica macroeconômica. Enfim, tem sido intrínseca ao sistema tal como ele está atualmente configurado.³⁸

É possível inferir, com base no acima retratado, que o fenômeno da financeirização traduz que o capital financeiro deseja mais que apenas apropriar-se do capital produtivo, ele deseja operar todos os aspectos da vida social sob a lógica financeira, sendo a expansão do crédito para atividades cotidianas uma peça fundamental nesse processo (SANFELICI, 2013, p. 31). Assim, para transpor essa lógica para diversas searas da vida cotidiana, foi naturalizada a concessão de crédito para, por exemplo, a compra de bens imóveis e bens de consumo, e até gastos com saúde e educação.

No presente trabalho, aliada à visão dos sobreditos autores, a financeirização será lida de forma ampla como um fenômeno que, além de possuir implicações na esfera econômica, tem o potencial de transformar a ordem institucional da própria

³⁸ Trecho do artigo: BRAGA, José Carlos. Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza no capitalismo contemporâneo. In: J. L. Fiori & M. C. Tavares, *Poder e dinheiro: uma política de globalização*. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 1997.

sociedade, tendo em vista o redimensionamento que a esfera financeira opera nas relações.

Ainda no que se refere ao aspecto histórico desse processo, cumpre sinalizar que a expansão do crédito foi viabilizada no mundo, sobretudo na década de 70, com a reformulação do sistema de crédito capitalista³⁹. Nesse contexto, a securitização, processo de conversão de determinado fluxo de renda em ativo financeiro para ser negociado em outros mercados, sobressaiu-se como importante ferramenta (SANFELICI, 2013, p. 32)⁴⁰.

Especificamente sobre o fenômeno da financeirização no Brasil, foi, sobretudo, na década de 90 que, para sair da crise financeira dos anos 80, foram operadas transformações na estrutura financeira do país para atrair os investidores financeiros (RIBEIRO, 2020, p. 12). Essas transformações passaram desde o compromisso em honrar dívidas do Estado, mediante o controle dos gastos sociais, passando por privatizações e diminuição da máquina pública (SANFELICI, 2013, p. 35). O governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) foi um expoente desse período.

Com base no exposto, diante da amplitude e do caráter multifacetado, é certo que a financeirização refletiu também no espaço urbano. Nesse viés, lembremos que as cidades foram historicamente utilizadas como solução para as crises do capitalismo, no sentido de que os investimentos no espaço urbano foram e são formas de adiar as crises de acumulação, além de formarem novas frentes para a expansão da acumulação capitalista (HARVEY, 2013). Ocorre que, diante do capitalismo financeiro, a pretensão de transformar a terra urbana em ativo financeiro se intensifica.

Assim, as relações estabelecidas entre o capitalismo sob dominância financeira e as cidades passam pela terra urbana e demandam, como vimos, a homogeneização do regime jurídico da terra de modo a aprofundar sua mercantilização ao limite de ser convertida em ativo financeiro. A terra urbana é, portanto, lastro e frente de expansão mercadológica e financeira.

No Brasil, um dos expoentes da chegada da financeirização na esfera urbana foi a reestruturação do setor imobiliário na década de 90, após o colapso do sistema de

³⁹ O trabalho não irá se aprofundar nas transformações que passaram o mercado de capitais, pois o principal é extrair a dinâmica desse processo e compreender como ele interfere no espaço urbano. Todavia, sinaliza-se que existe um consenso na literatura sobre o surgimento da financeirização, qual seja: surge como resposta ao fim do ciclo keynesiano e se consolida com as reformas neoliberais, que desregulamentaram o mercado de trabalho e financeiro. Para mais aprofundamentos, consultar: CHRISTOPHERD, B. *The limits to financialization. Dialogues in human geography*. 2015, 5(2), p. 183-200.

⁴⁰ Esse conceito de securitização será revisitado quando analisarmos o processo de financeirização da Reurb-s.

habitação financiado pelo Estado, representado pela figura do Banco Nacional da Habitação (BOTELHO, 2010).

Nesse período, foi editada a Lei nº 9.514/97, que estabeleceu o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), marco de reestruturação do setor, complementando o já existente Sistema Financeiro de Habitação. Assim, foram realizadas inovações no financiamento imobiliário nacional com a criação de instrumentos⁴¹ de securitização imobiliária, possibilitando a transformação de bens imóveis em títulos imobiliários (BOTELHO, 2010, p. 31). Na prática, esses instrumentos possibilitaram a emissão de títulos com lastro em ativos imobiliários, os quais criam o direito de receber uma renda futura proveniente dos juros ativos imobiliários.

É importante perceber a alteração que se opera na lógica de extração da renda da terra, qual seja: não é mais um bem imóvel que garante a renda, mas, sim, a propriedade do direito de extrair, a partir de um empréstimo, além da renda presente no imóvel, os juros do capital adiantado (BOTELHO, 2010, p. 35).

Advém que essa alteração na lógica de extração da renda da terra sob o aspecto financeirizado acabou por alterar a própria disposição do espaço urbano, tendo em vista que os agentes imobiliários e os investidores financeiros passaram a procurar as terras e os projetos urbanos com maior potencial de rendimento, o que interferiu na dinâmica urbana e agravou o cenário de fragmentação dos espaços, consolidando a segregação socioespacial.

É assim que o ambiente construído passou a ser um ativo para as instituições financeiras, as quais passaram a nele investir, desinvestir e redirecionar seus esforços de acordo com os usos mais lucrativos.

Observa-se que o impacto da financeirização no ambiente construído foi um processo mundial. Nesse sentido, importante pesquisa acerca dessa constatação foi realizada por Raquel Rolnik (2015) por meio da obra intitulada “A colonização da terra e da moradia na era das finanças”, sendo demonstrado pela autora como a financeirização da moradia e da terra é um fenômeno global.

Na referida obra, Raquel Rolnik (2015) demonstra como as instituições financeiras multilaterais tiveram importante papel na definição dessas estratégias financeiras urbanas em escala global, a partir da década de 80, com a alteração dos parâmetros de financiamento, com destaque especial para o Banco Mundial.

⁴¹ Os instrumentos criados foram Fundos de Investimento Imobiliário, através da Lei nº 8.668/93, e os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), criados pela Lei 9.514/97, a qual ao criar o Sistema Financeiro Imobiliário, criou também a Companhia Securitizadora de Créditos Imobiliários com o propósito de securitizar os recebíveis imobiliários através dos CRIs.

A autora aponta que, nos anos 70, a prática dominante era de empréstimos a governos para financiar projetos destinados a promover o acesso à terra e à moradia para os mais pobres, sendo o provimento das terras urbanizadas – ou seja, servida de infraestrutura – feito diretamente pelos Estados com o objetivo de facilitar a construção de casas pelos próprios beneficiários, ou de viabilizar os projetos de urbanização de favelas⁴². Segundo dados coletados pela autora, na década de 70 esses projetos envolveram cerca de 2 bilhões de dólares e foram implementados em 55 países.

Entretanto, na década de 80, o Banco Mundial começa a progressivamente reorientar a política de empréstimos para assentamentos informais até seu desaparecimento nos anos 90, com a substituição de empréstimos para instituições financeiras. A ideia era criar instituições financeiras autônomas que disponibilizassem empréstimos hipotecários de longa duração para famílias de baixa e média renda para aquisição da moradia.

A autora ressalta, todavia, que esse modelo exportado pelo Banco Mundial representou não apenas a disseminação de uma política habitacional de mercado, mas a disseminação de um modelo teórico e prático, até porque os empréstimos eram acompanhados por pacotes de assistência técnica, ou seja, os técnicos e consultores do banco participavam de fóruns e reuniam-se com governantes para pensar os programas.

Como expoente da disseminação desse modelo teórico e prático, Raquel Rolnik (2015, p. 35) cita como o relatório do Banco Mundial (1993) – *Housing: Enabling Markets to Work* – o qual sintetizou o novo pensamento sobre política habitacional. O referido documento contém não só argumentos amplamente desenvolvidos sobre como o setor habitacional seria importante para a economia, mas também diretrizes para os governos sobre como formular melhor suas políticas.

O relatório indica seis instrumentos para os Estados facilitarem o mercado de habitação, sendo três para viabilizar a demanda e três instrumentos para ampliar a oferta, sendo eles, respectivamente: 1- direito de propriedade para facilitar a troca de moradia legalmente, através do registro de terras e regularização da posse; 2- desenvolvimento de um sistema financeiro de habitação, por meio da criação de instituições de crédito hipotecário para ampliar o acesso à casa própria pelo pobre; 3- a racionalização de subsídios; 4- disponibilizar infraestrutura para urbanização; 5- reformar os sistemas de regulação urbanística para facilitar a oferta de moradia; e 6- organizar a indústria civil (BANCO MUNDIAL, 1993, p. 6).

⁴² No Brasil exemplo dessa modalidade foi o Programa Habitar Brasil (HBB), que será mencionado no próximo capítulo, quando forem tratadas as primeiras iniciativas de urbanização de assentamentos precários.

Esse sistema financeiro internacional foi assolado com a crise financeira-hipotecária de 2007, sendo retrato disso o que ocorreu nos Estados Unidos. Sobrevém que, em si, essa crise não alterou substancialmente a forma de financiar a moradia, pois a habitação e a terra já estavam financeirizadas, sendo esse o cenário consolidado mundialmente (ROLNIK, 2015, p. 87).

Inobstante, apesar da financeirização da terra ser um processo de escala mundial, ele não se deu de forma homogênea em todos os locais. No cenário brasileiro, conforme explorado no tópico anterior, a irregularidade fundiária é a regra, ou seja, não se tem, na prática, a homogeneização do regime jurídico da propriedade, o que impede a inserção satisfatória das terras brasileiras na lógica capitalista financeirizada.

Explica-se: em cenários de irregularidade fundiária, a terra não se desenvolve totalmente sob parâmetros capitalistas, diante do que a homogeneização do regime jurídico da propriedade permite o aprofundamento de relações rentistas com a terra, especialmente as intermediadas pela esfera financeira (RIBEIRO, 2021, p. 69).

A homogeneização do regime jurídico da terra depende da ação estatal, a qual por meio de estratégias regulatórias irão determinar uma única forma de compreensão da propriedade da terra, criando, assim, a homogeneidade necessária para as dinâmicas capitalistas (RIBEIRO, 2021, p. 69), ou seja, o Estado irá investir em ações que privilegiem a titulação da propriedade, com o objetivo precípua de facilitar as transações envolvendo a terra, conferindo também segurança para as negociações, especialmente para os agentes internacionais.

Diante disso, e para transpor os desafios da conversão da terra em ativo financeiro será necessário a criação de mecanismos que permitam sua formalização em larga escala, com a consequente homogeneização de seu regime jurídico em torno do reconhecimento do direito de propriedade, o que irá facilitar as transações mercantis e financeiras, com o reforço da ideologia proprietária e a promoção de alterações culturais relacionadas ao uso da terra no país (RIBEIRO, 2021, p. 60).

A Lei nº 13.465/2017, ao que parece, foi editada para ultrapassar essa barreira da irregularidade fundiária urbana, ao facilitar o processo de regularização priorizando o aspecto da titulação em detrimento dos aspectos sociais, ambientais e urbanísticos⁴³. A preocupação que exsurge desse contexto é que o enfoque no aspecto individual da propriedade vai na contramão do reconhecimento de sua funcionalização, tendo em vista que, conforme trabalhado no tópico anterior, é reconhecido que a propriedade

⁴³ Conforme sinalizado, os aspectos da Lei nº 13.465/2017 serão explorados no terceiro capítulo do trabalho.

privada possui um valor fruto da construção coletiva, sendo por essa razão realizado o recorte de sua funcionalização de acordo com os ditames do desenvolvimento urbano.

Lembre-se que existe um trabalho social necessário para tornar o solo urbano edificável, e acessível (infraestrutura urbana), sendo esses os fatores que irão conferir valor para a terra urbana. Nesse sentido, a intervenção do Estado, ao servir determinadas áreas desses fatores, tem impacto direto no valor da terra urbana. Nessa toada, não é à toa que atores econômicos privados influenciam a máquina pública para direcionar os investimentos e projetos urbanos de acordo com seus interesses.

Especificamente sobre o cenário brasileiro, João Sette Whitaker Ferreira destaca:

Assim, a brutal diferença de preços que tal fenômeno produz nunca esteve dissociada, evidentemente, dos interesses do capital especulativo que sempre soube, no Brasil, fundir-se à ação estatal e canalizar os investimentos públicos para locais de seu interesse, garantindo altos níveis de lucratividade (FERREIRA, 2005, p. 13).

Como resultado desse entrelaçamento dos interesses do capital com o Estado na disposição da infraestrutura e dos investimentos urbanos, temos os clássicos processos de remoção, seja através de ações diretas do poder público, ou por meio de processos indiretos como, por exemplo, a reorganização do espaço para produção, circulação e consumo de mercadorias que desencadeiam no processo de gentrificação⁴⁴ de bairros⁴⁵.

Essa problemática se intensifica em tempos de capitalismo financeirizado, em que a extração de renda se sobrepõe à mais-valias do capital produtivo, tornando as terras urbanas elementos altamente disputados (ROLNIK, 2015, p. 126).

Esse capitalismo financeirizado demanda dinâmicas de liberalização dos mercados de terras e aumentam a pressão sobre os territórios ocupados por populações de baixa renda, agravando o cenário de insegurança da posse.

Assim, o fortalecimento da matriz da propriedade individual está alinhado com as pretensões do capitalismo financeirizado, mas desalinhado com outras formas de posse e de administração das terras focadas no aspecto de sua funcionalização em prol da utilidade coletiva.

⁴⁴ Gentrificação representa o fenômeno de substituição, em determinada área, de uma população por outra de maiores rendimentos. A consequência da gentrificação é a segregação socioespacial. Nesse sentido, ver: MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. Segregação e gentrificação [recurso eletrônico]: *Os conjuntos habitacionais em Natal*. Natal, RN: EDUFRRN, 2018. 384 p. PDF: 6.525 Kb.

⁴⁵ Nesse sentido, ver: FURTADO, Carlos Ribeiro. Intervenção do Estado e (re)estruturação urbana. Um estudo sobre gentrificação. *Cadernos Metrópole*, v. 16, n.32, nov. 2014. São Paulo: Observatório das Metrópoles, 2014.

Nessa linha, programas de titulação, tais como, ao que parece, o veiculado pela Lei nº 13.465/2017, podem contribuir para espoliar os ativos territoriais dos mais pobres, capturando uma reserva de terra para a expansão das fronteiras do capital (ROLNIK, 2015, p. 126). Esse cenário será ainda mais gravoso nos processos de regularização fundiária de áreas de interesse social, caso específico da regularização fundiária urbana de interesse social⁴⁶, objeto de análise do presente trabalho.

Diante disso, não podem ser ignorados quem determina a agenda de reforma da governança fundiária, especialmente no atual contexto de crescente interesse da terra como ativo financeiro, e de novas iniciativas voltadas a unificação do regime jurídico da propriedade com enfoque em sua dimensão individual.

Entretanto, antes de seguir com a análise da regularização fundiária urbana de interesse social e dos impactos dessa visão financeira da terra sobre ela, faremos uma pequena digressão sobre as nuances do problema público do acesso à terra urbanizada, tendo em vista que é ele, em si, o ponto focal de atenção da política pública.

1.3 O problema público do acesso à terra urbanizada no Brasil: buscando contornos para sua delimitação e enfrentamento.

Antes de adentrar no estudo sobre a política de regularização fundiária é necessário compreender o problema público que ela visa enfrentar, qual seja: o acesso à terra urbanizada⁴⁷. Dessa forma, esse ponto, complementando a análise do primeiro ponto deste capítulo sobre o histórico da questão fundiária urbana brasileira, apresenta-se neste tópico a questão do acesso à terra urbanizada no contexto de um problema público, ou seja, buscando identificar suas causas raízes, seus contornos, visando a construção de alternativas para seu enfrentamento.

A primeira tarefa, portanto, será compreender por que falar de acesso à terra urbanizada como problema público, ou seja, porque utilizar essa categoria de estudo do campo de políticas públicas como uma etapa a ser enfrentada na pesquisa para análise

⁴⁶ A regularização fundiária urbana pode ser de interesse social (Reurb-s) ou de interesse específico (Reurb-e). Esses conceitos serão trabalhados no segundo capítulo, mas, em apertada síntese, sinaliza-se que a Reurb-s se destina à regularização de assentamentos ocupados predominantemente por beneficiários carentes economicamente, e a Reurb-e para os demais casos. Essas modalidades de regularização fundiária urbana já existiam com a Lei nº 11.977/09, entretanto, as nomenclaturas Reurb-S e Reurb-E foram criadas pela Lei nº 13.465/2017.

⁴⁷ Conforme exposto no primeiro tópico do trabalho, a terra urbanizada é compreendida como aquela inserida na malha urbana, ou seja, servida de infraestrutura e dos serviços urbanos, bem como segura no aspecto ambiental e social, principalmente em relação a segurança da posse.

de seu objeto, sendo ele o acesso à terra urbanizada por meio da política de regularização fundiária de interesse social.

Prima face, a escolha se justifica diante da área que o presente trabalho se insere, qual seja: na interface de análise entre direito e políticas públicas. Diante disso, registra-se que o presente trabalho adota o seguinte conceito de política pública:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006).

Assim, política pública é vista como uma categoria jurídica, tendo em vista a existência de um regime jurídico constitucional e administrativo sobre políticas públicas, ou seja, a lei é fonte e destino da política pública, funcionando como espécie de modelador (BITENCOURT; RECK, 2021)⁴⁸.

Isso, certamente, não quer dizer que a política pública seja somente uma categoria jurídica, afinal ela é multidisciplinar. Dessa forma, o que está sendo adotado aqui como premissa é que as relações entre direito e políticas públicas podem ser organizadas como abordagem, o que foi reconhecido como abordagem de Direito e Políticas Públicas - DPP (BUCCI, 2019, p. 793)⁴⁹.

No próximo capítulo, quando forem esmiuçadas as bases jurídicas do direito de acesso à terra urbanizada, será retomada a abordagem em direito e políticas públicas, e verificado os impactos de sua utilização. Entretanto, o que já se deixa estabelecido é que essa abordagem colabora com a realização dos direitos fundamentais e, portanto, com a construção democrática do Estado Brasileiro.

Com base nisso, o que deve ficar claro neste momento é que a política pública não se reduz às disposições da Constituição ou da legislação que promovem seu suporte e sua conformação jurídica, todavia, não se dispensa, em absoluto, a dimensão jurídica, uma vez que toda política pública se assenta sobre elementos jurídicos (BUCCI, 2019, p. 801).

Acerca do processo de formulação de políticas públicas, os manuais clássicos de ciência política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013) apresentam, recorrentemente,

⁴⁸ Esse ponto será explorado no próximo capítulo, quando será verificada as bases jurídicas para a existência de uma política pública de acesso à terra urbanizada.

⁴⁹ No Brasil, Maria Paula Dallari Bucci é o expoente na abordagem DPP.

um ciclo de etapas sucessivas com mais ou menos estágios, o que levou, procedimentalmente, ao referencial do ciclo de políticas públicas⁵⁰, o qual representa o encadeamento das etapas para formulação de determinada política pública.

Em síntese, o ciclo de políticas públicas⁵¹ é formado por cinco etapas, quais sejam: 1- percepção e definição do problema público; 2- formação da agenda decisória; 3- formulação do programa, com a definição das estratégias para lidar com o problema identificado na etapa anterior; 4- implementação da política, correspondendo aos esforços de implementação da ação governamental, na alocação de recursos e desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e programas escolhidos anteriormente; e 5- monitoramento e avaliação das ações executadas, na qual será perquirida a necessidade de mudanças na política para garantir sua efetividade, adaptação a uma nova realidade, ou descontinuidade (JANNUZZI, 2017, p. 29; COELHO; LOLLI; BITTENCOURT, 2022).

Ressalta-se que essa forma diagramada de conceber a formulação de uma política pública sofreu críticas por representar uma maneira simplificada de apresentar o processo político, sugerindo que a administração pública e os demais atores atuem de forma sistemática e cooperativa, ou seja, como se estivessem todos envolvidos na resolução de um problema consensualmente percebido, quando, na realidade, a formulação de políticas é um processo que envolve a interação de atores com interesses diferentes (JANNUZZI, 2017, p. 29). Entretanto, em que pese a referida crítica, o modelo cíclico de políticas públicas facilita o entendimento do processo complexo que é formular uma política pública. Assim, se usado com ciência dos pormenores que o tangenciam, ele pode ser um grande aliado na compreensão de determinada política pública.⁵²

Dessa forma, a escolha metodológica de trabalhar a questão do acesso à terra urbanizada como um problema público justifica-se tendo em vista que a concepção e formulação da política pública partem da percepção e da definição do problema público, ou seja, do seu diagnóstico que, se feito de maneira sólida, permitirá que as ações da política sejam executadas de forma consciente e adequada para produzir os resultados esperados (HARGUINDÉGUI, 2017, p. 36).

⁵⁰ O modelo de ciclo de políticas públicas é chamado também de heurística das fases e modelo de processo. Esse modelo é o mais utilizado nas abordagens de direito e políticas públicas.

⁵¹ Existem teóricos que apontam mais etapas no ciclo de políticas públicas, todavia, o consenso mais difundido na literatura é o que reconhece essas cinco etapas.

⁵² É com base nessa utilidade que o ciclo de políticas públicas será referenciado no presente trabalho.

Seguindo, sinaliza-se que, no presente trabalho, problema público será compreendido como “a distância entre o *status quo* (situação atual) e o que deveria ser a realidade pública (situação ideal possível), ou seja, é uma situação indesejada para a qual a coletividade vislumbra uma possibilidade de melhoria” (SECCHI, 2016, p. 27).

Partindo dessa conceituação, temos que os problemas públicos são situações coletivas indesejadas, e a política pública será a resposta para seu enfrentamento. O primeiro passo, entretanto, é realizar o diagnóstico do problema e, após, vêm as etapas de definição do problema, com a sintetização da sua essência com base nas informações levantadas na etapa anterior e, por fim, a definição do objetivo que se pretende alcançar com a política (SECCHI, 2016, p. 39)⁵³.

Com base no caminho percorrido para diagnosticar e definir o problema público, é perceptível que este estudo irá apoiar a construção do desenho da política pública, o qual, conforme sinalizado anteriormente, e de acordo com a abordagem DPP, também se ampara na lei.

Chama-se atenção que o estudo do diagnóstico do problema público também pode ser realizado caso a política pública já esteja criada, ou seja, em uma análise *ex post*⁵⁴. Nesse caso, o objetivo dessa avaliação do problema público será realizar correções eventuais na política já em curso. Em termos metodológicos, para retomar a análise do diagnóstico do problema, serão revistos os documentos oficiais da política, a avaliação da literatura, de pesquisas qualitativas ou quantitativas, da legislação ou de fonte primária ou secundária de dados (BRASIL, 2018).

No presente trabalho, essas considerações e elucidações se fazem importantes, pois no quarto capítulo será analisado o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, o qual está em curso atualmente, ou seja: sendo implementado. Nessa oportunidade, portanto, será realizada uma análise *ex post* com base no diagnóstico do problema público.

⁵³ Leonardo Secchi elaborou o livro “Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendações de soluções”. Essa obra é utilizada por diversos campos que interseccionam com as políticas públicas, tendo em vista sua clareza pedagógica. Como a etapa do diagnóstico do problema público é de suma importância para a pesquisa, optou-se no presente trabalho pela utilização dessa obra que, além de ser referência pela clareza didática, é também referenciada em termos de conteúdo.

⁵⁴ A avaliação *ex post* consiste em uma ferramenta fundamental para orientar a tomada de decisão durante ou após a execução de uma política pública. A avaliação *ex ante* é ferramenta que orienta a criação, expansão ou aperfeiçoamento de uma política pública, visando que ela seja melhor desenhada, planejada, monitorada e avaliada. Nesse sentido, ver: BRASIL. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018. v. 2 (301 p.). BRASIL. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018. v. 1 (192 p.).

Outrossim, cumpre perceber que verificar o potencial de determinado programa para tratar o problema público por ele indicado está no âmbito de uma análise jurídica da política pública (abordagem DPP), tendo em vista que permitirá a identificação da operacionalização de uma diretriz legal, ou seja, de um direito que (BUCCI, 2019, p. 39), no caso analisado, é o direito ao acesso à terra urbanizada, que será conceituado em termos jurídicos no próximo capítulo.

Visto os aspectos teóricos e práticos do diagnóstico do problema público, passa-se ao enfrentamento da questão do acesso à terra urbanizada inserido nessa categoria.

Nesse momento, cumpre rememorar que terra urbanizada é compreendida no presente trabalho como aquela inserida na malha urbana, ou seja, servida de infraestrutura e dos serviços urbanos, bem como segura no aspecto ambiental e social, principalmente em relação a segurança da posse.

Ao longo deste capítulo, com base no retrato do histórico fundiário urbano brasileiro (ponto 1.1), bem como no retrato da construção financeirizada da propriedade urbana (ponto 1.2), fora demonstrado como o acesso à terra esteve, desde os primeiros regimes fundiários, chegando até o atual momento, vinculado a parâmetros desiguais.

Em termos de dados sobre o cenário atual do acesso à terra urbanizada, utilizaremos o estudo publicado em 2021 pela Fundação João Pinheiro (FJP)⁵⁵ que apurou o déficit habitacional qualitativo, referente à inadequação de domicílios no período de 2016-2019.

Nesse ponto, cumpre explicitar que o déficit habitacional tem uma dimensão quantitativa relacionada à demanda não suprida por moradias, e uma dimensão qualitativa relacionada à inadequação das moradias.

O estudo realizado pela FJP considera o déficit habitacional (dimensão quantitativa) a soma de cinco subcomponentes: (i) domicílios rústicos⁵⁶, (ii) domicílios

⁵⁵ A Fundação João Pinheiro (FJP) calcula o *Déficit* Habitacional no Brasil desde 1995. A metodologia de cálculo do Déficit Habitacional e da Inadequação domiciliar é estimada pela FJP por meio dos dados disponíveis da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico, do Ministério da Cidadania.

⁵⁶ Conforme definição utilizada pela FJP, domicílios rústicos são aqueles sem parede de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto e risco de contaminação por doenças, em decorrência das suas condições de insalubridade.

improvisados⁵⁷, (iii) unidades domésticas conviventes⁵⁸, (iv) domicílios identificados como cômodos⁵⁹ e (v) domicílios identificados com ônus excessivo de aluguel urbano⁶⁰; e a inadequação de domicílio urbanos (dimensão qualitativa do déficit habitacional) a soma de sete componentes: (i) infraestrutura urbana (abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e coleta de lixo), (ii) inexistência de unidade sanitária exclusiva, (iii) adensamento de domicílios, (iv) armazenamento de água, (v) piso inadequado, (vi) cobertura inadequada e (vii) inadequação fundiária.

Ressalta-se que para apurar a inadequação de domicílio urbanos a FJP exclui as habitações precárias, os domicílios tipo cômodo, ou seja, apenas domicílios não classificados no déficit habitacional em função de sua estrutura física se tornam elegíveis para serem avaliados como inadequados. Além disso, a obtenção do total dos domicílios particulares permanentes duráveis urbanos inadequados se dá pela soma dos domicílios com ao menos uma inadequação, para se evitar a dupla contagem.⁶¹

Salienta-se que, para a presente pesquisa, acesso à terra urbanizada não se confunde, propriamente, com o direito à moradia. É certo que esses termos guardam semelhanças de conteúdo, todavia, acesso à terra urbanizada será trabalhado em atenção às suas bases jurídicas, as quais englobam o direito à moradia digna, mas a ele não se restringem. Esse tópico será tratado no próximo capítulo.

Portanto, por certo, falar em precariedade habitacional é, em certa medida, falar de direito à moradia, tendo em vista o reconhecimento atual de que moradia adequada abarca os critérios da segurança da posse, disponibilidade de serviços, instalações e infraestrutura, custo, habitabilidade, acesso, localização e adequação cultural. Assim, moradia adequada refere-se a uma definição que extrapola os aspectos

⁵⁷ Conforme definição utilizada pela FJP, domicílios improvisados são locais construídos sem fins residenciais que servem como moradia.

⁵⁸ Conforme definição utilizada pela FJP, unidade doméstica com no mínimo quatro pessoas onde residem conjuntamente mais de um núcleo doméstico com relação de parentesco da pessoa de referência do domicílio (filhos, genros ou noras, filhos e netos etc.) e que tenham no mínimo duas pessoas. Para esses núcleos, conjuntamente, serem classificados como déficit habitacional é preciso que a habitação tenha, no mínimo, densidade de mais de duas pessoas por cômodos servindo como dormitório.

⁵⁹ Conforme definição utilizada pela FJP, domicílios utilizados como cômodos são aqueles em que há famílias que residem em cômodos da mesma habitação.

⁶⁰ Conforme definição utilizada pela FJP, ônus excessivo com aluguel urbano corresponde ao número de famílias urbanas com renda domiciliar de até três salários-mínimos que moram em casa ou apartamento e que dependem mais de 30% de sua renda com aluguel.

⁶¹ Nesse sentido, ver o Relatório sobre a Metodologia utilizada. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Relatorio-Metodologia-do-Deficit-Habitacional-e-da-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-v-1.0_compressed.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2022.

físicos da moradia e abarcam dimensões sociais, econômicas e culturais, as quais dialogam com as funções da cidade.

Dessa forma, considerando o conceito adotado de terra urbanizada⁶², e tendo em vista que o foco de análise é a política de regularização fundiária de interesse social, os dados que serão utilizados referem-se à inadequação de domicílios urbanos, o qual constituem o lastro passível de serem regularizados, haja vista que os demais casos referentes ao déficit habitacional quantitativo demandam políticas públicas de outra natureza, quais sejam: as focadas na provisão de moradia.

Conforme acima retratado, a FJP calcula a inadequação dos domicílios urbanos por meio da soma dos sete componentes sinalizados. Entretanto, para categorizá-los, ela mescla esses componentes em três categorias: carência de infraestrutura urbana (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo), carências edilícias (inexistência de banheiro exclusivo, número total de cômodos do domicílio igual a número de cômodos servindo de dormitório, armazenamento de água inadequado e cobertura inadequada) e inadequação fundiária, entendida pela FJP como sendo os domicílios próprios, porém edificadas em áreas ou terrenos não próprios.

De acordo com a referida pesquisa, existem 24.893.961 (vinte e quatro milhões, oitocentos e noventa e três mil, novecentos e sessenta e um) domicílios inadequados no Brasil.⁶³

Esse é o retrato do problema público do acesso à terra urbanizada, afinal, essa é a situação atual. Ocorre que ele não retrata o que deveria ser a realidade pública, tendo em vista que existem condições, inclusive normativas, que autorizam a coletividade a vislumbrar possibilidade de melhoria.

Parte dessas condições normativas foram trabalhadas anteriormente. Relembre-se algumas: a funcionalização da propriedade, o direcionamento de desenvolvimento da política urbana atrelada às funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, a preocupação com a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de industrialização (art. 2º, IX, Lei nº10.257/01) e, até

⁶² Mais uma vez rememora-se o conceito adotado: terra urbanizada é compreendida como aquela inserida na malha urbana, ou seja, servida de infraestrutura e dos serviços urbanos, bem como segura no aspecto ambiental e social, principalmente em relação à segurança da posse.

⁶³ Ressalta-se, entretanto, que esse número pode ser maior, conforme sinalizado pela própria FJP, tendo em vista que ela utiliza os dados disponíveis na PnadC e no CadÚnico, os quais não são precisos para apurar a inadequação de domicílios. Como exemplo desse subdimensionamento, ressaltamos a inadequação fundiária, que é coletada com base nos seguintes questionamentos feitos na PnadC: “O terreno em que está localizado este domicílio é próprio?” e “Este domicílio é próprio?”. Em ambas as situações o termo “próprio” pode dar margem para várias interpretações, inclusive uma resposta positiva para evitar eventuais questionamentos acerca da ocupação.

mesmo, a inserção da regularização fundiária como diretriz da política urbana (art. 2º, XIV, Lei nº10.257/01), com a formação da base jurídica para sua promoção (Lei nº 11.977/09). Ora, todos esses parâmetros permitem o resgate do viés econômico social da propriedade e servem de constructo ao direito de acesso à terra urbanizada.

Entretanto, percebe-se que a urbanização periférica ainda avança, razão pela qual, servindo-nos dos estudos realizados até aqui, é necessário que façamos um mergulho nas raízes da urbanização periférica e nos esforcemos para compreender o que contribuiu para a formação do espaço urbano marcado pela segregação e pela diferenciação na ocupação do solo urbano.

Como resultado desse esforço e diante do que já foi levantado nos tópicos anteriores, é possível apontar que a precariedade no acesso à terra urbanizada foi resultado da urbanização de baixos salários, a qual estimulou a autoconstrução, ao passo que o Estado se mantinha despreocupado em compor um planejamento urbano, ou dispor de uma legislação que fossem pensados para toda a cidade (MARICATO, 2000).

Destacamos, entretanto, que essa é a raiz contemporânea desse problema, todavia, não podemos esquecer que as concentrações de terra e de renda provenientes do passado colonial e imperial, enraizaram-se de tal forma na história do país que se refletiram no processo de urbanização brasileiro que ocorreu, sobretudo, no século XX.

Advém que esse é um diagnóstico parcial, pois a dinâmica de acesso à terra não pode ser pensada exclusivamente a partir do problema de distribuição de renda. O âmago desse problema, conforme dispõe de forma unânime a literatura especializada (CARDOSO, 2016, p. 30) é a insuficiência de moradia por meio dos setores formais, quais sejam: mercado e setor público, o que demonstra a necessidade de revisão da política de financiamento habitacional e da política de oferta de terras.

Diante dessa problemática, é necessário compreender que o acesso à terra está relacionado ao controle do seu preço e ao controle da oferta de moradia, sendo certo que tal controle deve ser realizado pelo Estado por meio de normas que regulam o uso e a ocupação do solo, e por meio do financiamento habitacional subsidiado para as camadas de baixa renda⁶⁴.

Essas, todavia, são alternativas a serem implementadas para sanar a formação dos assentamentos precários, todavia, o programa de regularização fundiária é medida curativa e não atua na fonte do problema público. Explica-se: a regularização fundiária chega para adequar os parâmetros urbanísticos, sociais, ambientais e jurídicos de

⁶⁴ Nesse sentido, ver: MARICATO, E. (Org.). *A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

determinada ocupação, ou seja, não é uma política pública que irá promover o acesso direto à terra urbanizada na sua forma primária, o que deve ser feito por meio de políticas de financiamento habitacional subsidiado, políticas do controle do preço da terra – que possibilitem a aquisição via mercado –, bem como outras políticas de acesso à moradia que atuem na vertente do déficit quantitativo⁶⁵.

Destaca-se, todavia, que ao elaborar o programa de regularização fundiária é importante o conhecimento dessas causas raízes do problema público, o que evitará que a política não seja agravadora desse cenário, por exemplo, ao valorizar determinada área após o processo de regularização e não se preocupar com o aspecto da permanência dos beneficiários, contribuindo, assim, para o agravamento do cenário de encarecimento do preço da terra que resulta da implantação da infraestrutura urbana e da regularização do regime jurídico da propriedade.

No próximo capítulo, haverá um tópico destinado à compreensão do potencial de tratamento da regularização fundiária urbana, entretanto, já neste momento, é importante que se compreendam que existem limites à sua atuação.

Outrossim, essa compreensão sobre os limites de enfrentamento do problema público de acesso à terra urbanizada via programa de regularização fundiária parte, exatamente, do diagnóstico do problema público e do conhecimento da formação dos assentamentos precários.

Dessa forma, visando a elucidação dos elementos-chave a serem considerados para pensar a política de regularização fundiária, será trabalhado no próximo subtópico a formação dos assentamentos precários, o que permitirá compreender o que são, bem como qualificar quem não tem acesso à terra urbanizada.

1.3.1 Assentamentos precários

Os mecanismos formais de acesso à terra e à moradia, quais sejam: via mercado ou via setor público, conforme acima retratado, são insuficientes, ou seja, não atendem à demanda ou, quando o fazem, atuam de forma precária por meio de soluções habitacionais de baixa qualidade e com baixo grau de acesso às estruturas urbanas (CARDOSO, 2016, p. 29).

Esse último caso, das habitações de baixa qualidade e baixo grau de acesso à infraestrutura tem algumas causas raízes. Uma delas foi citada no tópico anterior, qual

⁶⁵ Exemplo de políticas de subsídio de aluguel social.

seja: a urbanização de baixos salários que direciona o cenário da autoconstrução para locais desprovidos de infraestrutura e, portanto, desinteressantes para o mercado formal de terras. Entretanto, existem outras causas.

A captura que os agentes do setor imobiliário fazem dos investimentos públicos em moradia é uma delas. A lógica é a seguinte: para aumentarem seus lucros, esses agentes constroem casas precárias e muitas vezes o fazem nas áreas conhecidas como “franjas” da cidade, ou seja, áreas distantes dos centros urbanos e sem infraestrutura. Com isso, potencializam seus lucros e disseminam os assentamentos precários⁶⁶.

Outra causa de formação de assentamentos precários origina-se do fluxo de determinada população após o processo de valorização de determinada área em razão de investimento público. Nesses casos, o poder público investe em determinado aspecto urbanístico, provoca a elevação do preço da terra e dos serviços ali disponibilizados e favorece o movimento de expulsão dessa população, a qual é obrigada a procurar novas áreas acessíveis. Isso representa mais uma forma de expansão do perímetro urbano para as “franjas” das cidades desprovidas de infraestrutura.⁶⁷

Dessa forma, os assentamentos precários são formando pela escassez de acesso aos mecanismos formais de acesso à terra, que dão início aos processos de ocupação de terras ociosas e de autoconstrução de moradias, mas também são formados por políticas habitacionais e investimentos públicos que, respectivamente, não se preocupam com a qualidade das moradias e com o aspecto da permanência das populações em territórios servidos de infraestrutura e bem localizados.

Esses aspectos devem ser considerados pelo programa de regularização fundiária, ou seja, deve existir a preocupação em não dispor de mecanismos que agravem os processos de elevação do preço da terra, contribuindo para o aumento da segregação socioespacial através do alargamento das “franjas” urbanas mediante processos de gentrificação.

Conforme será visto, é em razão dessas preocupações que, pouco a pouco, foi construída a visão pluridimensional da regularização fundiária, a qual é amparada no reconhecimento de que essa ação governamental demanda medidas urbanísticas, sociais,

⁶⁶ Nesse sentido, ver: SHIMBO, Lúcia Zanin. *Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - Área de Concentração em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo). Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2010.

⁶⁷ MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. *Segregação e gentrificação* [recurso eletrônico]: os conjuntos habitacionais em Natal. Natal, RN: EDUFRN, 2018. p. 384.

ambientais e jurídicas, exatamente pelo caráter multifacetado do problema que visa transpor, qual seja: o acesso à terra urbanizada.

Compreendidas as razões pelas quais os assentamentos precários são formados, cabe perquirir como são os assentamentos precários no Brasil, afinal, o programa de regularização fundiária urbana deve conhecer essa realidade para saber como enfrentá-la.

Não é simples conceituar assentamentos precários, e conforme será visto mais à frente, não é esse o conceito utilizado pelo atual marco normativo da regularização fundiária urbana, Lei nº 13.465/2017, que optou pelo termo núcleo urbano informal.

Pois bem, a primeira contagem da população residente em favelas foi realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1950, e até o início da década de 80 era essa a nomenclatura utilizada para se referir aos assentamentos desprovidos de infraestrutura e ocupados por pessoas de baixa renda (CARDOSO, 2016, p. 38). Esse cenário é alterado na década de 80, quando se passou a adotar a denominação “setor especial de aglomerado urbano”, o qual foi modificado em 1991 para “aglomerado subnormal”⁶⁸.

Em 2004, a Política Nacional de Habitação adotou a denominação “assentamentos precários” visando a construção de uma categoria de abrangência nacional e representativa do conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda (Brasil, 2004, p. 37). Essa categoria englobava diversas tipologias de assentamentos, incluindo cortiços, favelas, loteamentos irregulares de moradores de baixa renda e conjuntos habitacionais produzidos pelo setor público, em situação de irregularidade ou de degradação (DENALDI, 2022, p. 30).

Nesse ponto, cumpre distinguir irregularidade de precariedade, uma vez que as situações de irregularidade não são produzidas apenas pela população de baixa renda, razão pela qual pode existir uma situação de irregularidade que não se enquadre em nenhuma hipótese de precariedade.

Além disso, deve ser destacado que a irregularidade e a precariedade dos assentamentos assumem diferentes formas. Cardoso (2016, p. 48) aponta uma forma para caracterização levando em conta os diferentes graus de irregularidade, precariedade e vulnerabilidade/carência. Essa caracterização é relevante por fornecer os contornos para a elucidação do problema público e, assim, parâmetros para a construção da política, razão pela qual serão esmiuçadas a seguir.

⁶⁸ A utilização do termo subnormal é passível de crítica por conter um viés pejorativo que pode se estender do aspecto físico para as pessoas ali residentes.

A dimensão da precariedade relaciona-se com aspectos físicos ou do ambiente construído, sendo observados os seguintes aspectos: risco, acessibilidade, infraestrutura (água, esgoto, lixo, drenagem, energia, pavimentação e iluminação pública), habitabilidade (densidade, salubridade, segurança da edificação, insolação e ventilação e sanitário interno) e qualidade do assentamento.

A dimensão da irregularidade relaciona-se com a propriedade da terra ou do imóvel – os quais podem ser públicos ou privados –, aos procedimentos de parcelamento do solo (urbanístico) ou de construção adotados (edilícia).

A dimensão da carência social é definida pela existência de grupos sociais classificados como de baixa renda e a vulnerabilidade é caracterizada pela existência ou predominância de grupos sociais com dificuldades de acesso a recursos que os habilitem a participar ativamente da sociedade.⁶⁹

Entretanto, ressaltadas as especificidades conceituais, qual é o retrato dos assentamentos precários hoje? Bom, utilizando o estudo já referenciado da FJP, temos que a inadequação de domicílios urbanos é dividida em carências de infraestrutura, carências edilícias e inadequação fundiária. Do total de 24.893.961 domicílios inadequados, 14.257.395 são relacionados às carências de infraestrutura urbana, 11.246,366 são relacionados às carências edilícias e 3.557.117 são relacionados à carência de inadequação fundiária urbana. Dessa forma, as carências de infraestrutura urbana, ou seja, energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo, são os maiores problemas dos lares brasileiros.

Sobre as distribuições da inadequação nas regiões brasileiras, a região nordeste apresenta as maiores carências de infraestrutura urbana e edilícia, e a região sudeste apresenta a maior inadequação fundiária.

Com base nisso, é perceptível que os assentamentos precários constituem uma categoria abrangente que irá abrigar distintos padrões e formas de ocupação precária e irregular do território nas cidades brasileiras. Diante disso, é importante que o programa de regularização fundiária dialogue com as causas que levaram à formação dos assentamentos precários, tendo em vista que isso permitirá saber sobre a consolidação da ocupação e os parâmetros e estratégias a serem adotados para o seu enfrentamento.

⁶⁹ Por isso que a construção, em paralelo, de políticas de inclusão social é também necessária, pois a exclusão socioespacial não se resolverá sem a superação das desigualdades sociais.

2. POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL: VERIFICANDO SUA CONSTRUÇÃO

A proposta deste capítulo é analisar as bases jurídicas e as primeiras iniciativas que fomentaram a política pública de regularização fundiária urbana.

Para tanto, no tópico 2.1 serão apresentadas as bases jurídicas do acesso à terra urbanizada, qual seja: o direito à moradia e o direito à cidade. Além disso, será realizado um aprofundamento sobre a abordagem de direito e políticas públicas (DPP), e demonstrado os impactos de sua utilização, ou seja, como ela auxilia na concretização dos direitos fundamentais e na modelagem da política pública.

Já no tópico 2.2 serão vistas as primeiras ações públicas direcionadas aos assentamentos precários e, por meio delas, será demonstrado como, pouco a pouco, a regularização fundiária urbana foi construída como política pública.

Ao final, no ponto 2.3, será abordada a Lei nº 11.977/09, primeiro diploma criado especificamente para regularização fundiária urbana, que indicou o seu conceito e estabeleceu seus princípios, objetivos e instrumentos.

Por fim, mas ainda no ponto 2.3, será sinalizado, com base na pesquisa realizada por CHAER (2020), um balanço da regularização fundiária urbana antes da revogação Lei nº 11.977/09 pela Lei nº 13.465/2017, bem como feita uma reflexão sobre os limites de atuação da regularização fundiária urbana, ou seja, o seu potencial para tratar a questão do acesso à terra urbanizada, haja vista a natureza curativa e não preventiva dessa política pública.

2.1 As bases jurídicas da política pública: existe um direito de acesso à terra urbanizada?

Antes de adentrar nas bases jurídicas do acesso à terra urbanizada, cabe um aprofundamento acerca da abordagem em direito e políticas públicas (DPP), no sentido de verificar os impactos de sua utilização na construção dos programas públicos.

Conforme retratado no tópico anterior (ponto 1.3) a abordagem DPP orienta a ação Estatal para a promoção dos direitos fundamentais e, portanto, atua na consolidação do Estado Democrático de Direito.

Além disso, também conforme retratado anteriormente, a abordagem DPP auxilia na modelagem da política pública, ou seja, na construção do seu desenho, tendo

em vista que o direito contribui não apenas para sua instrumentalização, mas também na fundamentação e concepção de políticas públicas (COELHO; LOLLI; BITENCOURT 2022, p. 4).

Aprofundam-se, agora, esses dois pontos, quais sejam: a abordagem DPP no auxílio da concretização dos direitos fundamentais e no auxílio à modelagem da política pública.

Para analisar a abordagem DPP na promoção dos direitos fundamentais, parte-se do constitucionalismo contemporâneo, que surge no segundo pós-guerra, fruto da busca pelo resgate do elemento ético-político do Estado Constitucional com a utilização dos direitos fundamentais como baliza real de atuação do poder público (COELHO; LOLLI; BITENCOURT, 2022). A partir dessa busca pelo resgate do elemento ético e democrático do Estado, o constitucionalismo contemporâneo irá reforçar à Administração Pública o seu compromisso com os direitos fundamentais plasmados na Constituição, os quais devem ser considerados de maneira séria por serem critérios de decidir no exercício do poder (COELHO; LOLLI; BITENCOURT, 2022).

Nessa linha, o constitucionalismo contemporâneo, ao imprimir essa forma de atuação para Administração Pública, é chamado no âmbito do direito administrativo de “direito administrativo social” por orientar a atuação estatal na promoção dos direitos humanos e, assim, promover a proteção da tutela das igualdades, afastando o direito administrativo da visão individualista/positivista⁷⁰, e amparando a conduta do Estado na preocupação para efetivação de ações universalizantes (BITENCOURT; RECK, 2021).

Dessa forma, o que se propõe através do constitucionalismo contemporâneo é o resgate do compromisso da Administração Pública com o cidadão, afinal, os direitos

⁷⁰ Lembre-se que o direito à administração na sua acepção tradicional (individualista/positivista) é amparado em quatro grandes paradigmas, quais sejam: 1- supremacia do interesse público; 2- legalidade estrita, com a Constituição vista como mera carta enunciadora de princípios e valores abstratos despidos de normatividade no plano prático; 3- discricionariedade como espaço de livre decisão do gestor público; e 4- poder executivo que concentra todas as instâncias de decisão e poder. Essa acepção tradicional do direito administrativo é rebatida pelo constitucionalismo contemporâneo da seguinte forma: 1- a supremacia do interesse público deve ceder ao dever de proporcionalidade e ponderação, visando a própria preservação dos direitos fundamentais; 2- deve prevalecer o primado da Constituição, a qual direciona o olhar sobre todo o ordenamento jurídico; 3- a dicotomia clássica entre atos administrativos vinculados e discionários cede espaço aos atos administrativos com diferentes graus de vinculação; e 4- o poder executivo centrípeto cede espaço para uma administração pública policêntrica. Nesse sentido, ver: BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do Direito Administrativo: direitos, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

fundamentais não podem ser apenas elementos de discurso⁷¹ utilizados para pautar interesses eminentemente econômicos⁷².

Essa construção do constitucionalismo contemporâneo está em plena consonância com a abordagem DPP, tendo em vista que ela assume como propósito a concretização da Constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais (BUCCI, 2019, p. 812).

Explica-se: em países que não vivenciaram um amadurecimento da construção geracional dos direitos fundamentais – caso do Brasil – e que vivem um constitucionalismo tardio, as constituições contemporâneas servem, sobretudo, para orientar os movimentos do Estado e da sociedade em direção à realização dos valores pactuados em âmbito constitucional. Assim sendo, o propósito da abordagem DPP é colaborar com a construção constitucional do Estado na perspectiva democrática e da realização dos direitos fundamentais. Para tanto, seu objeto de análise será a ação governamental coordenada em escala ampla, que atua sobre problemas complexos, e a serviço de uma estratégia determinada, conformada por regras e processos jurídicos (BUCCI, 2019, p. 816).

Veja-se que essa ideia é extraída do próprio conceito jurídico de política pública, qual seja: programa de ação governamental que resulta de processos juridicamente definidos para objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006).

Por conseguinte, é perceptível que a abordagem DPP representa uma oportunidade para o direito caminhar alinhado ao constitucionalismo contemporâneo, ampliando a concretização dos direitos sociais desenhados pelo projeto constitucional, operacionalizando este feito por meio das políticas públicas.

Em relação à abordagem DPP na construção do desenho do programa público cumpre rememorar, conforme visto no capítulo anterior, a importância do diagnóstico do problema público no apoio e na construção do desenho da política pública, bem como seu respaldo na lei.

Além disso, conforme já apresentado, rememora-se que a verificação sobre o potencial de determinado programa para tratar o problema público por ele indicado é

⁷¹ Nesse sentido, ver a crítica de Joaquim Salgado acerca do Estado Poiético: SALGADO, Joaquim Carlos. O Estado Ético e o Estado Poiético. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 27, n. 2, p. 37-68, abr./jun. 1998.

⁷² Sobre a construção do Estado Poiético de Joaquim Salgado, destaca-se que nele os direitos fundamentais não passam de um elemento de discurso, tendo em vista que o concreto fazer do Estado se pauta no aspecto econômico. Nesse Estado Poiético o produto da ação estatal é econômico, subvertendo o político, o jurídico e o social aos seus interesses.

uma avaliação circunscrita no âmbito da análise jurídica da política pública (abordagem DPP), tendo em vista que permitirá a identificação da operacionalização de uma matriz legal, ou seja, de um direito, no caso de acesso à terra urbanizada.

A questão agora é compreender como isso pode ser feito. Pois bem, a abordagem DPP coloca o direito como elemento fundamental para análise de políticas públicas, ao conferir destaque para as normas que estruturam as instituições que estabelecem os procedimentos e determinam as competências dos agentes envolvidos nos programas de ação governamental (BUCCI; RUIZ, 2019, p. 1145).

Isso permitirá que o pesquisador compreenda o papel do componente jurídico na concepção, implementação e funcionamento da ação governamental em função de objetivos politicamente determinados, o que facilitará a identificação dos objetivos perseguidos pela política, e dos instrumentos que serão utilizados para alcançá-los (BUCCI; RUIZ, 2019, p. 1145).

Nesse ponto, registra-se, conforme apontado no capítulo anterior, que as políticas públicas não podem ser reduzidas às disposições da Constituição ou da legislação que lhe prove o suporte e a conformação jurídica. Todavia, não se pode também dispensar em absoluto essa dimensão, haja vista que toda política pública se assenta sobre elementos jurídicos.

Toda política pública, pela força das coisas, se acha implicada no espaço do direito e carrega as marcas desse encontro. Os atores nunca deixam de contar o jurídico em seus cálculos estratégicos e, além disso, as ações seguem trajetórias cujo desenho obedece também a considerações jurídicas. O direito ocupa um lugar na fábrica das políticas públicas, é um “material mobilizável”. É certo que o direito sozinho não fará as políticas públicas inteligíveis: sua verdade não se enuncia nas categorias do pensamento jurídico, mas nada que tome forma e sentido de política pública escapará ao trabalho do direito. É necessário cruzar dois tipos de exigências complementares: combinar a constituição política do direito e a constituição jurídica das políticas públicas (CAILLOSSE, 2000, p. 46).

A presente pesquisa busca exatamente esse caminho, ou seja, diante do problema público do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda (percorrido no capítulo anterior), busca-se cruzar o direito à terra urbanizada com a política de regularização fundiária urbana de interesse social. Para tanto, será utilizada a abordagem de direito e políticas públicas acima descrita, e analisado especificamente o

Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, implementado pelo Governo Federal em 2021, com base nas disposições da Lei nº 13.465/2017⁷³.

Feito o aprofundamento acerca da abordagem DPP, e visto como ela orienta a ação Estatal para a promoção dos direitos fundamentais e auxilia na modelagem da política pública, ou seja, na construção do seu desenho, passa-se à verificação das bases jurídicas do direito de acesso à terra urbanizada, a qual deve orientar a política pública de regularização fundiária urbana de interesse social.

Primeiramente, há que se destacar que diversos trabalhos abordam as bases jurídicas da regularização fundiária a partir do direito à moradia digna, entretanto, no presente trabalho a opção metodológica foi trabalhá-las a partir do acesso à terra urbanizada, a qual é conceituada como aquela inserida na malha urbana, ou seja, servida de infraestrutura e dos serviços urbanos, bem como segura no aspecto ambiental e social, principalmente em relação à segurança da posse.

Conforme retratado, essa escolha parte da construção do próprio instituto da regularização fundiária que, como será visto, é medida curativa que visa sanar questões ambientais, urbanísticas, sociais e jurídicas (visão pluridimensional).

No mais, cumpre frisar que não pode ser ignorado – e o presente trabalho está atento a esse ponto – que o conceito de moradia digna possui correlação com o conceito de terra urbanizada. Advém que existem outros aspectos que também devem ser considerados, por exemplo as funções sociais da cidade, razão pela qual optou-se em trabalhar com a ideia de bases jurídicas do acesso à terra urbanizada, e não apenas com o conceito de moradia digna.

Ademais, outro aspecto que justifica essa escolha é o fato de a regularização fundiária urbana ser uma política pública inserida tanto no contexto das políticas urbanas quanto no contexto das políticas habitacionais, afinal, as iniciativas da regularização fundiária promovem o direito à moradia digna e promovem também a integração de determinado assentamento informal ao restante da cidade.

Portanto, para a empreitada da regularização fundiária urbana no resguardo do direito de acesso à terra urbanizada, e levando em conta sua natureza de política pública urbana e habitacional, serão mobilizados como bases jurídicas os conceitos de direito à moradia digna e do direito à cidade. A escolha deriva do fato desses direitos possuírem, em conjunto, o potencial para promoção da terra urbanizada nos termos aqui apresentados, haja vista que se preocupam com o aspecto da moradia na seara urbana, com acesso aos equipamentos urbanos, bem como os aspectos ambientais e sociais.

⁷³ Essa análise será feita no quarto capítulo do trabalho.

No mais, destaca-se que o direito à cidade e o direito à moradia foram incluídos pela Constituição como elementos necessários à construção de um padrão de vida digno; todavia, eles possuem especificidades que exigem um estudo separado, pois, embora estritamente ligados e interdependentes, possuem construções próprias, conforme será demonstrado.

Diante disso, passa-se à análise da construção desses direitos, tendo em vista que dentro das conquistas na matéria de direitos sociais e, especificamente, na seara urbana, a consolidação foi gradual e amparada no cenário internacional.

Antes de sinalizar quando e como se deu a inclusão do direito à moradia digna e do direito à cidade no ordenamento pátrio, rememora-se, conforme visto ao longo do trabalho, que nas décadas de 70 e 80 preponderou no Brasil um planejamento tecnocrático, ou seja, planos urbanísticos eram elaborados por setores técnicos com a visão de controle do espaço na construção de uma cidade ideal (MARICATO, 2000), o que contribuiu para a exclusão socioespacial. Tais processos influenciaram, inclusive, no período da ditadura militar, especialmente no ciclo de 1966 e 1974, uma política massiva de remoções de favelas no país (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 18).

Além disso, nesse período a estrutura jurídica carecia de instrumentos normativos que fossem pensados para a cidade reconhecida como informal. Rememora-se, por exemplo, que a Lei nº 6.766/79 (Lei de parcelamento do solo urbano) apesar de representar uma tentativa de ordenação dos loteamentos urbanos e tratar a matéria para além da perspectiva da titularidade acerca da compra e venda dos lotes, não conseguiu reverter na prática o cenário da irregularidade urbanística, em razão de seu caráter restritivo. Assim, por prever uma série de obrigações⁷⁴, a referida lei acabou por dificultar os processos de regularização urbanística e, assim, contribuir para o encarecimento ao acesso formal à terra (SANTOS, 2019; CASTRO, 2001)⁷⁵.

Esse cenário, entretanto, foi normativamente alterado com a Constituição Federal de 1988, a qual ao inserir um capítulo destinado à Política Urbana (Título VII, Capítulo II), correlacionou diretamente o desenvolvimento urbano às funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar de seus habitantes⁷⁶.

⁷⁴ A Lei nº 6.766/79 não previa procedimentos simplificados para loteamentos ocupados por pessoas de baixa renda, ou seja, não construiu alternativas para flexibilizar as exigências urbanísticas.

⁷⁵ Apesar disso, e conforme será visto mais à frente, a Lei nº 6.766/79 trouxe ganhos para a matéria de regularização, sendo, inclusive, a base legal utilizada nos primeiros processos de regularização fundiária no país.

⁷⁶ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 182.

Destaca-se que a inserção do referido capítulo na Constituição Federal foi fruto da organização durante o processo constituinte dos movimentos urbanos, os quais, por meio de uma emenda popular com mais de 130 mil subscrições, influenciaram a redação deste capítulo (AVELINO, 2016, p. 135), sendo, portanto, a concepção da política urbana no texto constitucional êxito direto da participação social.

Assim, o enfrentamento da questão do acesso à terra urbanizada e à moradia, ganharam espaço na década de 80 por meio das atividades dos movimentos sociais em prol da melhoria das condições de vida urbana, sendo expoente desse período as ações erigidas no âmbito do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, onde surgiram as propostas que foram expressas na Emenda Popular de Reforma Urbana que impulsionou a concepção da política urbana no texto constitucional.

Veja-se que a referida Emenda Popular definiu que o Estado deveria assegurar os direitos urbanos a todo cidadão, que a propriedade deveria cumprir uma função social e que todos teriam direito à cidade, sendo que a gestão da cidade deveria ser realizada de forma democrática (MAMERI, 2016, p. 92). Todos esses pontos ressoaram na Constituição de 88 no capítulo referente à Política Urbana.

Especificamente sobre o direito à moradia, nos anos 2000 é aprovada a Emenda Constitucional nº 26 reconhecendo-o como direito social. Entretanto, apesar da previsão explícita deste direito ter ocorrido no texto constitucional apenas através da Emenda Constitucional 26/2000, certo é que, implicitamente, ela já estava reconhecida pelo ordenamento pátrio, tendo em vista que o próprio legislador constituinte já conferia proteção ao direito à moradia em outros dispositivos, tais como: ao consagrar a usucapião especial e ao indicar que o salário-mínimo deveria ter, dentre outras demandas, a capacidade de atender as despesas com habitação, vide art. 7º, IV da CRFB/88. Tais reconhecimentos tinham como pano de fundo exatamente a ideia de que a moradia era um direito de todos e, portanto, um direito social a exigir uma contraprestação estatal.

No plano internacional, dentre os principais documentos produzidos acerca da matéria, há que se destacar a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, de 1976, resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat I, e a Declaração de Istambul de 1996, resultado da Conferência Habitat II, que seguiu os princípios que marcaram a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO 92), e tratou do direito humano ao meio ambiente e à habitação.

A Declaração de Vancouver (1976) teve como foco a melhoria dos assentamentos informais e das ocupações precárias, tendo em vista a falta de acesso aos bens e serviços fundamentais, tais como: água potável, saneamento básico, infraestrutura urbana e emprego (JUNIOR *et al.* 2016, p. 44). Um de seus grandes legados foi a correlação entre moradia e a garantia de acesso aos serviços públicos essenciais e à infraestrutura urbana, entendendo como habitação adequada apenas aquela que fosse provida desses elementos (*Idem*, p. 45). Já a Declaração de Istambul teve como resultado a elaboração da Agenda Habitat II, que estabeleceu um conjunto de metas de desenvolvimento urbano sustentável sob o tema da “Moradia Adequada para Todos” e “Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo de Urbanização” (MAMERI, 2016, p. 93).

Em 2016, ocorreu a Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, Habitat III, na qual foi elaborada a Declaração de Quito sobre “Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis para Todos”, que consignou que o direito à moradia adequada é um dos componentes do direito a um nível de vida adequado, devendo ser assegurado, sem discriminação, o acesso universal à água, ao saneamento, bem como acesso igualitário de todos a bens públicos e serviços de qualidade em domínios como segurança alimentar, saúde, educação, infraestrutura, mobilidade, transporte, energia, qualidade do ar e subsistência⁷⁷.

Alinhado ao panorama internacional, e tendo em vista que a Constituição não delimitou estritamente o conceito de moradia, as normas internacionais pontuadas acima assumem importante relevo como elemento densificador da completez desta norma.

Assim, o direito à moradia não se limita a garantir meramente uma habitação, ele exige também que ela seja provida das condições mínimas, tais como: acesso universal à água, ao saneamento, aos bens e serviços públicos, à infraestrutura, ao transporte, dentre outros elementos necessários à construção de uma vida digna.

Com base nisso, é possível refletir que o alcance da moradia digna demandará o atendimento da habitualidade, ou seja, dos aspectos físicos que tornem a moradia adequada, da disponibilidade de infraestrutura, da localização, do custo acessível da habitação e da acessibilidade desta.

⁷⁷ A Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis para Todos está disponível em: < <https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Angola.pdf> >. Acesso em: 18 jul. 2021.

Entretanto, outro aspecto que também deve ser viabilizado, e que é parte integral do direito à moradia adequada, é o aspecto da segurança da posse que, por ser um dos pilares da regularização fundiária, será brevemente aprofundado.

A segurança da posse pode ser entendida como um conjunto de relações estabelecidas pela lei ou por outros arranjos consuetudinários ou informais, que vinculam as pessoas às terras que ocupam, viabilizando que se viva nesse local com segurança, paz e dignidade (ROLNIK, 2014, *online*). Ela, portanto, não é legitimada apenas pelo direito oficial que emana do Estado, mas provém também de arranjos jurídicos entre os particulares e de regras comunitárias (ANDRADE, 2022, p. 47). Todavia, seu âmago é único: assegurar que o indivíduo possa viver resguardado e sem a preocupação de ser retirado de forma arbitrária do seu lar.

Veja-se que o vínculo da segurança da posse não significa, necessariamente, a necessidade do reconhecimento do direito de propriedade, tendo em vista que são diversas as possibilidades de formalização da posse do morador e diversos institutos podem ser utilizados, sendo a propriedade apenas uma delas.

A propriedade não está, portanto, em condição hierarquicamente superior à posse, entretanto, na realidade prática não tem prevalecido o tratamento isonômico entre os institutos⁷⁸. O que se vê é o avanço da hegemonia da propriedade individual como único modelo existente, o que torna a insegurança da posse uma pauta de extrema importância.

Ao estudar essa tendência mundial, Rolnik (2015, p. 126) retratou a criação em escala global de programas e reformas na administração fundiária visando a hegemonia da propriedade individual através da concessão de títulos de propriedade e sinalizou que essas ações podem contribuir para espoliar os ativos territoriais dos mais pobres, capturando, assim, uma reserva de terra para a expansão das fronteiras do capital – o que representa a financeirização da terra. Percebe-se que o caminho sinalizado por Rolnik (2015) é o movimento de tomada de terras pelo capital financeirizado, por meio da “regularização” da propriedade e de seu registro como propriedade privada.

Esse cenário global, conforme será visto, orientou a criação do Novo Marco Legal da Regularização Fundiária Urbana, Lei nº 13.465/2017, e trouxe relevo à

⁷⁸ Como exemplo dessa disparidade de tratamento, cita-se o caso da Vila Autódromo no Rio de Janeiro, onde o governo municipal mobilizou, em 2016, diferentes estratégias de remoção de centenas de famílias que possuíam Termo de Concessão de Uso concedido pelo Estado na década de 80.

segurança da posse no âmbito de preocupação da política pública de regularização fundiária urbana de interesse social.⁷⁹

Retomando a apresentação da construção da base jurídica do acesso à terra urbanizada, tem-se que após a inserção de um capítulo da Constituição Federal específico para Política Urbana, a bandeira dos movimentos urbanos passou a ser sua regulamentação em nível infraconstitucional, o que começou a tomar forma com Projeto de Lei nº 5.788/90, o qual, após dez anos de tramitação, foi convertido na Lei nº 10.257/2001: o Estatuto da Cidade, marco referencial da política urbana, tendo como pilar a função social da propriedade em atendimento à orientação constitucional.

Em relação ao direito à cidade, seu reconhecimento se deu com a inclusão das funções sociais da cidade na Constituição de 1988 (art. 182) e, posteriormente, no Estatuto da Cidade (art. 2º):

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais.

O marco teórico do direito à cidade ocorreu em 1968 com a publicação da obra “O direito à cidade”, de Henri Lefebvre, por meio da qual o autor trouxe uma reflexão sobre o “dever” ser da utilização da cidade:

O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que “o urbano”, lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível (LEFEBVRE, 2001, p. 118).

Após Lefebvre trabalhar a ideia do direito à cidade nos anos 70, David Harvey a trabalhou nos anos 90⁸⁰. O ponto de encontro entre ambos os teóricos pode ser destacado em dois elementos: os dois partem de bases do pensamento marxista, e ambos reconhecem que o processo de exploração e de acumulação não está apenas situado nas

⁷⁹ Ao que parece, e que será visto no último capítulo deste trabalho, a Lei nº 13.465/2017 traz a normativa para operacionalizar essa expansão financeirizada sob os ativos daqueles que serão beneficiados pelos procedimentos da Reurb-S.

⁸⁰ HARVEY (2013; 2014).

lutas operárias contra o capital, mas, também, territorializado pelas lutas dos espaços e na apropriação do território, razão pela qual concluem que o direito a cidade não se trata apenas no acesso aos bens urbanos, mas, sobretudo – e isso também é um ponto de convergência entre os dois –, no sentido da pessoa ser protagonista no destino e modelo da cidade que deseja.

A construção teórica desse marco do direito à cidade é extremamente importante para a construção normativa que será operacionalizada através do reconhecimento das funções da cidade, tendo em vista que ela permite que se pense um modelo de cidade em conjunto com as pessoas que ali habitam. Outro ponto interessante dessa construção teórica, e que auxilia na leitura do marco teórico da presente pesquisa, é que essa forma de pensar a cidade a partir das suas funções vai exatamente na contramão dos desejos do capitalismo, principalmente do financeirizado que, como visto, controla o espaço e o submete à lógica de acumulação e rentabilidade, prejudicando, assim, o direito à cidade em seus mais diversos aspectos.

Percebe-se, assim, que o convite que o direito à cidade faz, portanto, é que os espaços sejam ocupados por uma lógica em que o elemento central seja o valor de uso e não o valor de troca, onde a lógica seja a proteção da vida e não a possibilidade de renda, e isso só será possível se os cidadãos forem protagonistas nessa construção.

Outrossim, os espaços organizados sobre a lógica do direito à cidade serão, concretamente, um limite para a expansão territorial do capital, afinal, ao constituírem experiências não mercantilizadas, funcionarão como barreiras, sendo possível afirmar que por mais que o capital penetre nesses espaços – o que é plausível tendo em vista que o modelo econômico não será alterado – as estruturas não irão se submeter, haja vista que os cidadãos serão protagonistas do destino de cidade que desejam e estarão cientes da necessidade de organizar esses espaços não sobre a lógica do lucro, mas sim sobre a lógica do uso⁸¹.

Dessa forma, o próprio direito à cidade representa em si uma crítica à submissão da vida urbana à lógica mercantilista e ao valor de troca, tendo em vista que ele se recusa a assumir a possibilidade de reificação da vida cotidiana através de uma submissão do espaço e da vida urbana à lógica mercantilista e ao valor de troca (BUCCI; PRIST, p. 630).

Assim, é inegável que o direito à cidade comporta em si uma dimensão política, a qual o entende como o proceder coletivo de coordenar os processos de urbanização

⁸¹ A construção dessa reflexão foi possível após assistir à aula da professora Raquel Rolnik. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=bTBI0tDYgtc>>. Acesso em: 03 mar. 2022.

através dos ditames da soberania popular (HARVEY, 2014, p. 61-62). Mas, além disso, há a dimensão material do direito à cidade, qual seja o reconhecimento de suas funções.

Guiado por esse último aspecto da dimensão material, o presente trabalho adota a visão de que o direito à cidade não comporta uma definição jurídica estática, tendo em vista que sua existência irá residir no campo de interação entre sua dimensão política e sua dimensão material. Todavia, para trazer concretude e tornar possível a contribuição dele na formação das bases jurídicas do acesso à terra urbanizada, passa-se à análise da sua dimensão material, quais sejam as funções sociais da cidade.

Conforme acima retratado, a Constituição Federal estabeleceu no art. 182 que o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade é um dos objetivos da política de desenvolvimento urbano. Advém que, tanto o texto constitucional quanto o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01, não apresentam propriamente o conceito das funções sociais da cidade. Dessa forma, é preciso que se faça um esforço interpretativo e que se recorram às disposições internacionais para essa delimitação.

Na tentativa de construção dessa interpretação, o art. 2º do Estatuto da Cidade preleciona alguns indicativos acerca desse conteúdo quando estabelece as diretrizes gerais para que a política urbana seja ordenada para atender às funções sociais da cidade e da propriedade urbana, dentre os quais destacam-se:

garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (art. 2º).

O Estatuto da Cidade, diploma que veio para regulamentar a política urbana constitucional, elenca que a garantia do direito às cidades sustentáveis⁸² irá oportunizar o atendimento às funções sociais da cidade. Para tanto, são estabelecidos os seguintes requisitos a serem atendidos: o direito à terra urbana, à moradia⁸³, aos equipamentos urbanos, ao trabalho e ao lazer das gerações presentes e futuras. Com base nessa

⁸² O termo “cidades sustentáveis” nasce e se desenvolve também no âmbito das Conferências Internacionais, sendo seu marco inicial a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo), de 1972, e seus marcos posteriores à elaboração do documento “Nosso Futuro Comum” (Relatório Brundtland), de 1987; e a Segunda Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), quando foi aprovada a Agenda 21 com o reconhecimento do conceito de desenvolvimento sustentável a nível mundial. Recentemente, em 2015, foi aprovada a Agenda 230 para o Desenvolvimento Sustentável, e estabelecidos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), sendo a ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) a responsável por estabelecer como objetivo “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

⁸³ Aqui é possível perceber como o atendimento das funções sociais da cidade conversa com o conteúdo do conceito de moradia digna.

descrição realizada pelo art. 2º do Estatuto da Cidade é possível interpretar que um caminho para o atendimento das funções sociais da cidade seria o atendimento dos itens indicados na lei.

Nesse ponto, cumpre realizar um pequeno parêntese para destacar que a sustentabilidade urbana elencada pelo Estatuto da Cidade diz respeito não apenas aos recursos naturais, mas também sobre questões de ordem estrutural relacionadas com a realização dos direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal, sobretudo à moradia, ao trabalho e ao lazer, elencados no art. 2º, I do Estatuto (ANDRADE, 2019). Essa visão da sustentabilidade urbana está amparada no conceito de desenvolvimento sustentável que traz em si a indissociabilidade entre os fatores econômicos, sociais e ambientais.

Sobrevém que, apesar desses indicativos extraídos do art. 2º do Estatuto da Cidade, ainda sim é importante que se faça a reflexão sobre o conteúdo em si dessas funções sociais da cidade.

Recorrendo à literatura dominante, tem-se que, tradicionalmente, as funções sociais da cidade são consideradas aquelas alinhadas na Carta de Atenas de 1933 como funções do espaço urbano, ou seja, atividades tipicamente a serem desenvolvidas no espaço físico-territorial da *urbe*, a saber: habitação, trabalho, circulação e recreação: “77- As chaves do urbanismo estão nas quatro funções: habitar, trabalhar, recrear-se (nas horas livres), circular” (LE CORBUSIER, 1933).

A Carta de Atenas foi fruto do trabalho do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, o qual se reuniu em 1933, na Grécia, para debater sobre o tema “A cidade Funcional”. Registra-se que a Carta de Atenas sofreu inúmeras críticas por retratar, através de uma visão extremamente racionalista, que a cidade seria esse grande ser com essas diversas funções, o que ignorava as disputas existentes no meio urbano, as quais são produto da própria lógica capitalista. Nesse ínterim, lembra-se que a cidade não existe de forma independente, ela (cidade), enquanto ambiente construído, existe em razão das relações sociais, então, quando forem pensadas as suas funções não é possível que se leve em consideração apenas os aspectos físicos. Assim, a visão dos arquitetos e urbanistas da época era de que o Estado era um ente neutro que iria, através de uma equipe técnica e especializada, promover a reestruturação urbana (urbanismo funcionalista).

Outro ponto de crítica era que a Carta de Atenas não aceitava irregularidades urbanísticas e não previa medidas, por exemplo, de regularização fundiária. Sua ideia era a demolição de cortiços e áreas irregulares, veja-se:

Os quarteirões insalubres devem ser demolidos e substituídos por superfícies verdes: os bairros limítrofes serão saneados. Um conhecimento elementar das principais noções de higiene basta para discernir os cortiços e discriminar os quarteirões notoriamente insalubres. Estes quarteirões deverão ser demolidos. Dever-se-á aproveitar essa ocasião para substituí-los por parques que serão, pelo menos nos bairros limítrofes, o primeiro passo no caminho do saneamento. Pode acontecer, todavia, que alguns desses quarteirões ocupem um local particularmente conveniente à construção de certos edifícios indispensáveis à vida da cidade. Nesse caso, um urbanismo inteligente saberá dar-lhes a destinação que o plano geral da região e o da cidade tenham antecipadamente considerado a mais útil (LE CORBUSIER, 1993, item 36).

Em que pese as referidas críticas, é inegável que a Carta de Atenas de 1933 foi um marco histórico para o Urbanismo e para o Direito Urbanístico ao intensificar o papel do Estado enquanto promotor das ações urbanísticas.

Ainda buscando os contornos das funções sociais da cidade, e recorrendo ao contexto internacional, cumpre registrar-se que a Habitat I e II também auxiliaram na construção das funções sociais da cidade, afinal, ao pensarem habitação para além de “um teto sobre a cabeça das pessoas”⁸⁴, elencaram itens que deveriam servir o espaço urbano.

Destaca-se, especialmente, a Habitat II, que auxiliou na delimitação das funções sociais da cidade ao reconhecer a imprescindibilidade de disponibilização de áreas de lazer, da localização adequada da moradia em relação ao trabalho, do acesso à infraestrutura e serviços, enfim, diversos componentes urbanos indispensáveis para que os indivíduos concretizem no espaço urbano os direitos de moradia, lazer, circulação, trabalho, segurança, dentre outros.

Em 2003 foi editada a Nova Carta de Atenas, intitulada: “Carta Constitucional de Atenas 2003 – A visão das Cidades para o Século XXI do Conselho Europeu de Urbanísticas”, com a ampliação das funções sociais da cidade para abranger outros interesses a serem protegidos como a multiculturalidade, a mobilidade, a proteção

⁸⁴ “60. Habitação adequada para todos é mais do que um teto sobre a cabeça das pessoas. É também possuir privacidade e espaço adequados, acessibilidade física, garantia de posse, estabilidade estrutural e durabilidade, iluminação adequada, aquecimento e ventilação, infraestrutura básica adequada, como fornecimento de água, esgoto e coleta de lixo, qualidade ambiental adequada e fatores relacionados à saúde, localização adequada e acessível em relação a trabalho e instalações básicas: tudo deveria ser disponível a um custo acessível. A adequação deve ser determinada juntamente com as pessoas interessadas, considerando-se a perspectiva de desenvolvimento gradual. A adequação varia frequentemente de país para país, já que depende de fatores culturais, sociais, ambientais e econômicos específicos. Fatores específicos relacionados a gênero e idade, como a exposição de crianças e mulheres a substâncias tóxicas, devem ser considerados nesse contexto”. Agenda Habitat II. Capítulo IV. B. Moradia Adequada para todos. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/025/00/PDF/G9602500.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

intergeracional, a identidade social, o direito de equipamento e serviços urbanos, dentre outros.

A Nova Carta de Atenas superou, em parte, a visão racionalista da anterior, ao perceber que falar da funcionalidade da cidade não seria apenas pensar no seu componente físico, mas também em aspectos éticos e políticos que garantam aos indivíduos o exercício da cidadania nos espaços – o que se alinha com a visão dos teóricos apresentados.

Apesar dos ganhos oriundos das Cartas de Atenas, elas são proposições advindas do Congresso Nacional de Arquitetura Moderna, ou seja, podem ser insuficientes para delimitar o conteúdo das funções sociais das cidades brasileiras diante das especificidades do cenário nacional. Assim, é necessário que as funções sociais sejam, também, pensadas de acordo com a realidade brasileira.

Para pensar esse ponto, resgata-se que o planejamento urbano no Brasil também teve seu momento técnico e funcionalista, fruto da importação de modelos estrangeiros (MARICATO, 2000). Assim, durante determinado momento, aqui também não existiam elementos e iniciativas políticas aptas a verter sua atenção para a cidade informal, qual seja, aquela que não era conhecida como parte da cidade, ainda que fosse uma realidade fática.

Conforme já retratado, essa situação se manteve inalterada, praticamente, durante o final do século XIX e durante o século XX, e veio a se alterar de forma paradigmática com a Constituição de 88 e as normas do Estatuto da Cidade que vieram garantir a inserção de dispositivos urbanísticos voltados para a cidade informal.

Veja-se que no período anterior à Constituição de 1988 a regulação urbanística era escassa no que se refere a dispositivos voltados para a cidade informal, ou seja, a gestão do espaço urbano obedecia a regras rígidas que dificultavam a implementação de um planejamento urbano que conseguisse integrar essas áreas. Todavia, a nova ordem jurídico-urbanística alterou esse olhar ao inaugurar uma nova abordagem para a questão urbana e atrelar seu desenvolvimento às funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar de seus habitantes.

Diante disso, é possível extrair que o que se pensa sobre cidade, e consequentemente sobre a sua funcionalidade, não deriva de elementos estanques, ou seja, não existem situações dadas que permitam que se estabeleça aqui e agora os parâmetros daquilo que para sempre será o que se espera do espaço urbano, tendo em vista que essa construção é resultado das necessidades presentes e insurgentes.

Entretanto, é inegável que existe um conteúdo mínimo fruto da construção da própria matéria urbanística e do que já está reconhecido no ordenamento pátrio.

Buscando essa delimitação, e de acordo com o ordenamento nacional, é possível pensar em três grandes grupos das funções sociais da cidade: as funções urbanísticas, relacionadas com as disposições clássicas da Carta de Atenas; as funções de cidadania, que se constituem em direitos sociais; e as funções de gestão que envolvem práticas de planejamento do território (GARCÍAS; BERNARDI, 2008, p. 9).

Em relação à função urbanística, delimitam-se quatro funções de acordo com as já definidas na Carta de Atenas, quais sejam: trabalho, habitação, recreação e circulação. As duas últimas, recreação e circulação, são atualizadas, respectivamente, para lazer e mobilidade urbana.

Já as funções sociais de cidadania podem ser materializadas pelos direitos sociais previstos no art. 6º da CF, o qual aponta como direitos sociais: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados. Como a moradia, o lazer e o trabalho já foram agrupados no primeiro grupo, as funções da cidadania são resumidas como: a saúde, a educação, a proteção e a segurança.

Por fim, as funções sociais de gestão se referem às funções de prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural, e sustentabilidade urbana.

Veja-se que isso não significa que as funções da cidade sejam só essas, ou que serão essas de forma permanente, mas, por certo, construir uma classificação irá auxiliar na concretização das funções sociais da cidade, as quais vão operacionalizar o próprio direito à cidade.

Para finalizar a delimitação do conteúdo das funções sociais da cidade, cabe registrar uma interessante decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, STF, ao ser instado, por meio do Mandado de Injunção nº 7.306/DF, de relatoria da Ministra Carmem Lúcia, a se manifestar sobre a falta total de norma regulamentadora quanto à definição das funções sociais da cidade, prevista no caput do art. 182 da Constituição da República. A alegação do impetrante seria que a referida omissão estaria tornando inviável o exercício do direito constitucional ao bem-estar, previsto no artigo 182 da Constituição Federal e, conseqüentemente, seria inviável também o gozo das funções sociais da cidade.

Ao analisar o pleito, o STF compreendeu que o Estatuto da Cidade regulamentou o art. 182 da Constituição Federal, razão pela qual o que existiria seria apenas uma

insatisfação do impetrante com a eficácia da legislação infraconstitucional, para que ele exerça as funções sociais da cidade, e que a referida insatisfação legislativa não seria suficiente para o manuseio do mandado de injunção.

Com base nisso, é perceptível que o STF entendeu que as funções sociais da cidade foram delimitadas no Estatuto da Cidade, todavia, o tribunal não indicou, especificamente, onde elas estariam definidas, o que é compreensível, tendo em vista que as funções sociais da cidade não são estáticas e variam de acordo com o tempo e a localidade. Todavia, em que pese o conteúdo dessa decisão, e com base no que foi visto até aqui, é possível dizer, com segurança, que existe um conteúdo mínimo sobre as funções sociais da cidade, o qual é inegociável e está, de certa forma, inserido, sinteticamente, no inciso I do art. 2º do Estatuto:

Art. 2º: A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Vistos, portanto, o direito à moradia e o direito à cidade, e com base no conceito de terra urbanizada aqui apresentado, qual seja, aquela inserida na malha urbana, servida de infraestrutura e dos serviços urbanos, bem como segura no aspecto ambiental e social, é perceptível que tais direitos formam a base jurídica que irá orientar a política pública de regularização fundiária urbana. Dessa feita, a regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda irá se inserir no processo de democratização do acesso à terra e será viabilizada na seara urbana pelo exercício pleno do direito de moradia e do direito à cidade.

No mais, a sobredita base jurídica, com fulcro na abordagem DPP, irá permitir que, através desses componentes jurídicos (direito à moradia e direito à cidade), se oriente a concepção, a implementação e o funcionamento da política pública de regularização fundiária de interesse social, afinal, essa base jurídica facilitará a identificação dos objetivos que a política deve perseguir.

2.2. As primeiras iniciativas de regularização de assentamentos precários no Brasil: esboços para a construção de uma visão integradora

O objetivo deste tópico é apresentar as primeiras iniciativas de atenção à questão dos assentamentos precários e demonstrar como elas, pouco a pouco, foram

responsáveis pela construção da regularização fundiária urbana como política pública, e de sua visão pluridimensional como um procedimento que deveria abranger ações urbanísticas, sociais, ambientais e jurídicas, o que, como será visto, foi consolidado com a edição da Lei nº 11.977/2009.

De antemão, registra-se que foi um grande desafio para a presente pesquisa a coleta dessas informações, tendo em vista a carência de materiais que realizam esse levantamento. A maioria do material produzido foca nas políticas habitacionais de provisão de moradias, existindo uma verdadeira lacuna acerca do histórico das ações governamentais estruturadas para a urbanização dos assentamentos precários. Além disso, após a Constituição de 1988, a execução da política urbana ficou à cargo, sobretudo, da esfera municipal⁸⁵, o que fez com que as ações de atenção aos assentamentos precários se pulverizassem pelos mais de cinco mil municípios brasileiros, o que dificulta ainda mais o levantamento.

A alternativa, portanto, para construir um retrato das primeiras iniciativas de regularização de assentamentos precários no Brasil foi olhar para ações governamentais realizadas em âmbito nacional, bem como utilizar estudos realizados por autores referentes nas matérias, dentre as quais destacam-se Edésio Fernandes (2006) e Betânia Alfonsin (1997).

Por fim, registra-se que não será realizada uma apresentação pormenorizada dessas ações, até mesmo porque, conforme será visto, a maioria delas não pode ser classificada propriamente como políticas de regularização fundiária urbana por não se preocuparem com o plexo de medidas jurídicas, sociais, ambientais e urbanísticas necessárias ao procedimento (ALFONSIN, 1997).

Dando início à análise, as primeiras ações direcionadas ao enfrentamento da precariedade dos assentamentos urbanos são observadas, sobretudo, a partir do final da década de 70, por meio de iniciativas preocupadas com a urbanização de áreas urbanas consolidadas. Registra-se que no período anterior as ações estatais foram voltadas, principalmente, para a provisão habitacional, com a desconsideração, portanto, das localidades nas quais a população sem recursos financeiros para acessar o mercado formal arcava com a autoconstrução de suas moradias em áreas desprovidas de infraestrutura.

Cumprе rememorar, conforme destacado anteriormente, que no período da ditadura militar, especialmente no ciclo de 1966 e 1974, o Governo Federal empreendeu uma política global e massiva de remoção de favelas no país. O Rio de Janeiro foi o

⁸⁵ Art. 182 e art. 30, VIII, ambos da CRFB/88.

epicentro desse momento por concentrar o maior número absoluto e relativos de favelas, entretanto, a política de remoção se espalhou por diversas áreas do país (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 18).

A partir de 1974 essas ações são interrompidas e, em 1978, é criado o primeiro programa em nível federal voltado para a urbanização de favelas, o Programa de Erradicação de Submoradia (PROMORAR), vinculado ao Banco Nacional de Habitação (BNH) que, por meio de recursos do Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP, disponibilizava empréstimos para a produção de lotes urbanizados e aquisição de materiais de construção (IBAM, 2002, p. 8).

O PROMORAR foi um programa amplo e admitia, por exemplo, o financiamento de todos os componentes habitacionais e de infraestrutura, bem como a preparação de projetos e a execução de obras e serviços. Ressalta-se, todavia, que a concessão dos financiamentos não exigia a regularização urbanística nem fundiária dos assentamentos, ou seja, a preocupação maior era com o aspecto edilício da moradia (IBAM, 2002, p. 9).

A principal vitrine de atuação do programa foi o Rio de Janeiro, por meio da urbanização do Complexo de Favelas da Maré. Entretanto, o programa esteve presente também em outras cidades como Salvador (Urbanização de Alagados), Belo Horizonte (Projeto Alvorada), entre outras localidades (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 21).

Ocorre que mudanças no quadro político-institucional do país resultaram na alteração da política habitacional e, conseqüentemente, no PROMORAR. Entre essas alterações, em 1986, ocorreu a extinção do BNH, o que culminou na impossibilidade de continuidade do programa.

Em termos de resultados, destaca-se que o PROMORAR não teve uma atuação expressiva em relação ao seu impacto, todavia, ele representou um marco importante na luta pela manutenção e urbanização dos assentamentos precários⁸⁶, sendo, inclusive, o responsável por auxiliar na construção do espaço para o avanço e a aprovação dos zoneamentos especiais fundamentados na Lei nº 6.766/79, os quais, conforme será visto, serviram de aparato para iniciativas pioneiras de regularização fundiária urbana utilizadas por alguns municípios (BRASIL, 2010, p. 14). Além disso, o PROMORAR teve grande importância política ao representar uma reviravolta na forma como o Estado tradicionalmente lidava com a questão das favelas.

⁸⁶ O PROMORAR auxiliou na disseminação de importantes programas para a melhoria da infraestrutura dos assentamentos precários, por exemplo, os programas PRO-ÁGUA e PRO-LUZ (BRASIL, 2010, p. 14).

Assim, na década de 80, pouco a pouco o cenário foi se consolidando para verter a atenção pública para os assentamentos precários visando melhorias para além dos aspectos edilícios da moradia. É nesse momento que são empreendidas as primeiras ações significativas para amparar esses assentamentos e reconhecer o direito de sua manutenção, bem como sua legalização em seus múltiplos aspectos.

Um importante documento que auxilia na demonstração do ambiente institucional do período é o “Solo Urbano Ação Pastoral”⁸⁷ lançado em 1982 pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), sugerindo reformas, tais como: regularização fundiária sem ônus ao morador, formas alternativas de urbanização, adoção do mutirão, loteamentos populares dotados de infraestrutura, condicionamento da propriedade ao cumprimento de sua função social, repressão ao abuso do poder econômico no mercado imobiliário, controle do uso do solo para evitar a ociosidade de terrenos e a especulação imobiliária, dentre outros.

3.2. Reformas necessárias.

(...)

119. Visando a uma total reformulação do pensamento tradicional relativo aos grandes projetos de renovação urbana, cujo valor de investimentos os torna inviáveis, promovam-se medidas a curto prazo, como por exemplo:

120. – regularização de áreas de ocupação, mediante projetos que não impliquem a obrigação de o morador pagar o chão que por direito já é seu e que, às vezes, foi até por ele criado;

121. – formas alternativas de urbanização, adequada às características físicas e sociais e aos recursos financeiros disponíveis em cada área;

122. – incentivos a soluções que adotem a “autoconstrução” ou o mutirão, sem prejuízo da qualidade da moradia;

123. – formas de subsidiar a moradia às populações de escassíssima renda;

124. – loteamentos populares dotados de infraestrutura indispensável, onde o povo possa construir suas casas;

125. – alterações no código tributário que garantam a destinação social do solo urbano;

126. – apoio às associações comunitárias urbanas que organizam e executam projetos de urbanização e/ou de saneamento.

127. No que se refere à preservação do solo urbano, é necessário incentivar uma política que atenda às seguintes diretrizes:

128. – condicionamento da propriedade a sua função social, de maneira a criar possibilidades concretas de acesso e garantia do direito de morar a todas as camadas da população;

129. – repressão ao abuso do poder econômico no mercado imobiliário, de modo a coibir a supervalorização fundiária, especialmente das áreas ocupadas pela população de baixa renda;

130. – disciplina permanente do controle do uso do solo, para evitar a ociosidade de terrenos edificáveis e a especulação imobiliária.

⁸⁷

Documento

disponível

em:

<<https://efosm.files.wordpress.com/2013/02/cnbb-doc-23-solo-urbano-e-ac3a7c3a3o-pastoral.pdf>>.

Acesso em: 07 jan. 2023.

(CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. 20ª Assembleia Geral, 1982, p. 15)⁸⁸

Destaca-se que esse é o retrato do período anterior à Constituição Federal de 88, ou seja, nesse momento ainda não existia um suporte pleno para essas iniciativas e os propositores dessas ações precisavam combinar diversos argumentos políticos e jurídicos para emplacá-las, haja vista que o predomínio era da visão que enxergava os ocupantes desses locais como invasores (IBAM, 2002, p. 46).

Nesse período, a principal base utilizada para resguardar os direitos dos ocupantes de assentamentos informais era a transferência prescritiva do direito de propriedade, através do restrito instituto da usucapião para terras privadas, e a concessão especial de uso para as terras públicas, com fundamento no Decreto Lei nº 271/67.

Dado essa ordem jurídica, de certa forma inflexível, foi apenas com a abertura político-institucional do início do processo de redemocratização da década de 80 que os primeiros programas de regularização de favelas foram formulados em Belo Horizonte e em Recife. A principal base jurídica foi a Lei nº 6.766/79, por meio da utilização de seu termo “urbanização específica”⁸⁹, o qual deu azo ao tratamento parcial de algumas situações específicas de parcelamento do solo com critérios diferentes dos gerais, com destaque especial para abolição da exigência de lote mínimo de 125m² (FERNANDES, 2006, p. 20).

Em Belo Horizonte, no ano de 1980, utilizando o conceito acima mencionado de “urbanização específica”, foi alterada a lei de zoneamento⁹⁰ e os assentamentos precários locais foram classificados como “Setor Especial 4”, em uma formulação jurídica inovadora que trouxe visibilidade para essas localidades, inserindo-os no planejamento da cidade e, ainda, ressaltando suas características peculiares que justificavam sua classificação como áreas de “urbanização específica” (FERNANDES, 2006, p. 31).

Essa alteração deu espaço para, em 1983, ser criado pelo governo municipal de Belo Horizonte o programa Pró-Favela, pioneiro no contexto brasileiro ao propor um programa urbanístico e social de regularização das favelas, introduzindo a fórmula

⁸⁸ Documento disponível em: <https://efosm.files.wordpress.com/2013/02/cnbb-doc-23-solo-urbano-e-ac3a7c3a3o-pastoral.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2023.

⁸⁹ Lei nº 6.766/79: Art. 4º: Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: (...) II - os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar à urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes.

⁹⁰ A lei de zoneamento de Belo Horizonte foi originalmente aprovada em 1976, sendo instrumento inovador para o controle dos processos de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano.

original que combinava a identificação e demarcação de favelas como áreas residenciais para fins sociais de moradia no contexto do planejamento urbano municipal, a definição de normas urbanísticas específicas para essas áreas, e a criação de mecanismos político-institucionais de gestão participativa dos programas de regularização (FERNANDES, 2006, p. 34).

A referida iniciativa pioneira de Belo Horizonte se tornou um paradigma seguido por diversas outras cidades como Recife, Salvador e Porto Alegre, onde também foram criadas essas áreas especiais no zoneamento com padrões urbanos próprios e submetidas ao processo participativo de gestão institucional (FERNANDES, 2006, p. 36).

Edésio Fernandez (2006) faz um balanço desses programas e sinaliza que essas ações combinaram políticas de urbanização (implementação de infraestrutura e prestação de serviços) com políticas de legalização e, em que pese as diferenças existentes entre as iniciativas desses municípios, quase todos os programas se estruturam em torno de dois objetivos principais: reconhecer de alguma forma a segurança jurídica da posse dos ocupantes, por meio dos procedimentos de legalização, e proceder a integração socioespacial de tais áreas ao contexto mais amplo da estrutura da sociedade urbana. Entretanto, Edésio Fernandes destaca que tais programas tiveram mais sucesso no que toca às políticas de urbanização, quando comparadas às políticas de legalização⁹¹.

Posteriormente, conforme retratado ao longo desse trabalho, com a Constituição Federal de 1988 o ambiente se torna mais favorável ao prosseguimento dessas ações, isso porque, embora não houvesse menção expressa no texto constitucional à regularização, o direito à moradia foi reconhecido ao ser considerado matéria da competência da União Federal, dos Estados e dos Municípios a promoção de “programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”, bem como a obrigação constitucional de “combater as causas de pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (art. 23, IX, X). Esse reconhecimento se fortaleceu com a inclusão do direito à moradia como direito social no art. 6º com a Emenda Constitucional nº 26/2000.

⁹¹ Edésio Fernandes sinaliza, por exemplo, que em Belo Horizonte, 18 anos após a criação do Pró-Favela, apenas seis mil famílias teriam recebido títulos de propriedade, o que não alcança sequer 10% das famílias a serem beneficiadas. Nesse sentido, ver: FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico. In: A Regularização de Favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

Além disso, conforme retratado no começo deste capítulo, afora o reconhecimento do direito à moradia, o reconhecimento das funções sociais da cidade também contribuiu para a formação das bases jurídicas dessa política pública.

Dando continuidade às primeiras iniciativas de atenção aos assentamentos precários, destaca-se que com a redemocratização do país os espaços para incorporação de processos de urbanização e regularização dos assentamentos precários foram ampliados. Assim, em 1995 é criado o Programa Habitar Brasil (HBB), o qual operou através de empréstimos contratados pela União junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)⁹², e visava parcerias com os municípios para a urbanização dos assentamentos (IBAM, 2002).

O HBB foi um programa de abrangência nacional e visava à promoção de intervenções em assentamentos precários para famílias com renda de até três salários-mínimos (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 18). Ele operou de 1999 a 2002 sob a coordenação da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (Sedu-PR), e de 2003 a 2010 sob a coordenação do Ministério das Cidades (MCidades) (BALBIM, *et. al.*, 2012)⁹³.

Um dos aspectos mais importantes e inovadores do HBB foi a criação do componente de desenvolvimento institucional (DI), com o qual o programa exigia que a Prefeitura formasse uma Unidade Executora Municipal (UEM) para ser a responsável pelo DI. O objetivo dessa estruturação era a realização de um Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (Pemas), que teria como escopo a caracterização dos assentamentos precários no município e a identificação das áreas prioritárias, de modo a justificar a intervenção (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 23). Essa iniciativa evitava que fossem realizadas intervenções em locais que não fossem prioritários no interesse público do enfrentamento à questão dos assentamentos precários, além de representar uma ótima escolha na modelagem da política ao estabelecer um mecanismo de controle de sua efetividade durante o processo de implementação.

⁹² Existiram outras iniciativas de urbanização de assentamentos precários promovidas pelo BID, por exemplo, o Programa Favela-Bairro no Rio de Janeiro (BALBIM, 2012, p. 9).

⁹³ Para informações específicas sobre a avaliação do HBB, consultar: BALBIM, Renato *et al.* (2012).

De certa forma, o HBB foi substituído em 2007 pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o qual possuía uma vertente específica para a urbanização de assentamentos precários⁹⁴.

Para auxiliar na consolidação do panorama até aqui apresentado, recorre-se ao estudo realizado por Betânia Alfonsin (1997), por meio do qual foi demonstrado que, até 1996, predominavam três visões com diferentes ênfases sobre o procedimento de regularização fundiária urbana, quais sejam: em alguns locais a ênfase recaía na regularização jurídica dos lotes, em outros na recuperação urbana do assentamento, e em outros com regularização urbanística. Segue síntese apresentada pela autora acerca dessas três visões:

Regularização Fundiária como regularização jurídica dos lotes

Concepção largamente difundida no Brasil, adota uma perspectiva que reduz o alcance das políticas de regularização fundiária a mera regularização jurídica dos lotes em nome dos moradores. Nesse caso, o intervir em um assentamento, seja qual for a configuração física do mesmo, o objetivo do Poder Público seria tão somente garantir, juridicamente, a continuidade do exercício do direito de moradia à população. Aqui, a preocupação e o foco do trabalho estariam na operação jurídica capaz de transformar a posse dos ocupantes em propriedade ou em direito de uso, através da utilização respectiva dos instrumentos da usucapião ou do contrato de concessão do direito real de uso.

(...)

Regularização Fundiária como urbanização do assentamento

Nessa abordagem, o termo regularização fundiária é flexionado para a regularização física do assentamento. Como se sabe, as favelas são, em sua grande maioria, caracterizadas pela ocupação desordenada do solo, carência de infraestrutura e pela presença de habitações precariamente construídas. O foco principal então, desta concepção de regularização, é na ordenação do espaço, através da apresentação de um Estudo de Viabilidade Urbanística.

(...)

Regularização Fundiária como regularização urbanística

Nessa concepção de regularização fundiária, o central é fazer com que uma área ocupada em desconformidade com a legislação urbanística seja novamente recepcionada pela legislação. Procura-se aproximar a cidade legal da cidade ilegal. (...) A preocupação fundamental dos planejadores adeptos desta visão é de que a legislação precisa ser flexível e ter instrumentos que possibilitem uma interação mais harmônica com a cidade (ALFONSIN, 2006, p.57-59).

⁹⁴ O PAC foi lançado em 2007 pelo Governo Federal, durante o segundo mandato de Lula, e durou até o Governo Dilma/ Temer (2018). O programa consistia em uma série de medidas econômicas centradas, principalmente, em investimentos públicos na realização de obras de infraestrutura. Ele possui os seguintes eixos: infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, portos, hidrovias, aeroportos), infraestrutura energética (geração, transmissão, petróleo e gás, refino, indústria naval, combustíveis renováveis) e infraestrutura social e urbana (iluminação, metrô, recursos hídricos, habitação e saneamento), sendo a urbanização de assentamentos precários inserida nesse eixo. Nesse sentido, ver: CARDOSO, Adauto; DENALDI, Rosana. Urbanização de favelas no Brasil: Um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). In: *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço do PAC*. CARDOSO, Adauto; DENALDI, Rosana (Org). 1. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 17-48.

Com base nesse levantamento, a autora pode observar que os processos de regularização fundiária urbana estavam embebidos em um propósito interdisciplinar de realizar de forma integrada as seguintes dimensões: a regularização jurídica dos lotes (titulação e registro), a urbanização do assentamento e a adequação da legislação urbanística, todos com o apoio e a motivação dos moradores para auto-organização (ALFONSIN, 2006).

Veja-se que essa leitura oportuniza a seguinte conclusão: as sobreditas dimensões são etapas da política pública, ou seja, elas são necessárias para que o procedimento como um todo seja direcionado ao enfrentamento do problema público de acesso da população de baixa renda à terra urbanizada. É com base nessa leitura, inclusive, que a regularização fundiária será compreendida como um processo pluridimensional, ou seja, só é possível falar nela quando presentes as dimensões acima descritas, caso contrário serão intervenções isoladas visando o tratamento de algum aspecto do assentamento precário.

Além disso, foi com base nesse estudo que Betânia Alfonsin apresentou o seu conceito de regularização fundiária, o qual comporta a visão pluridimensional:

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, 1997, p. 24).

Dessa forma, é notório que as iniciativas acima descritas foram imprescindíveis para a construção da regularização fundiária como política pública de enfrentamento à questão dos assentamentos precários, afinal, foram responsáveis por incluir a questão entre os objetivos socialmente relevantes a serem observados pelo poder público.

Além disso, as referidas iniciativas serviram de base para a elaboração da visão plena da regularização fundiária, ou seja, desde as primeiras iniciativas preocupadas com o aspecto edilício da habitação, passando por aquelas que criaram conceitos urbanísticos específicos para integrar os assentamentos informais, bem como as que se preocuparam com a urbanização e os aspectos jurídicos da titulação, todas elas foram importantes nessa formação.

Em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01, há em termos legislativos o início do processo de coroação da estrutura jurídica dessa política pública com o reconhecimento da regularização fundiária e a urbanização de áreas

ocupadas por população de baixa renda como um dos objetivos da política urbana nacional (art. 2º, XIV).

Além desse avanço normativo com o reconhecimento no Estatuto da Cidade da regularização fundiária como um dos objetivos da política urbana, há também um avanço institucional no começo do primeiro Governo Lula, com a criação, em 2003, de um Ministério específico para os assuntos da política urbana, qual seja: o Ministério das Cidades (MCidades). Conforme será visto, esse órgão teve um importante papel na difusão da regularização fundiária urbana, através da consolidação de uma política nacional de intervenção em assentamentos precários, haja vista que, até esse momento, não existia uma política nacional que articulasse as ações de regularização fundiária urbana.

Um dos primeiros passos na consolidação desses avanços na matéria foi a edição, em 2004, por meio da Secretaria de Habitação do MCidades, do documento que estabeleceu os princípios da política habitacional, organizando-a em três eixos: a provisão habitacional, a urbanização de assentamentos precários e o desenvolvimento institucional⁹⁵ (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 23), ou seja, a atenção aos assentamentos precários foi inserida como componente essencial da política habitacional.

Nessa perspectiva, a Política Nacional da Habitação tem como componentes principais: Integração Urbana de Assentamentos Precários, a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação.

(...)

A Política Fundiária tem um papel estratégico na implantação da Política Nacional de Habitação, cabendo a ela estabelecer as bases das políticas urbanas no âmbito dos Municípios capazes de viabilizar a realização de programas habitacionais. É elemento básico dessa política a implementação de instrumentos como os Planos Diretores Municipais – que garantam a função social da propriedade urbana –, os de regularização fundiária – que ampliem o acesso da população de menor renda à terra urbanizada –, bem como a revisão da legislação urbanística e edilícia, tendo em vista a ampliação do mercado formal de provisão habitacional (BRASIL, 2004, nº 4, p. 29).

A partir da leitura desse trecho é possível identificar que além de funcionar como componente da política de habitação, a regularização dos assentamentos precários foi reconhecida, também, como componente da política fundiária, ou seja, da gestão do

⁹⁵ O objetivo desse era fortalecer o diálogo entre União, Estados e Municípios, tendo em vista a importância dessas interlocuções para o desenvolvimento das políticas urbanas, haja vista que por mais que o Município tenha um papel de destaque na execução desta (art. 30, CRFB/88), os demais entes também possuem atribuições (art. 21, IX e XX, art. 23, X e IX e art. 25, § 3º, todos da CRFB/88).

solo urbano. Para tanto, foram reconhecidos como instrumentos básicos o Plano Diretor, visando a operacionalização da função social da propriedade urbana, e da regularização fundiária como maneira de ampliar o acesso da população de menor renda à terra urbanizada.

Outro importante ponto do referido documento foi a definição de assentamento precário que passou a ser compreendido não apenas como as favelas, mas também outros assentamentos, tais como: loteamentos clandestinos ou irregulares, conjuntos habitacionais irregulares ou degradados, cortiços e ocupações⁹⁶.

Registra-se que, quando da publicação em 2004 do documento que apresentava a Política Nacional de Habitação - Caderno nº 4, foram publicados outros sete documentos sobre a temática urbana, quais sejam: Caderno nº 1 - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; Caderno nº 2 - Participação e controle social; Caderno nº 3 - Planejamento territorial e urbano e política fundiária; Caderno nº 5 - Saneamento Ambiental; Caderno nº 6 - Política nacional de mobilidade urbana sustentável; Caderno nº 7 - Trânsito, questão de cidadania; e Caderno nº 8 - Capacitação e informação (partes 01 e 02)⁹⁷.

Especificamente sobre a regularização fundiária urbana, através da leitura do Caderno nº 3 - Planejamento territorial e urbano e política fundiária, foi possível identificar que, em 2003, o MCidades coordenou um amplo processo de discussão das bases para a criação de uma Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável. Para tanto, as discussões partiram de alguns pressupostos:

O reconhecimento do direito à moradia e à segurança da posse como direitos humanos fundamentais, de acordo com a Constituição Brasileira de 1988 e nos termos da Campanha Global da ONU pela Segurança da Posse executada pelo Programa de Assentamentos Humanos UN-Habitat;

o acesso à terra urbana como efeito jurídico do princípio constitucional da função socioambiental da propriedade (tanto privada quanto pública) e da cidade;

a supremacia do Direito Público sobre o Direito Privado na regulação da ordem urbanística e na interpretação e aplicação do Estatuto da Cidade;

a compreensão da natureza curativa dos programas de regularização, que devem ser implementados em um contexto amplo de políticas públicas em todas as esferas governamentais;

a necessidade de conciliação entre a regularização urbanística e ambiental com a regularização jurídica e patrimonial; e

⁹⁶ Disponível em: <<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2023.

⁹⁷ Disponíveis em: <<https://erminiamaricato.net/cadernos-mcidades/>>. Acesso em: 11 jan. 2023.

a necessidade de contribuir para a renovação dos processos de mobilização social em torno da discussão acerca do desenvolvimento urbano informal, especialmente pelo reconhecimento da participação popular efetiva das comunidades diretamente envolvidas em todas as etapas dos processos de regularização (BRASIL, 2004, p. 46, Caderno nº 3).

Através da leitura desses pressupostos é perceptível que aqueles que estavam envolvidos nessas discussões estavam cientes de que a regularização fundiária era um processo amplo, e não deveria ser reduzido apenas a alguma de suas dimensões.

Além disso, por meio da leitura do referido material, foi possível identificar que a ideia seria criar a Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável para, a partir dela, definir os termos de um Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, o qual deveria ser estruturado de acordo com seis estratégias integradas: apoio jurídico, financeiro, urbanístico, administrativo, além de ações diretas em terrenos ocupados de propriedade da União e apoio dos municípios.

Assim, consolida-se o cenário jurídico-institucional para que a regularização fundiária urbana se organize como uma política pública, haja vista seu amadurecimento, por meio das primeiras experiências acima descritas, bem como a formação de uma base jurídica e política que sustenta o direito de acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda.

Com a consulta de outros documentos para além do Caderno nº 3 - Planejamento territorial e urbano e política fundiária, foi possível concluir, com base nessas iniciativas do MCidades que, de fato, foi criado o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, o qual acabou ficando conhecido como Programa Papel Passado, ou seja, o primeiro programa federal com recursos exclusivos para ações administrativas e jurídicas de regularização fundiária.

O Programa Papel Passado, no início, foi organizado em três modalidades: Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável, Projeto de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais, e Atividades Jurídicas e Administrativas de Regularização Fundiária. A seleção de propostas ocorria por meio de edital público, mas também era possível que os estados e municípios recebessem recursos por meio de emendas parlamentares (CARVALHO, 2017).

Segue síntese do procedimento sistemático do programa apontado por Carvalho (2022):

O procedimento (ou sistemática) de acesso aos recursos do Papel Passado pode ser assim resumido: abre-se o edital de concorrência com a publicação de um manual da ação programática; os proponentes preenchem uma carta-consulta, apresentando a demanda e a modalidade em que pretendem se

candidatar; e as propostas passam pela habilitação e seleção (conforme critérios contidos no manual). As propostas selecionadas são enviadas à Caixa, para que seja firmado o contrato de repasse. Além de subsidiar o processo de seleção, a carta-consulta possibilita a construção de um banco de dados sobre o universo das demandas por regularização fundiária, e sobre a capacidade dos municípios em atendê-las (CARVALHO, 2022, p. 314).

Diante dessa síntese da sistemática do programa é possível perceber que ele possuía uma fragilidade institucional, qual seja: não apresentava uma regulamentação geral, sendo sua normativa as Cartas Consultas (editais) publicadas anualmente pelo Governo Federal. Eram essas cartas que representavam a sistemática que orientavam a aplicação de recursos das ações orçamentárias direcionados ao apoio à regularização fundiária em áreas urbanas⁹⁸ (ALMEIDA; SANTOS, 2022, p. 287).

A ausência dessa estruturação dificultou, inclusive, a identificação pela presente pesquisa sobre os termos do programa, pois, além de não existir uma normativa específica que o estructure, houve a utilização de uma nomenclatura “*paralela*”, qual seja: chamá-lo de Programa Papel Passado, quando outros documentos fazem referência ao nome Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável.

Ainda segundo Carvalho (2022), entre 2004 e 2014 ocorreram seis processos de seleção no Programa Papel Passado, todavia, no intervalo de 2009 a 2012 não houve seleções, sendo que este período coincide com os primeiros anos do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), lançado em 2009, o que demonstra que a partir desse momento a política habitacional priorizou ações de provisão habitacional, e não as de regularização.

Ao todo, foram celebrados 268 contratos de repasse, que corresponderam a quase R\$ 66 milhões de investimentos entre os anos de 2004 e 2013 (CARVALHO, 2022, p. 314).

Destaca-se ainda que, por não dispor de uma normativa única, ao longo dos anos o programa sofreu alterações e, em linhas gerais, observa-se que nem sempre foram ofertadas ações de regularização em todas as dimensões que a política demanda.

Ao longo dos anos, o escopo do programa sofreu algumas alterações, mas, em linhas gerais, observa-se que sempre houve pelo menos uma modalidade voltada à formulação de políticas/ao planejamento e outra(s) relacionada(s) a ações executivas da regularização, com exceção do último edital (2013), que não contou com a modalidade de planejamento. A partir de 2005, a separação entre atividades de planejamento e executivas ficou mais clara, com a criação da modalidade de Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável. A partir de 2007, foram incluídas ainda, nessa modalidade, ações de

⁹⁸ O número dessas ações orçamentárias varia de acordo com o Plano Plurianual (PPA) vinculado. Em breve síntese, o PPA é uma lei quadrienal aprovada pelo Congresso Nacional, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal vinculadas às questões orçamentárias.

capacitação técnica dos gestores municipais, e as atividades foram aglutinadas em uma única modalidade, que repetia praticamente o mesmo escopo de modalidade do ano anterior. Essa foi a única seleção que não incluiu a elaboração de projetos (de parcelamento e infraestrutura) no seu escopo. No último edital, é possível identificar um passo a passo condizente com a Lei Federal no 11.977/2009, e passaram a ser obrigatórias todas as fases, incluindo a titulação, enquanto antes era possível selecionar parte das atividades (CARVALHO, 2022, p. 315).

O Programa Papel Passado foi, portanto, a primeira iniciativa em nível nacional com a finalidade de tratar a irregularidade fundiária de forma abrangente. Um de seus principais ganhos foi o estímulo à regularização fundiária nos municípios. Entretanto, durante o PPA 2011-2015 o programa teve seu orçamento reduzido e foi, praticamente, descontinuado (CHAER, 2020, p. 102). A última Carta Consulta foi lançada no ano de 2016, por meio da Portaria nº 166/2016 do Ministério das Cidades, e diferente das versões anteriores, não foram disponibilizados recursos diretamente aos interessados, mas, sim, a oferta de apoio técnico para regularização por meio da Universidade Federal do ABC (ALMEIDA; SANTOS, 2022, p. 286).

Com base no breve retrospecto sobre o Programa Papel Passado, verifica-se que a evolução do instituto não findou, portanto, com o Estatuto da Cidade, afinal, o programa nasceu em 2003 e seguiu por mais de uma década, passando pela promulgação do primeiro Marco Regulatório da Regularização Fundiária Urbana, qual seja: a Lei nº 11.977/09, que será analisada no próximo tópico.

2.3 Lei nº 11.977/09: Marco Regulatório da Política de Regularização Fundiária Urbana.

Após oito anos da edição do Estatuto da Cidade, foi promulgada a primeira legislação com a definição legal da regularização fundiária e de suas diretrizes, qual seja: a Lei nº 11.977/2009.

Destaca-se que, desde a edição da Lei nº 6.766/79, a qual foi a primeira a prever uma normativa direcionada à regularização fundiária urbana, ocorreu um hiato na legislação federal sobre a matéria, o qual só veio a ser suprido com a edição da Lei nº 11.977/09, consolidando-se, assim, a estrutura normativa dessa política pública.

Outrossim, conforme retratado no tópico anterior, por mais que o Estatuto da Cidade tenha estabelecido a regularização fundiária como um de seus objetivos (art. 2º, XIV), ele não trouxe sua conceituação ou a estrutura de seu procedimento. Dessa forma, nesse período, restou às políticas nacionais e municipais recorrerem à Lei nº 6.766/79 e

às demais normas de apoio à regularização, frutos da Constituição de 1988 e do Código Civil.

Como exemplo de instrumentos utilizados, destacam-se: o reconhecimento da função social da propriedade (art. 5, XXIII, CRFB e art. 1.228, § 1º, CC), a ser instrumentalizado pelo plano diretor (art. 182), o parcelamento, edificação e utilização compulsória (art. 182, §4º), a usucapião especial urbana (art. 183, CRFB e art. 1.239, CC), a concessão especial para fins de moradia (art. 183, § 1º, CRFB), a Concessão de Direito Real de Uso - CDRU (Decreto-Lei nº 271/1967), todas utilizadas como alternativas pelas políticas públicas da época para regularização dos assentamentos precários.

Registra-se ainda que, antes da edição da Lei nº 11.977/09, a Lei nº 11.481/2007 havia disciplinado o procedimento de regularização fundiária para bens da União, trazendo, inclusive, o conceito de regularização fundiária de interesse social em seu art. 18-A, §1º:

Art. 18-A. A União poderá lavrar auto de demarcação nos seus imóveis, nos casos de regularização fundiária de interesse social, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada.

§ 1º Considera-se regularização fundiária de interesse social aquela destinada a atender a famílias com renda familiar mensal não superior a 5 (cinco) salários mínimos.

Entretanto, conforme sinalizado acima, foi somente com a Lei nº 11.977/09 que a regularização fundiária urbana foi conceituada, e seus princípios, objetivos e procedimentos foram indicados.

Em termos do ambiente institucional, a criação da lei nasceu da Medida Provisória nº 459/2009, sendo, há época, objeto de críticas, tendo em vista que existiam proposições de projetos de lei (PLs) sobre a matéria⁹⁹ que assegurariam um maior nível de debate e participação social na construção do aparato normativo da política pública (BALBIM, 2022, p. 28).

Apesar dessa situação acima descrita, há que se consignar que a lei foi editada durante o segundo mandato presidencial do governo de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, o qual possuía uma marca de diálogo com diversos movimentos ligados à seara urbana, o que, aliás, se traduziu na criação do Ministério das Cidades, conforme descrito no tópico anterior. Inclusive, há época da edição da Lei nº 11.977/09, o MCidades contava com um sistema de participação social liderado pelo

⁹⁹ Como iniciativa legislativa desse período, destaca-se o Projeto de Lei nº 3.057/2000, que ficou conhecido como o PL da Responsabilidade Territorial e tratava da revisão da Lei nº 6.766/79, com a inclusão de regramentos específicos relacionados à regularização fundiária de interesse social.

Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), que promovia a cooperação federativa, haja vista que o ConCidades mobilizava as instâncias estaduais e municipais através das Conferências Nacionais das Cidades.

Dessa forma, durante o processo de conversão da MP nº 459/2009 em lei, foram mobilizadas as instâncias participativas, ou seja, houve algum nível de participação popular na construção da Lei nº 11.977/09¹⁰⁰ (BALBIM, 2022, p. 33).

No mais, cumpre elucidar que, em que pese a referida lei ter reservado um capítulo específico para tratar sobre a regularização fundiária urbana (Capítulo III), com atenção especial para as áreas de moradia de baixa renda, sua principal temática foi a regulação do programa federal de habitação “Minha Casa Minha Vida”. Nesse contexto, a inserção da regularização fundiária em um diploma legal criado, principalmente, para uma política habitacional, a tornou parte constitutiva dessa política.

Seguindo com a análise da Lei nº 11.977/09, o consenso foi de que ela estabeleceu o paradigma da regularização fundiária plena¹⁰¹, por abranger diversas dimensões do direito à moradia adequada e do direito à cidade, ou seja, foi desde a formalização cartorária das habitações até medidas de cunho social para garantir melhores condições de vida aos moradores, passando ainda por melhorias urbanas e acesso à infraestrutura básica (RIBEIRO, 2021, p. 178). Dessa forma, essa lei criou um microsistema legislativo capaz de sustentar o alcance do direito à moradia e do direito à cidade para a população de baixa renda residente nos assentamentos precários.

Além disso, o advento da Lei nº 11.977/2009 representou a sedimentação na legislação federal das diretrizes do novo marco legal urbano brasileiro, tendo em vista que a regularização fundiária de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda fora elevada como diretriz da política urbana pelo Estatuto da Cidade (art. 2º, XIV, Lei nº 10.257/01).

O art. 46 da Lei nº 11.977/09 trouxe, portanto, pela primeira vez o conceito de regularização fundiária, e estabeleceu que

a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social

¹⁰⁰ Segundo BALBIM (2022, p. 33) a inserção de um capítulo exclusivo na Lei nº 11.977/09 para a regularização fundiária foi fruto de debates que aconteceram durante os seis anos de existência no MCidades e do ConCidades, haja vista que, nesse período, diversos atores buscaram instituir no marco legal brasileiro uma política clara de regularização fundiária urbana, por meio da alteração da Lei nº 6.766/1979 ou via proposição de novos estatutos legais.

¹⁰¹ Diversos autores a reconheceram dessa forma. Nesse sentido, ver: ALFONSIN; FENANDES (2006, p.75).

à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Conforme sinalizado acima, o referido conceito sedimenta a intenção de construção de uma política de regularização fundiária plena, a qual, como visto, é fruto das experiências de urbanização de assentamentos precários desde o final da década de 70. Essa visão propunha que a regularização fundiária urbana tratasse de questões jurídicas, mas que também fossem incorporados os aspectos urbanísticos, sociais e ambientais, haja vista que, enquanto política curativa, a regularização fundiária urbana preocupa-se com a legalização da permanência de pessoas assentadas em áreas urbanas, bem como com a conformação urbanística, ambiental e as condições de habitabilidade.

Em razão da importância do reconhecimento dessa perspectiva plena da regularização fundiária urbana, que ficou conhecida também como perspectiva pluridimensional, passa-se ao seu aprofundamento no próximo tópico.

2.3.1 A perspectiva pluridimensional da regularização fundiária

A concepção de regularização fundiária plena, conforme visto, esteve presente na doutrina urbanística desde a década de 90 (ALFONSIN, 1997), entretanto, ainda carecia o reconhecimento legal, o que ocorreu somente com a Lei nº 11.977/09.

Nesse diploma normativo, a regularização fundiária plena estava presente no conceito apresentado em seu art. 46, o qual previu que ela consistiria em um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais visando a regularização de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir, portanto, o direito à moradia adequada e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Os princípios da regularização fundiária estabelecidas pelo diploma¹⁰² também acompanharam a visão integradora, e com base nos preceitos da política urbana e do Estatuto da Cidade, previram: I- a ampliação do acesso à terra urbanizada à população de baixa renda, visando, inclusive, a prioridade de permanência dessa população; II- articulação com as demais políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana; III- a participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; IV- o estímulo a resolução consensual dos conflitos; e V- a concessão do título preferencialmente à mulher.

¹⁰² BRASIL, Lei nº 11.977/09. Art. 48.

Outrossim, visando assegurar esta visão pluridimensional, e ciente de que o procedimento de regularização demandaria o acionamento de diversas medidas, a Lei nº 11.977/09 previu detalhadamente o projeto urbanístico em seu art. 51, veja-se:

Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;

II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011);

V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

Com base na leitura do sobredito dispositivo, percebe-se que o projeto de regularização fundiária seria o verdadeiro promotor da visão pluridimensional da regularização fundiária, ou seja, caberia a ele realizar suas dimensões urbanísticas e ambientais.

Outro importante aliado do projeto urbanístico e participe na realização da regularização fundiária plena é a demarcação urbanística, a qual antes de ser prevista na Lei nº 11.977/09, já constava no Estatuto da Cidade¹⁰³ como etapa necessária para realização da regularização fundiária. Entretanto, especificamente no diploma da matéria, ela foi prevista¹⁰⁴ como um procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, realizaria a demarcação do imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, a área de localização, seus confrontantes, visando a qualificação de seus ocupantes e a natureza e o tempo das respectivas posses.

Percebe-se assim que a demarcação urbanística, por delimitar a área a ser regularizada, era etapa essencial, afinal, a partir dela seria possível identificar a extensão da região a ser regularizada e as necessidades específicas daquela localidade, tais como a infraestrutura que precisaria ser implantada, que é etapa essencial para viabilização da dimensão urbanística da regularização.

¹⁰³ BRASIL, Lei nº 10.527/01. Art. 2º, XIV e Art. 4º, V, alínea *t*.

¹⁰⁴ BRASIL, Lei 11.977/09. Art. 47, III.

O cenário acima descrito sinaliza que a regularização fundiária é um procedimento complexo¹⁰⁵, afinal, implementar suas medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais exige uma série de esforços, os quais visam, inclusive, ao balizamento das dimensões, tendo em vista a necessidade de que todas as dimensões sejam analisadas e implementadas durante o processo de regularização.

Assim, é perceptível que foi consagrada a visão da regularização fundiária que somava as dimensões social, ambiental, urbanística e jurídica. Em linhas gerais, isso significou que o procedimento de regularização deveria, em conjunto, ser capaz de: 1- promover o diálogo entre os beneficiários do programa e as ações a serem executadas pelo poder público (dimensão social); 2- estimular o tratamento da questão ambiental afetada aos temas urbano e ambiental (dimensão ambiental); 3- tratar a urbanização dos assentamentos informais em consonância com padrões urbanísticos adequados às ocupações já consolidadas, ou seja, promovendo os ajustes necessários para adequá-los (dimensão urbanística); e 4- providenciar os títulos dos domínios e/ou a legalização da posse dos ocupantes (dimensão jurídica). Essa seria a visão plena/pluridimensional da regularização fundiária urbana.

Vistos as dimensões que consagram a visão pluridimensional da regularização fundiária urbana, passe à análise da Regularização de Interesse Social, na Lei nº 11.977/09.

2.3.2 Regularização Fundiária de Interesse Social

Antes de adentrar na concepção da Regularização de Interesse Social, cumpre destacar outros aspectos e classificações importantes da Lei nº 11.977/09.

Primeiro, destaca-se que a lei previu duas modalidades de regularização fundiária, quais sejam: uma de interesse social e outra de interesse específico. A primeira seria realizada nos assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, e a segunda teria um caráter subsidiário, e seria realizada nos locais nos quais houvesse irregularidades, mas que não estivesse caracterizado o interesse social.

Além disso, a realização dos esforços para promoção da regularização fundiária ficou a cargo, principalmente, do ente municipal, seguindo a escolha constitucional¹⁰⁶ de

¹⁰⁵ O presente trabalho não irá discorrer de forma pormenorizada sobre o procedimento da regularização fundiária elencado pela Lei nº 11.977/09, mas apenas expor seus principais pontos com o objetivo de demonstrar a essencialidade do diploma, ou seja, qual foi a regularização pensada através dela.

¹⁰⁶ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 182.

conceder o protagonismo à execução da política urbana para esse ente. Nessa toada, o diploma da regularização fundiária concedeu ao Município, inclusive, a prerrogativa legislativa de dispor sobre o procedimento em seu território, respeitado, entretanto, os parâmetros das normativas gerais, o que se justifica em razão da posição de vantagem que o Município dispõe para adequar o procedimento de regularização à realidade local, a exemplo do papel que o Plano Diretor cumpre no planejamento urbano.

Mas não foi só o Município que foi reconhecido como legitimado, os beneficiários da regularização fundiária urbana, individual ou coletivamente, bem como cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais e organizações da sociedade civil que tivessem por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano, também foram reconhecidos como legitimados.¹⁰⁷

O art. 47 da Lei nº 11.977/09 trouxe definições importantes, dentre as quais o próprio conceito de regularização fundiária de interesse social como aquela voltada à regularização de assentamentos irregulares¹⁰⁸ ocupados, predominantemente por população de baixa renda.

Especificamente quanto à regularização de interesse social, seu procedimento foi inserido na Seção II do diploma entre os art. 53 e art. 60-A, e logo no art. 53 consta um reconhecimento importante quanto à concretização do acesso à terra urbanizada via regularização de interesse social, qual seja: a aprovação do projeto urbanístico como requisito indispensável à sua realização. Tal escolha retrata a concretização da perspectiva pluridimensional da regularização fundiária, haja vista que o projeto urbanístico é o responsável por estabelecer a área a ser regularizada, indicar a infraestrutura a ser implantada, bem como promover as medidas ambientais e sociais que o assentamento irregular demanda.

Outra importante disposição que se alinha com concretização ao acesso à terra urbanizada via regularização fundiária de interesse social foi o reconhecimento no art. 55 de que caberia ao poder público a responsabilidade¹⁰⁹ pela implementação do sistema

¹⁰⁷ BRASIL, Lei 11.977/09. Art. 50.

¹⁰⁸ Assentamentos irregulares foram definidos no art. 47, VI da Lei nº 11.977/09, como “*ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares ocupados, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia*”. Veja-se, conforme retratado no item 1.3.1, que a Política Nacional de Habitação (BRASIL, 2004) utilizou o termo “assentamentos precários”, visando a construção de uma categoria abrangente e representativa dos conjuntos de assentamentos urbanos inadequados. Conforme será apresentado no próximo capítulo, a Lei nº 13.465/2017 optou por transformar esse termo em “núcleos urbanos informais”. Advém que tais escolhas não são apenas alterações de nomenclaturas, conforme será visto.

¹⁰⁹ Isso se alinha com a visão de que, em última instância, a população em geral não pode, sem a consideração das especificidades do caso, ser responsabilizada pela implementação de infraestrutura essencial, afinal, cabe ao poder público quando autoriza ao particular realizar o parcelamento urbano, ou

viário e da infraestrutura urbana básica¹¹⁰, registra-se: ainda que a promoção da regularização estivesse à cargo dos próprios beneficiários ou de entidades privadas.

Essa preocupação com a integração do assentamento precário era, portanto, substancial no desenho legal da regularização fundiária de interesse social, o que é corroborado, também, pelo parágrafo único do referido dispositivo que dispôs que a realização de obras de implementação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários poderia ser realizada antes da conclusão da regularização jurídica das situações dominiais.

Tais escolhas normativas demonstram que, ao menos no aspecto da modelagem legal dessa política pública, havia uma preocupação maior com os aspectos urbanísticos, sociais e ambientais, em detrimento da dimensão jurídica.

A questão em si é compreender quais foram os possíveis avanços práticos que o reconhecimento legal do instituto da regularização fundiária urbana, e sobretudo, a de interesse social promoveram no enfrentamento ao acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda. Para realizar esse estudo sobre os resultados práticos da Lei nº 11.977/09, será utilizada, a seguir, pesquisa realizada por Chaer (2020) que avaliou as ações de regularização fundiária urbana implementadas entre 2004 e 2015.

O próximo tópico se propõe a essa análise, bem como a compreensão dos limites de tratamento do problema público do acesso à terra urbanizada via regularização fundiária de interesse social, afinal, conforme já ressaltado, ela é, sobretudo, medida curativa que, senão utilizada com balizamento e conhecimento quanto a realidade prévia de formação desses assentamentos, pode agravar o cenário que pretende enfrentar.

2.4 Compreendendo o potencial de tratamento da regularização fundiária urbana. Balanço do cenário antes da edição da Lei nº 13.465/2017

Para fechar este capítulo, será apresentado, em síntese, e com base no trabalho realizado por CHAER (2020), o quadro da implementação da regularização fundiária

quando ele mesmo o realiza, a fiscalização de tais empreendimentos, garantido que ela seja implementada.

¹¹⁰ A infraestrutura urbana básica está prevista no art. 2º § 6 da Lei 6.766/79, e consiste nas vias de circulação, escoamento de águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar. Perceba-se que essa infraestrutura básica está aquém do que, materialmente, lastreio o direito à moradia digna, e o direito à cidade, conceitos explorados anteriormente.

urbana, com o objetivo de proporcionar um panorama do período em que a Lei nº 11.977/09 esteve em vigor e, a partir disso, debater os limites da regularização fundiária urbana no tratamento do problema público do acesso à terra urbanizada.

O estudo feito por CHAER (2020) avalia as ações públicas realizadas em consonância com algum aspecto da regularização fundiária no período de 2004 a 2015. Para tanto, a escolha foi a seguinte: tendo em vista que o Estatuto da Cidade é o marco de grande relevância para a política urbana, a proposta foi considerar como recorte temporal a análise dos Plano Plurianuais (PPAs)¹¹¹ federais no período posterior ao Estatuto, ou seja, a investigação dos programas inerentes aos três planos plurianuais – PPA 2004-2007, PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015.

Assim, ao sistematizar o conjunto dos programas existentes nos PPA's, a pesquisadora identificou¹¹² os programas governamentais afetos aos temas da regularização fundiária. A partir disso, foram encontradas ações que explicitavam, propriamente, a atuação em assentamento informais com objetivo de regularização fundiária, e programas que guardavam vínculo com alguma dimensão da regularização. Diante disso, os programas foram categorizados em três tipologias, quais sejam: Tipologia 1 - programas que tratam diretamente dos aspectos da regularização fundiária urbana propriamente dita, ou seja, ações voltadas à reversão da ilegalidade da ocupação com a preocupação aos aspectos urbanísticos, sociais, ambientais e jurídicos; Tipologia 2 - programas que tratam da temática específica da habitação, infraestrutura ou de alguma temática da regularização fundiária; e Tipologia 3 - programas que mantêm algum vínculo indireto com o tema, ou seja, que foram identificados por abranger

¹¹¹ “O Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento de planejamento de médio prazo do país, que abrange entre o segundo ano de um mandato de governo e o primeiro ano do governo seguinte, criando elementos orientados à promoção da maior continuidade da ação pública. O PPA é uma lei quadrienal a ser aprovada pelo Congresso Nacional, sujeita a prazos e ritos diferenciados de tramitação. (...) O marco legal do planejamento brasileiro está constituído, portanto, sobre um sistema integrado que articula três instrumentos de curto e de médio prazo: o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais denominados de Lei Orçamentária Anual (LOA). (...) O texto constitucional definiu que cabe ao PPA estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública federal, que devem ser vinculados às questões orçamentárias. O PPA é composto por ações (ou programas) que devem conter: objetivo, órgão do governo responsável pela execução do projeto, valor, prazo de conclusão, fontes de financiamento, indicadores, necessidade de bens e serviços para a correta efetivação do previsto” (CHAER, 2020, p. 96).

¹¹² Para localizar essas ações nos PPA's, a pesquisadora utilizou o mecanismo de busca por palavras-chave com base nas ações esperadas de cada uma das dimensões do procedimento de regularização. A escolha dessas palavras-chave levou em consideração o que a própria Lei nº 11.977/09 elencava em termos de ações para cada uma dessas dimensões. As palavras-chave da dimensão urbanística estão descritas na página 87, da dimensão social na página 91, da dimensão ambiental na página 93 e da dimensão jurídica na página 95 da pesquisa.

alguma espécie de serviço urbano ou infraestrutura, mas que não possuem correlação explícita com a regularização fundiária urbana ou com áreas vulneráveis.

Com base nessa sistematização, Chaer (2020) realizou um levantamento que indicou a predominância de programas de Tipologia 2, qual seja: a tipologia que representava ações que tratavam sobre algum aspecto da regularização, mas não sobre reversibilidade da ilegalidade em todos seus aspectos. Tal constatação demonstrou que a atuação governamental se deu, sobretudo, de forma compartimentada sobre as áreas irregulares, ou seja, em desatendimento à visão pluridimensional. Veja o percentual de programas da Tipologia 2 destacado na pesquisa, e o quadro identificado:

Em média, esses programas responderam a 60% do universo estudado nos três planos plurianuais (60% no primeiro PPA; 70% no segundo PPA; e 53% no terceiro PPA).

(...)

No lugar de responder com a regularização fundiária em suas diferentes dimensões, a atuação do poder público sobre a temática ocorre por meio de ações dispersas em programas variados, sem integração ou correlação entre si, sobretudo àqueles voltados às unidades habitacionais ou à infraestrutura destinadas para as áreas marcadas por vulnerabilidades. (...) Esse perfil de atuação não necessariamente possui compromisso com a base conceitual da regularização, e, sim, com a realização de obras, gerando intervenções pontuais nas áreas irregulares, que podem ou não atender aos requisitos da regularização em termos de resultado físico, mas não de processo de integração da área com a cidade. Ou seja, são obras que podem ocorrer numa área de assentamento irregular, mas não conduzem processos de regularização fundiária (p. 102).

Especificamente sobre os programas da Tipologia 1, a referida pesquisa identificou o Programa Papel Passado como seu principal expoente, todavia, ressaltou que o foco do programa era a dimensão jurídica e o apoio às administrações municipais para na preparação dos projetos de regularização:

Como principal expoente da Tipologia 1, um único programa, o “Papel Passado”, possui conceituação abrangente e multidimensional em consonância com o marco legal sobre o tema. Vale destacar que, apesar de sua pertinência quanto à base conceitual (de acordo com seu manual), o programa está voltado à titulação (a dimensão jurídica), com foco no apoio às administrações municipais com a preparação de projetos e da parte burocrática da regularização. Sua responsabilidade ficou a cargo do Ministério das Cidades, com reduzido orçamento e baixa execução desde seu início, fato agravado no PPA 2011-2015, quando praticamente foi descontinuado, mantendo-se com baixíssimo orçamento e execução (CHAER, 2020, pp.102/103).

Em resumo, após 12 anos de implementação, o estudo pode destacar as seguintes considerações acerca da regularização fundiária urbana: expressiva predominância do atendimento às ações esperadas da dimensão urbanística,

correspondendo tal dimensão à média de 60% das ações encontradas, 20% foram ações relacionadas à dimensão social, 11% à ambiental e 9% à jurídica.

Com base nas conclusões do estudo acima referenciado é possível indicar que a regularização fundiária, enquanto instrumento da política urbana para promoção do direito da cidade, apesar dos avanços, não conseguiu atingir toda sua potencialidade, sendo exemplo disso o descompasso em relação à implementação de seu aspecto pluridimensional, o que é fundamental para que haja a integração socioespacial do ordenamento urbano informal.

É perceptível, assim, o desequilíbrio no atendimento às dimensões da regularização fundiária urbana, e a hegemonia da dimensão urbanística em contraposição com as demais, principalmente a dimensão jurídica. Tal fator pode justificar a inflexão na concepção urbanística e o predomínio da dimensão jurídica que se traduziu nos termos instrumentais legais da Lei nº 13.465/2017, conforme será visto no próximo capítulo.

Consequentemente, por mais que a atenção pública tenha sido direcionada à questão da regularização dos assentamentos precários e que, através disso, tenha se formado a estrutura necessária ao seu desenvolvimento como política pública, os resultados das intervenções não foram na totalidade do esperado.

Com base nisso, o quadro retratado demanda, também, uma reflexão acerca dos limites da regularização fundiária urbana, ou seja, do seu potencial de tratamento. Para tanto, rememora-se que as ações governamentais voltadas à regularização dos assentamentos precários são, sobretudo, medidas curativas, pois não são orientadas sob uma perspectiva preventiva quanto à formação desses assentamentos.

Tal fato, todavia, não significa que no planejamento dessas políticas públicas não devam ser levados em consideração, e sopesadas, as razões pelas quais os assentamentos urbanos precários são formados. Nesse sentido, conforme tratado no primeiro capítulo deste trabalho, é importante que os formuladores das políticas de regularização fundiária urbana conheçam o âmago do problema de acesso à terra urbanizada e saibam, por exemplo, que uma das causas é a insuficiência¹¹³ de moradia ofertada por meios dos setores formais, quais sejam: mercado e Estado é seu grande marco.

¹¹³ Leia-se insuficiência como problemas no preço da terra urbana, relacionados ao controle que o Estado deve exercer sobre o uso e a ocupação do solo, repartindo os bônus e ônus do processo de urbanização, e do financiamento da política habitacional, como aquele que deve subsidiado para as camadas de baixa renda.

Esse conhecimento é importante para que as intervenções provenientes da regularização fundiária urbana, e principalmente da espécie de interesse social, não sejam agravadoras do cenário da irregularidade fundiária ao, por exemplo, valorizarem determinada área após o processo de regularização e não se preocupar com o encarecimento do preço da terra, o qual poderá levar ao processo de gentrificação, o que representaria, em si, um processo de retroalimentação da própria irregularidade fundiária.

Demonstra-se com isso que a regularização fundiária urbana, enquanto medida curativa, tem seus limites, os quais se relevam, exatamente, porque ela não atua na causa raiz do problema. Dessa forma, não existem garantias de que a regularização dos assentamentos irá contribuir diretamente para a mitigação total da irregularidade urbanística. Com essa afirmação não está se desestimulando o tratamento do problema de acesso à terra urbanizada via política pública de regularização fundiária, mas apenas chamando atenção ao fato de que as ações da regularização fundiária possuem limites.

Além disso, outra preocupação é que a regularização fundiária urbana, enquanto medida curativa que atua sobre um problema existente, deve estar servida de mecanismos atentos aos processos que levaram à formação dos assentamentos informais, exatamente para que a ação pública não seja direcionada para um processo de retroalimentação da irregularidade fundiária. Nessa perspectiva, a visão pluridimensional da regularização fundiária urbana é de suma importância por funcionar como esse mecanismo que, atento à diversos aspectos no tratamento da irregularidade fundiária (urbanística, ambiental, social e jurídica) irá intervir de forma consistente ao observar o assentamento, e suas necessidades, como um todo.

Isso porque nem sempre a regularização fundiária urbana será a melhor escolha, afinal, podem existir outras ações públicas mais adequadas à condução do tratamento do problema público de acesso à terra urbanizada em determinada localidade¹¹⁴. Entretanto, se a intervenção for pensada sob os aspectos urbanístico, ambiental, social e jurídico será possível identificar se ela é uma escolha possível.

Busca-se, com isso, evitar que a regularização fundiária urbana seja uma solução que fará, na prática, parte de um problema¹¹⁵ ao retroalimentar os processos de formação

¹¹⁴ Como exemplo, destacam-se os casos em que a regularização do assentamento resultará em maiores prejuízos ao interesse público em razão de aspectos ambientais. Ressalta-se, todavia, que esse argumento não pode ser utilizado sem a realização de um estudo de impacto ambiental adequado, tendo em vista que, muitas vezes, as soluções tecnológicas são desprezadas quando o que se está em jogo é o reassentamento da população de baixa renda.

¹¹⁵ Esse termo foi utilizado por Smolka (2006) como título no artigo intitulado “Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução”.

de assentamentos precários, seja contribuindo para o encarecimento do preço da terra, seja estimulando a formação de novos assentamentos em busca da intervenção do poder público (SMOLKA, 2006, p. 218).

Diante desse potencial da regularização fundiária urbana – seja para o tratamento, quanto para o agravamento da irregularidade fundiária, fruto de uma intervenção com a desconsideração dos aspectos que levam a formação dos assentamentos precários – a Lei nº 13.465/2017 reverbera um cenário preocupante, tendo em vista que, ao menos normativamente, confere protagonismo à dimensão jurídica da regularização, em detrimento das demais dimensões, o que é especialmente crítico para a regularização fundiária urbana de interesse social, que visa o tratamento de assentamentos precários ocupadas pela população de baixa renda.

Essa análise será feita no próximo capítulo, qual seja: a análise da regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) pensada por meio da Lei nº 13.465/2017 e os resultados práticos dessa escolha normativa, haja vista sua materialização via Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, editado em 2020 pelo Governo Federal.

3. O NOVO MARCO REGULATÓRIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: LEI Nº 13.465/2017 E O PREDOMÍNIO DA DIMENSÃO JURÍDICA.

Neste capítulo será trabalhada a Lei nº 13.465/2017, a qual foi responsável pela revogação do primeiro marco regulatório da regularização fundiária urbana, qual seja a Lei nº 11.977/09.

Primeiramente, para proporcionar uma leitura que permita uma compreensão profunda acerca das razões que levaram a alteração desse marco normativo, serão trabalhadas as questões políticas e teóricas que a influenciaram.

Após, serão vistos os conceitos-chave, as principais alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017 e, por fim, serão vistas, especificamente, as principais mudanças na regularização fundiária urbana de interesse social responsáveis por abrir os caminhos para sua utilização financeirizada.

Sinaliza-se que, a Lei nº 13.465/2017 criou a nomenclatura Reurb para se referir a regularização fundiária urbana, e a nomenclatura Reurb-S para se referir a regularização fundiária urbana de interesse social.

3.1 As influências sob a agenda de reforma da governança fundiária

Conforme visto no primeiro capítulo do trabalho, o momento atual é caracterizado pelo domínio da dimensão financeira sobre a produtiva em diversas esferas da vida social, o que representa o fenômeno da financeirização. Dentro desse contexto, a propriedade fundiária ganha destaque e deixa de ser apenas um requisito para acumulação e passa a ser vista como um ativo financeiro. O desafio para o mercado financeiro-imobiliário, todavia, é transpor o caráter físico da terra, ou seja, sua utilização como meio de produção, para chegar em caminhos que viabilizem estratégias de sua utilização financeirizada.

A securitização – processo de conversão de determinado fluxo de renda em ativo financeiro para ser negociado nos mercados –, como visto no capítulo 1, tornou-se uma importante ferramenta nesse processo. A lógica para extração da renda financeira da terra é a seguinte: não é a utilização do bem imóvel que garante a máxima extração da renda, mas, sim, o direito de extrair por meio de empréstimo, além da renda presente pela utilização do bem, as rendas futuras dos juros do capital adiantado, o que será potencializado pela securitização que permitirá que esses empréstimos (títulos) sejam negociados no sistema financeiro.

Entretanto, para que isso seja viável, é necessário uniformizar o estoque fundiário, ou seja, promover ações de titulação trazendo a terra da informalidade para a formalidade. É assim que, buscando esses caminhos, também conforme visto anteriormente, a homogeneização do regime jurídico da propriedade transformou-se em um dos objetivos do capitalismo financeirizado, afinal, a conversão da terra em ativo financeiro passa pela unificação do seu regime jurídico, sendo o reconhecimento do direito de propriedade a melhor forma que o capitalismo encontrou para essa transformação.

Advém que, em países com estrutura fundiária heterogênea, nos quais a maior parte da terra não está reconhecida sob o regime formal da propriedade, o processo de aprofundamento de sua utilização como mercadoria se torna dificultoso, diante disso é que surge a homogeneização do regime jurídico incidente sob o estoque fundiário, a qual transforma-o para atender às exigências capitalistas.

Veja que essa homogeneização do regime jurídico da propriedade é fundamental para a fixação das bases para a utilização da propriedade da terra como capital, bem

como para a disseminação de um *ethos*, ou seja, uma visão que enxergue a utilidade da terra apenas quando reconhecida sob a perspectiva do regime formal da propriedade privada (RIBEIRO, 2021, p. 149).

A Lei nº 13.465/2017¹¹⁶, conforme será visto neste tópico, surge, exatamente, como ferramenta para concretização desse desejo capitalista, tendo em vista que prioriza a titulação via propriedade privada individual, ou seja, facilita a regularização da propriedade sob o aspecto jurídico, encurtando, portanto, o caminho para a homogeneização do regime jurídico da propriedade.

Para compreender esse processo é necessário rememorar o cenário político que autorizou essa mudança normativa, afinal, conforme visto, com a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade, e a Lei nº 11.977/09, a estrutura fundiária urbana passou a ser focada em elementos como a funcionalização da propriedade, a moradia digna e o reconhecimentos das funções sociais da cidade.

Esse sistema legislativo da regularização fundiária estabeleceu o paradigma da regularização fundiária plena como forma de promover o direito à cidade e à moradia digna. Entretanto, ele foi drasticamente alterado em 2016 com a edição da Medida Provisória (MP) nº 759¹¹⁷, a qual foi convertida na Lei nº 13.465/2017. Passa-se à análise desse processo.

Diante da importância do cenário político brasileiro para a compreensão da sobredita MP, rememora-se que, nesse período, o Brasil passava por um momento de inflexão ultraliberal após o golpe jurídico-parlamentar perpetrado contra a presidenta Dilma Rousseff.

Fala-se em um contexto de inflexão ultraliberal, tendo em vista que as forças políticas estavam empenhadas no aprofundamento da inserção do Brasil no cenário internacional da dominância financeira. Nesse sentido, veja-se que, além do aspecto fundiário, foram realizadas alterações em outros dispositivos legais com o objetivo de flexibilizar a legislação para criar alternativas que facilitassem a fluidez do capital. São exemplos: 1- a Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como PEC do Teto de Gastos, que limitou por 20 anos o crescimento dos gastos públicos ao percentual da

¹¹⁶ Desataca-se que a Lei nº 13.465/2017 além de disciplinar a regularização fundiária urbana, disciplinou também a regularização fundiária rural em terras da União e na Amazônia Legal. Além disso, alterou e/ou revogou diferentes dispositivos de 27 (vinte e sete) leis federais (LUFT, 2021, p. 41). Entretanto, diante do objeto do presente trabalho, será analisada apenas o que foi disciplinado a título de Reurb.

¹¹⁷ Registra-se que, a Medida Provisória nº 759 foi editada em 22 de dezembro de 2016 pelo ex-Presidente da República Michel Temer para dispor sobre além da 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. O referido diploma institui, ainda, mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

inflação; 2- a Reforma Trabalhista, que promoveu diversas alterações que enfraqueceram as garantias trabalhistas, tais como aumento do poder de negociação dos empregadores em contrapartida ao enfraquecimento do poder de negociação dos empregados via entidade sindical; e 3- a aprovação da Lei nº 13.429/2017, que autorizou a terceirização em todas as atividades da empresa, retirando a vedação existente quanto a impossibilidade de terceirizar funções ligadas à atividade fim.

Perceba-se que o que ocorreu foi um aprofundamento da inserção do Brasil no cenário internacional da dominância financeira, afinal, conforme visto no capítulo 1 (especificamente no ponto 1.2), esse processo já havia ganhado força no Brasil na década de 90, quando foram operadas transformações na estrutura do país para atrair investidores financeiros, tais como: privatizações, ações de controle com gastos sociais, diminuição da máquina pública e, especificamente no setor imobiliário, foram realizadas inovações no financiamento imobiliário nacional com a criação de instrumentos de securitização. Note-se também a similitude desses processos, por exemplo: controle com gastos sociais na década de 90 *versus* Pec de Teto de Gastos em 2016.

Cumpra, ainda, consignar o antagonismo desse momento de inflexão com o período imediatamente anterior, onde o cenário era de implementação de políticas públicas contracíclicas que objetivavam reativar a economia por meio de ações estatais. No cenário urbano, apesar dessas iniciativas não terem atingido as camadas populares da forma esperada, elas representaram a existência de preocupação na promoção de políticas para esses setores da sociedade. São exemplos disso: o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCM) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Tais políticas públicas, apesar de promoverem ações voltadas às camadas populares, também deterioraram fatores centrais para as condições de vida nas cidades ao colocarem os interesses dos agentes privados, sobretudo das construtoras, acima do interesse público (MARICATO, COLOSO, 2020, p. 341).

Com a comparação entre esses dois períodos, percebe-se que, ainda que os agentes econômicos e os atores privados que atuavam sobre o urbano conseguissem obter vantagens em um ambiente institucional que permitia a implementação de políticas públicas com caráter social (período anterior ao ano de 2016), os desejos desse setor eram maiores, ou seja, era necessário que a legislação se adequasse e construísse caminhos para que o capital penetrasse cada vez mais na vida cotidiana. Esse é o âmago das alterações legais promovidas, e o embasamento teórico desse processo, como visto, é a financeirização, retratada no primeiro capítulo deste trabalho.

O contexto acima retratado auxilia na compreensão do porquê de se implementar uma reforma tão ampla na regularização fundiária, afinal a Lei nº 11.977/09 versava sobre a regularização fundiária urbana de forma abrangente, trazendo seus princípios, objetivos e instrumentos. Então, por que revogá-la por completo? A resposta está atrelada ao cenário acima retratado, ou seja, seguindo esse aprofundamento da financeirização, e transpondo-o para o urbano, era necessário criar estratégias para transformar o estoque nacional sob o regime da propriedade individual. Traduzindo: era chegado o momento de investir na titulação em massa.

Analisando brevemente a Medida Provisória nº 759/2016 e seu processo de conversão na Lei nº 13.465/2017, esses desejos ficam claros.

Especificamente sobre a regularização fundiária urbana, em diversos trechos da exposição de motivos da MP é possível verificar que o foco da iniciativa era a dimensão jurídica, ou seja, a titulação, veja-se:

81. Por certo, identificados os núcleos urbanos informais, pelo Poder Público, concluída a REURB, estes **são juridicamente reconhecidos e, assim, tornam-se alvo de investimentos públicos**, orientados, em última análise, à promoção da função social das cidades.

82. Verifica-se, em âmbito habitacional, que as demandas por políticas públicas do Governo Federal, há muito concentraram-se na correção do déficit habitacional quantitativo, alcançado pelo Programa Minha Casa, Minha Vida.

83. Mais recentemente, com o Programa Cartão Reforma, os problemas associados à correção do déficit habitacional qualitativo entraram no foco de atenção do Governo Federal.

84. **Faltava, então, robustecer o terceiro suporte do tripé em que se apoia a questão urbana no País: o reconhecimento formal, pelo poder Público, das ocupações clandestinas e irregulares identificadas nas cidades brasileiras - situação fática que não poderia permanecer alheia aos mecanismos jurídicos.**

85. Na esteira do parágrafo antecedente, não é ocioso relembrar que o tema da regularização fundiária urbana já estava expressamente contemplado, no ordenamento jurídico brasileiro, desde a edição da Lei n. 11.977, de 07 de julho, de 2009, cujos arts. 46 a 71-A trataram do tema.

86. **Nesse toar, ressalta-se que o modelo da REURB ora proposto em caráter substitutivo, para além de preencher lacunas deixadas pelo legislador, vem dinamizar e simplificar - inclusive sob uma perspectiva registral - o processo da regularização fundiária urbana no País, permitindo que este efetivamente alcance os seus fins.**

87. Nos parágrafos seguintes, serão destacadas, por tópicos, as principais mudanças sugeridas para o tema da regularização fundiária urbana. **Antes, porém, convém ressaltar importante aspecto econômico que, também, serve à legitimação desta proposta de Medida Provisória.**

88. **É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo.**

(...)

91. Como é sabido, a terra constitui a base para o desenvolvimento econômico e social de um País. É nela que se desenvolvem a moradia, a indústria e o comércio. **Quando a terra - urbana ou rural - não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes. Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira** (BRASIL, 2016, p. 46, grifo nosso).

Os trechos acima destacados demonstram que o foco da alteração legislativa era facilitar o processo de titulação e que a justificativa para essa medida era primordialmente econômica, e só tangencialmente abrangeria as demais dimensões da regularização fundiária urbana. Exemplos dessa atuação tangencial dos demais aspectos são as afirmações feitas nos itens 81 e 86 de que a formalização mediante registro fomentaria a urbanização pelo poder público, o que não é necessariamente verdadeiro, haja vista que não existem garantias de que após o registro haverá a instalação dos serviços e equipamentos públicos, ou de que as moradias serão adequadas no aspecto edilício.

Além disso, a exposição de motivos menciona claramente no item 88 que o reconhecimento dos direitos reais titularizados por aqueles que ocupam informalmente imóveis urbanos resultará em fonte de investimento para o capital, ou seja, a regularização fundiária urbana produzirá os títulos de propriedade que serão ofertados como garantia em operações financeiras e, assim, renderão juros ao setor financeiro. Tal raciocínio demonstra claramente que o objetivo da medida é extrair o máximo do valor de troca da terra, o qual, no cenário do capitalismo financeiro, traduz-se em valor financeiro da terra viabilizado pelos mecanismos de securitização.

Ocorre que o mecanismo acima descrito, qual seja: extração de ativos financeiros por meio da titulação, será operado dentro da política pública de regularização fundiária urbana, que tem a finalidade precípua de promover o acesso à cidade e à moradia digna, ou seja, há claramente o desvirtuamento da ação estatal.

Outrossim, conforme retratado no primeiro capítulo da pesquisa, a propriedade urbana possui valor de troca, mas também possui valor de uso, o qual foi reconhecido explicitamente com a função social da propriedade. Nessa linha, não é à toa que a regularização fundiária urbana deve ser pensada, também, nas dimensões sociais, ambientais e urbanísticas, afinal, é necessário que se garanta que a propriedade urbana cumprirá seu papel social, e não que será apenas explorada no seu aspecto econômico.

Por todo o exposto até aqui, e ainda que existam trechos na exposição de motivos que façam referência a visão pluridimensional da regularização fundiária, como o foco da MP nº 759/2016 estava na titulação, é preocupante que, na prática, a visão pluridimensional reste potencialmente prejudicada, especialmente, em relação a regularização dos assentamentos informais ocupados por populações hipossuficientes.

Dando seguimento à análise do processo legislativo, durante a etapa de conversão da MP nº 759/2016 na Lei nº 13.465/2017, alguns atores da sociedade civil se uniram para lutar por alterações no texto da lei visando minorar a ruptura com o modelo anterior (Lei nº 11.977/09). A partir desse movimento foram possíveis alterações que, em certa medida, serviram à preservação do núcleo pluridimensional. Dentre essas alterações, destacam-se: inclusão nos objetivos da Reurb ao franqueamento à participação dos interessados (dimensão social), que não estava previsto no texto da MP, retoques na definição de núcleo urbano informal, para trazer maior segurança jurídica ao conceito, inclusão do instrumento da demarcação urbanística e determinação expressa de que a instalação da infraestrutura essencial na Reurb de interesse social seria de responsabilidade do ente público. No mais, o âmago da MP foi mantido.

Registra-se ainda que, poucos meses após a publicação da lei, foram propostas três Ações Diretas de Inconstitucionalidade, quais sejam as ADI's números 5771, 5787 e 5883, versando, em síntese, sobre: 1- vícios formais, e que não estariam presentes os requisitos de relevância e urgência para edição da Medida Provisória, e que o assunto não poderia ser veiculado nesse formato legal, tendo vista que a matéria seria privativa de Lei Complementar; e 2- vícios materiais, por violar as normas constitucionais que versam sobre o direito à moradia, o direito à cidade, e a função da propriedade urbana. Até o presente momento, o mérito de nenhuma dessas demandas foi apreciado.

Apesar do exposto parecer um retrato exclusivo do Brasil, cumpre rememorar, conforme retratado no capítulo 1, que a financeirização do ambiente construído é um processo mundial, ou seja, existem correntes para além dos simples desígnios daqueles que estão presentes no solo brasileiro.

Destaca-se que na América Latina o marco teórico responsável por esse pensamento, qual seja, de que a ilegalidade consistiria em um passivo financeiro, possui seu expoente no pensamento do economista peruano Hernando de Soto¹¹⁸, o qual aponta a existência de uma dimensão econômica fundamental ligada à ilegalidade urbana, a ser

¹¹⁸ Economista e político. Ver suas obras de referência *The other path* (1989) e *The mystery of capital* (2000). Para conhecer uma visão contraposta a do referido autor, ver: FERNANDES, Edésio. *Regularization of informal settlements in Latin America*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

viabilizada pela titulação. Explica-se: ele propõe que os assentamentos ilegais não sejam vistos como “problemas”, mas sim como “capital morto” de valor inestimável, que pode ser transformado em “capital líquido” e, assim, reativar a economia urbana e combater a pobreza. O caminho para essa transformação seria a titulação, ou seja, a formalização da propriedade individual (FERNANDES, 2016, p. 38).

As propostas de Soto foram traduzidas em políticas públicas de regularização fundiária em grande escala em vários países, dentre os quais: Peru, México, El Salvador, Egito, Romênia, e ganharam apoio do Banco Mundial (FERNANDES, 2016, p. 39).¹¹⁹

Ocorre que já há muito critica-se o enfoque metodológico pouco rigoroso dos estudos de Soto, além da desconsideração do teórico sobre os processos econômicos e sociais que informaram o acesso à terra urbana, principalmente na América Latina. Nas palavras de Edésio Fernandes (2006, p. 39):

Enquanto alguns analistas têm questionado o enfoque metodológico pouco rigoroso que levou de Soto a calcular o volume – altamente improvável – de “capital morto”, outros têm criticado suas ideias por sua excessiva simplificação, ou total manipulação, da dinâmica complexa dos mercados de terras informais e formais. Alguns analistas têm enfatizado o papel específico, talvez original, que a propriedade da terra tem cumprido em países em desenvolvimento, e especialmente na América Latina. Esses são países onde a combinação entre mercados de capitais fracos, economias altamente inflacionárias e sistemas de previdência social deficientes têm tornado a propriedade da terra em um mecanismo fundamental de capitalização, assim gerando uma cultura de especulação que há muito tempo tem dado suporte a uma herança de patrimonialismo e clientelismo político. Esse processo tem, por sua vez, profundamente afetado as condições de acesso à terra urbana e à moradia e à distribuição espacial de equipamentos e serviços públicos, bem como gerado o fenômeno de ilegalidade urbana (FERNANDES, 2006, p. 39).

Além disso, ressalta-se que o raciocínio de Soto ignora que a informalidade possui seu próprio sistema de valor, e que dentro dele existem trocas econômicas, inclusive, com o setor formal¹²⁰. No Brasil, por exemplo, sabe-se que a ausência de título de propriedade não impede que os moradores invistam em suas casas e

¹¹⁹ Para um apanhado das críticas aos programas de regularização fundiária realizados com base nas formulações de Soto, Ver: FERNANDES, Edésio. *Regularização de assentamentos informais na América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

¹²⁰ Esse ponto foi bem observado por Milton Santos (1979) através de sua Teoria dos Circuitos Especiais Inferiores e Superiores da Economia, por meio da qual observou que cada cidade tem duas áreas de influência com dimensões distintas que correspondem os circuitos inferior e superior da economia, os quais não podem ser considerados isoladamente, haja vista que estão em permanente sistema de interação. Nesse sentido, ver: SANTOS, Milton. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. Tradução de Myrna T. Rego Viana. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

transacionem seus imóveis no mercado considerado como informal. Ao que parece, o pensamento desse teórico ignora que a legalidade e a ilegalidade não são questões reciprocamente excludentes.

Nessa linha, como exemplo de conexão entre a legalidade e a ilegalidade dos espaços, tem-se que o próprio Estado é responsável por criar esses dois paralelos, afinal, ao selecionar, classificar e regular o espaço, ele gere as fronteiras do que será considerado formal e informal. Além disso, não se pode olvidar que a gestão realizada pelo Estado recebe influências dos arranjos e negociações ligados à produção da cidade, ou seja, a legalidade e a ilegalidade possuem uma dimensão política (LUFT, 2021 p. 30).

É exatamente por isso que ao intervir nas áreas classificadas como ilegais o poder público não pode utilizar a regularização fundiária como a cura apenas para os padrões jurídicos inadequados de propriedade individual e de regras de ordenamento territorial – afinal, a existência desses espaços é resultado de escolhas políticas e existem outras considerações que devem ser sopesadas nesse processo, razão pela qual as intervenções demandam, também, medidas sociais, urbanísticas e ambientais, para além das jurídicas (LUFT, 2021, p. 30).

Ocorre que, apesar das sobreditas considerações, é possível afirmar que as ideias de Soto inspiraram as razões de edição da MP nº 759/2016, e, portanto, da Lei nº 13.465/2017, tendo em vista que, como visto na exposição de motivos, a alegação de subaproveitamento econômico do valor das terras no Brasil foi um diagnóstico que lastreou a edição desse novo marco legal.

Outra influência do novo marco regulatório da regularização fundiária urbana foi a Teoria da Governança de Terras, que chegou ao Brasil por meio de recomendações do Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura (FAO) sobre uma maneira adequada de gestão de terras (BANCO MUNDIAL; FAO, 2014; SEAD, 2017).

Para a Teoria da Governança de Terras, a problemática do acesso à terra no Brasil, seja no campo ou na cidade, é proveniente “do fato de o país ter um conjunto de regras relacionado à posse e à propriedade da terra que não permitem a sua adequada regulação decorrente da ausência de um cadastro” (FAO; SEAD, 2017, p. 2), ou seja, o âmago da questão seria a ausência de controle sobre o uso e ocupação do solo, e para começar a resolver esse problema a solução seria um adequado sistema de cadastro e registro de terra:

A administração da terra num contexto mais geral centra-se em cinco aspectos: o cadastro, o direito à propriedade (registro), o valor da terra, seu uso e o que é permitido edificar na propriedade. Os quatro últimos dependem do primeiro, um bom cadastro.

(...)

Portanto, o cadastro é o principal instrumento de apoio dos registros de direitos de propriedade, pois é apenas por meio do cadastramento e mapeamento que se tem as garantias para um bom funcionamento do registro ao localizar as parcelas e assim evitar sobreposições e outros problemas. O cadastro, no entanto, deve primar pela cobertura completa de um país para ser viável. Certamente um bom cadastro também viabiliza a tributação da terra, a adequada gestão do território e o seu planejamento (REYDON; FELICIO, 2017, pp. 21-22).

A partir disso, a Teoria da Governança de Terras defende a gestão do território de forma integrada, começando com um adequado sistema de registro, passando por um conjunto de regras de uso e ocupação eficiente das terras, até a gestão do mercado de terras e dos tributos sobre ela incidentes (FAO; SEAD, 2017, p. 4).

Com essas ações, segundo essa teoria, os resultados seriam: garantia de propriedade e segurança da posse, apoio à tributação, segurança ao crédito, desenvolvimento e monitoramento dos mercados de terras, proteção de terras do Estado, redução das disputas por terra, melhoramento do planejamento urbano e desenvolvimento de infraestrutura, apoio à gestão ambiental e produção de dados estatísticos (REYDON; FELICIO, 2017, pp. 23-24).

Ocorre que não é possível identificar, aliada à essa teoria, a preocupação em oportunizar o acesso à terra à população de baixa renda. O que salta aos olhos é a criação de mecanismos que tragam segurança à utilização econômica da terra, garantido a partir do registro de propriedade que facilitará e trará segurança às transações que ocorram com base nesses títulos de propriedade.

Perceba-se, com base nos itens da exposição de motivos da MP nº 759/2016 acima destacados, como o atual marco regulatório da regularização fundiária preocupou-se com o aspecto da eficiência registral como caminho para a promoção do desenvolvimento econômico e social, o que sinaliza seu alinhamento com a teoria da governança de terras (ver item 91 das recomendações da MP nº 759/2016).

No mais, é possível enxergar proximidades entre a teoria de Hernando de Soto e a Teoria da Governança de Terras, tendo em vista que ambas acreditam que a formalização da propriedade trará benefícios econômicos. Entretanto a questão que não foi respondida por ambas as teorias é: para quem irão esses benefícios econômicos?

Raquel Rolnik (2015), por meio de estudo que analisou mundialmente diversos programas de titulação, sinalizou que não existem resultados econômicos positivos provenientes desses programas, quando sopesados com o prejuízo socioeconômico.

Não há evidências sobre os resultados econômicos de programas de titulação, que esses resultados não existem com relação ao impacto de longo prazo no desenvolvimento do mercado de terras e socioeconômico; que a titulação dos moradores pobres não causou impacto no acesso ao crédito nos bancos, pois as estratégias dos bancos para obtenção de crédito formal pouco dialoga com as estratégias econômicas dos grupos de mais baixa renda; que o registro formal da propriedade não aumenta a segurança da posse porque a segurança da posse não está necessariamente relacionada com a exigência de um título formal registrado, mas sim com a percepção política, cultural, social da possibilidade de permanência na área de regularização; e que os programas de titulação por si só não melhoram a qualidade de vida nos assentamentos, pois não são capazes de promover a integração socioespacial desses locais à cidade onde estão inseridos, se não implementados junto à investimentos com infraestrutura, serviços e medidas ambientais (ROLNIK, 2015, p. 211).

Isso demonstra que as práticas de titulação não trazem benefícios para a população beneficiária dessas políticas públicas, mas, ao revés, produzem malefícios que colocam em questionamento as próprias justificativas que levaram à criação desses programas.

Por fim, destaca-se que a disseminação de práticas em ações governamentais amparadas no pensamento teórico de determinados atores não é uma novidade nos estudos de políticas públicas, sendo esses atores societários denominados “*think tanks*”, os quais são pesquisadores e acadêmicos que possuem interesses teóricos e filosóficos em problemas públicos e são angariados por organizações privadas com os mesmos interesses, os quais, em conjunto, disseminam essas práticas (p. 81).

A preocupação em si é o quanto esse modelo de disseminação de práticas em políticas públicas molda a ação estatal a partir de experiências externas em detrimento do conhecimento da realidade das questões que formam os problemas públicos locais, e o quanto isso compromete o potencial de sucesso de uma política pública. Essa afirmação deriva do papel que as organizações privadas exercem e no modo como elas interpretam as opções políticas por meio de perspectivas ideológicas e com base em interesses que não estão alinhados com o interesse público (HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A., 2013, p. 81).

Além disso, é passível também de reflexão o quanto esses *think tanks* são utilizados para disseminar práticas que não colocam os interesses das comunidades

locais como centro de preocupação, pois defendem agendas de outros setores que lucrarão com essas intervenções.

No caso específico das alterações na regularização fundiária urbana, por meio das modificações promovidas pela Lei nº 13.465/2017, pelo que foi visto até aqui, existem indícios de que o protagonismo conferido à dimensão jurídica comprometerá a política pública, sobretudo a Reurb-S, ou seja, a influência dessas teorias foi nociva.

3.2 Conceitos-chave e principais alterações

No capítulo anterior, foi apresentada a visão pluridimensional da regularização fundiária consagrada na Lei nº 11.977/09, a qual estava alinhada com a Constituição Federal e com o Estatuto da Cidade. Nesse tópico será perquirida a visão defendida pela Lei nº 13.465/2017, o novo marco da regularização fundiária urbana, agora tratada pela sigla Reurb. Para tanto, serão analisados o conceito de regularização, os objetivos, as espécies e principais instrumentos desse novo marco legal, a partir do que será possível a extração da visão de Reurb por ele consagrada.

Primeiramente, em relação ao conceito de Reurb, ao contrário da Lei nº 11.977/09 que trazia detalhadamente o conceito, a Lei nº 13.465/2017 não trouxe uma definição exata do instituto. A Tabela 1 apresenta a comparação dos dois dispositivos.

Tabela 1 - Comparação dos conceitos de Reurb

Lei 11.977/09	Lei nº 13.465/17
<p>Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.</p> <p>(Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)</p>	<p>Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes</p>

Fonte: A autora, 2023.

Através da leitura comparativa das suas disposições, percebe-se que a visão pluridimensional da Reurb foi consagrada no novo marco, entretanto, quando comparada à conceituação anterior, verifica-se que alguns termos importantes foram extirpados, por exemplo: a garantia ao direito social à moradia, o pleno

desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Tais supressões não são apenas detalhes, haja vista que a conceituação detalhada viabiliza a base do instituto, razão pela qual quanto mais completa sua definição melhor será seu balizamento frente aos desafios que exsurtem da aplicação e interpretação da lei.

Outro aspecto problemático é que o conceito do instituto da Reurb, seguindo a abordagem de direito e políticas públicas (DPP), é um dos responsáveis pela modelagem da política pública, afinal, ele tece minúcias sobre os produtos (*outputs*) que a ação governamental irá produzir. Dessa forma, as alterações no conceito da Reurb trazem problemas para essa política pública, principalmente por não correlacionar o processo de regularização fundiária com a garantia ao direito social de moradia, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que é mais sensível ainda nos casos de regularização de assentamentos precários (Reurb-S).

Vale destacar também do conceito de Reurb, a utilização do termo “núcleos urbanos informais”, definido como “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” (art. 11, II da Lei nº 13.465/2017). Esse termo é uma novidade da Lei nº 13.465/2017, e traduz mais do que uma simples alteração de nomenclatura. Passa-se, brevemente, a essa análise.

Primeiramente, lembre-se, conforme retratado no item 1.3.1, que em 2004 o termo utilizado pela Política Nacional de Habitação foi “assentamentos precários”, e que essa escolha traduzia a preocupação na construção de uma categoria de abrangência nacional e representativa do conjunto de assentamentos urbanos inadequados.

A Lei nº 11.977/09 utilizou o termo “assentamento irregular”, o qual, de certa forma, é correlato com o termo “assentamento precário” pecando apenas por não diferenciar irregularidade de precariedade, tendo em vista que, conforme também retratado no item 1.3.1, o primeiro relaciona-se, sobretudo, com a propriedade da terra e o desrespeito às normas de uso e ocupação do solo, e o segundo com os aspectos físicos do ambiente, e liga-se, sobretudo, à preocupação em classificar os assentamentos ocupados por população de baixa renda. Nessa linha, não é à toa que existem situações de irregularidade em que não existirá precariedade, como, por exemplo, as irregularidades urbanísticas produzidas por condomínios de luxo.

Renato Balbim (2022a) chama a atenção para o fato de que o termo informal passou a ser relacionado aos assentamentos humanos em geral, e as favelas em particular, na Nova Agenda Urbana (NAU)¹²¹, resultante da Habitat III (UN-Habitat, 2016)¹²². Diante disso, o pesquisador expõe que a utilização do termo “núcleos urbanos informais”, novidade da Lei nº 13.465/2017, traduz o alinhamento do arcabouço jurídico brasileiro e as políticas públicas dele provenientes às diretrizes mundiais de abertura do mercado de terras urbanas para o sistema financeiro global:

Esse processo se inicia antes mesmo da Lei 13.465 de 2017 que revê o arcabouço legal da regularização fundiária urbana. E, continua em curso como revela o recém lançado Programa Casa Verde Amarela (PCVA). O que poderia ser a simples criação de um neologismo, uma simples generalização, um alinhamento as agências internacionais, revelou-se ainda mais. Trata-se de uma nova política de desenvolvimento urbano que reestabelece papéis dos agentes envolvidos e cria instrumentos exclusivos para a inserção no mercado do vasto estoque imobiliário imobilizado, como preconizam os seguidores de Hernando de Soto (BALBIM, 2022^a, p. 16).

O que Renato Balbim explica, e que possui coerência com que foi visto sobre a Lei nº 13.465/2017, é que a utilização do termo informal traz o foco para a dicotomia existente entre seu antagonista, qual seja, o formal, e traduz, em si, a ideia de conversão dessa informalidade em formalidade. Essa leitura coaduna com os propósitos que inspiraram a alteração do marco da regularização fundiária urbana, quais sejam, as teorias de Hernando de Soto e da Governança de Terras, e que sinalizam o abandono prático da visão pluridimensional da regularização fundiária urbana para o protagonismo sob o aspecto jurídico da titulação, visando a utilização econômica da terra.

Percebe-se, assim, que essas alterações em termos de conceito e de nomenclaturas não podem ser reduzidas ou desconsideradas, afinal, com fulcro na abordagem de direito e políticas públicas, elas orientam o desenho legal da própria ação governamental.

Dando continuidade, passa-se à análise dos objetivos do novo marco da regularização fundiária urbana, elencados no art. 10 da Lei nº 13.465/2017. A Tabela 2 contém uma comparação entre o que previa o diploma anterior e a atual previsão:

¹²¹ UN-Habitat (2016) – New Urban Agenda. *Report of the United Nations Conference on Human Settlements* (HABITAT III). Quito, Equador.

¹²² Renato Balbim retrata também que, no Brasil, a primeira vez que o termo informal foi utilizado foram nos documentos do Programa Papel Passado, todavia, como visto, não foi esse o termo emplacado pela Política Nacional de Habitação de 2004, ou pela Lei nº 11.977/09.

Tabela 2 - Comparação dos objetivos dos marcos normativos da Regularização Fundiária Urbana.

Art. 48 da Lei 11.977/09	Art. 10 da Lei nº 13.465/17
I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;	III – ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;	I – identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;	XII – franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.
IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos;	V – estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
V – concessão do título preferencialmente para a mulher.	XI – conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
	II – criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; IV – promover a integração social e a geração de emprego e renda; VI – garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; VII – garantir a efetivação da função social da propriedade; VIII – ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; IX – concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; X – prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

Fonte: A autora, 2023.

Pela leitura comparativa dos dois dispositivos é possível observar que textualmente não se notam alterações nocivas à visão pluridimensional consagrada no diploma anterior. Ocorre que foram incluídos objetivos claramente alinhados com aspectos econômicos, através da inserção de termos como: criação de unidades

imobiliárias, geração de emprego e renda, eficiência na ocupação do solo. Essas inclusões indicam um viés econômico aliado ao procedimento de regularização fundiária, o que, aliás, coaduna com a exposição de motivos da MP nº 759/2016.

Registra-se que não se pode ignorar que a propriedade possui um viés econômico – assunto trabalhado no tópico 1.1 –, todavia, há também o aspecto social atrelado à função social da propriedade que, no caso específico da propriedade urbana, circunscreve-se, dentre outros aspectos, ao atendimento das funções sociais da cidade.

Sobrevém que, no caso da regularização fundiária, sobretudo da regularização fundiária urbana de interesse social, o aspecto social da propriedade urbana possui maior relevo quando comparado com o aspecto econômico. Esse raciocínio deriva dos benefícios que o processo de regularização gera tanto para a população beneficiada quanto para a coletividade, tendo em vista que a integração do assentamento precário irá viabilizar, em última instância, as funções sociais da cidade, o que é benéfico para toda a coletividade.

Sobre as espécies de regularização fundiária urbana, tanto o diploma anterior como o atual preveem a de interesse social e a de interesse específico, entretanto, as nomenclaturas Rerub-S e Reurb-E, conforme já ressaltado, foram criadas pela Lei nº 13.465/2017. Advém que, apesar da manutenção das espécies de regularização fundiária urbana, foram feitas alterações substanciais nos procedimentos visando a facilitação do procedimento de titulação, o que será trabalhado no próximo tópico.

Em relação aos principais instrumentos da regularização fundiária urbana¹²³, a demarcação urbanística, importante desde as experiências pioneiras de regularização, acabou com sua utilização sendo facultada pela Lei nº 13.465/2017, vide disposição do §3º art. 19¹²⁴, o qual estabeleceu que ela não seria condição para o processamento e efetivação da Reurb.

Nesse ponto, cumpre lembrar que a demarcação urbanística visa a delimitação da área a ser regularizada, revelando-se, portanto, como etapa essencial para realização da regularização fundiária urbana, haja vista que a partir dela é possível identificar a extensão da região a ser regularizada e delimitar as necessidades específicas da localidade.

¹²³ Não serão trabalhados todos os instrumentos da Reurb, mas apenas aqueles que, diante do histórico dos processos de regularização, são fundamentais para seu desenvolvimento, e que foram alterados por meio da Lei nº 13.465/2017.

¹²⁴ Art. 19. O poder público poderá utilizar o procedimento de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado. (...) § 3º Os procedimentos da demarcação urbanística não constituem condição para o processamento e a efetivação da Reurb.

Dessa forma, tornar a demarcação urbanística facultativa comprometerá a efetivação dos aspectos urbanísticos, ambientais e sociais da Reurb, tendo em vista que por meio dela serão identificados o plexo de medidas a serem adotadas para a incorporação do assentamento.

Veja que a importância da demarcação urbanística é tamanha que o Estatuto da Cidade já havia previsto sua natureza de instituto jurídico e político da regularização fundiária (art. 4º, V, t), afinal, é praticamente inviável promover a regularização sem delimitar a área ou os beneficiários.

A facultatividade da demarcação urbanística é uma falha tão séria da Lei nº 13.465/2017 que, dificilmente, será possível a realização de qualquer procedimento de regularização fundiária plena sem sua utilização. Isso demonstra que, na realidade, o que se pretende é apenas titular e não promover a integração socioespacial e o acesso à terra urbanizada, afinal, se a demarcação urbanística fosse obrigatória, tornaria mais difícil e custosa a regularização, o que não interessa para a financeirização, que quer facilitar a titulação.

Outro ponto em relação à alteração dos instrumentos foi a retirada de elementos essenciais do projeto urbanístico (art. 36 da Lei nº 13.465/2017), o qual perdeu, por exemplo: a indicação das medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei e as condições para promover a segurança da população em situação de risco.

A retirada desses pontos é prejudicial, principalmente para a regularização fundiária urbana de interesse social, haja vista que é comum os assentamentos precários serem localizados em áreas de risco e/ou reservas de proteção ambiental.

Ainda com relação à disciplina do projeto de regularização fundiária, o art. 36 parágrafo 3º previu que as obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb. Para tanto, haverá um cronograma de obras que será anexado ao projeto urbanístico, a ser assinado pelos responsáveis pela implementação desses itens, e funcionará como um termo de compromisso (art. 35, X). Essa disposição demonstra que a efetivação da dimensão urbanística não é condicionante ao registro da Reurb, que poderá ocorrer independentemente se a área está servida de infraestrutura mínima. Tal fato evidencia, novamente, o predomínio da dimensão jurídica em detrimento do acesso à terra urbanizada.

Perceba-se, assim, que a demarcação urbanística e o projeto urbanístico são peças fundamentais para a concretização da visão pluridimensional da Reurb. Nesse sentido, essas alterações promovidas pelo novo marco, mais uma vez, sinalizam o desinteresse na realização dessa política pública como meio para promover a integração socioespacial, e indicam a deturpação da Reurb quando comparado com o modelo anterior (Lei nº 11.977/09) e ao que o procedimento se propõe.

Por fim, cumpre sinalizar que a Lei nº 13.465/2017 dispensou, ainda, a edição de lei específica local para a realização da Reurb, e que seu regramento constasse no Plano Diretor (art. 28). Essa previsão, além de contrariar o art. 182 da CRFB/88, que garante a execução da política urbana ao Município, desrespeita, também, o Estatuto da Cidade que preleciona a regularização como um de seus objetivos.

Outrossim, a necessidade de previsão do procedimento da regularização fundiária na lei municipal, ou no Plano Diretor, não é simples burocracia, mas sim reconhecimento de que a regularização precisa ser pensada de acordo com as especificidades de cada localidade e alinhada à visão global da política urbana sobre o território como um todo, sob pena de, também nesse aspecto, não ser autora da promoção da integração socioespacial.

Com base no exposto, é forçoso concluir que as alterações promovidas pelo novo marco legal da regularização fundiária urbana foram operadas sem a avaliação da modelagem da política pública anterior, ou seja, sem a consideração de dispositivos e previsões que eram peças-chaves para a realização da regularização na sua visão integral, os quais são insumos frutos de um processo histórico de construção do instituto, afinal, conforme exposto ao longo deste trabalho, a regularização foi inserida originalmente no ordenamento seguindo as experiências práticas vividas no Brasil nos anos 80.

O que se percebe, portanto, é o abandono prático da visão pluridimensional e o fortalecimento da dimensão jurídica da regularização fundiária urbana, afinal, os demais procedimentos urbanísticos, sociais e ambientais foram flexibilizados para acelerá-la.

De fato, conforme retratado no trabalho, as intervenções pregressas em assentamentos precários priorizaram o aspecto urbanístico, o que pode ter gerado uma demanda represada por titulação. Por certo, essa demanda represada deve ser reconhecida, não apenas por razões jurídicas e econômicas, mas também por razões humanitárias e sociais, afinal, não há como ignorar que existem assentamentos precários consolidados há décadas que não são legalizados, sendo isso resultado da tradição de naturalização e inviabilização e repressão desses espaços (FERNANDES, 2023, p. 254).

Ocorre que, não se pode pensar as estratégias jurídicas-urbanísticas apenas para tratar a ilegalidade sob o viés da titulação individual.

Nessa perspectiva, e como prejuízo do predomínio da ênfase em títulos individuais de propriedade plena, tem-se a inviabilização do debate necessário sobre outras formas jurídicas de titulação e de segurança jurídica, tais como, por exemplo, títulos coletivos, aluguel social e Termo Territorial Coletivo (TTC)¹²⁵, uma adaptação brasileira ao modelo Community Land Trust (CLT)¹²⁶.

Diante dos prejuízos derivados das alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017, a questão em si é refletir como elas irão impactar a Reurb-S. Essa é a tarefa dos próximos pontos do trabalho.

3.3 Alterações na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social

Antes de seguir com a análise prática do resultado dessas alterações na Regularização Fundiária de Interesse Social – Reurb-S, é necessário analisar as alterações promovidas por meio da Lei nº 13.465/2017, que construíram as brechas normativas para a utilização financeirizada dessa modalidade.

Para tanto, e estabelecendo um contraponto com a visão anterior, cumpre lembrar que, historicamente, desde as primeiras experiências da década de 80, a regularização de interesse social era de responsabilidade do poder público.

Aliás, foi nesse sentido que o aparato brasileiro estabeleceu a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda como prioridade da política urbana (art.2º, XIV da Lei nº 10.57/01). Também foi nesse viés que a Lei nº 11.977/09 reconheceu que na regularização fundiária de interesse social caberia ao poder público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implementação da infraestrutura essencial, ainda que a regularização fosse promovida pelos beneficiários ou por outras organizações de interesse público (art. 55, parágrafo único).

¹²⁵ O TTC apresenta um modelo de gestão coletiva do território e representa uma alternativa ao enfrentamento da problemática da permanência de populações vulneráveis após o procedimento de regularização fundiária, prevendo barreiras para que esses territórios não sejam capturados por atores do setor econômico privado, os quais, desejosos de expandir seus lucros, promovem processos de retirada dessa população (processo de gentrificação).

¹²⁶ Em 2017, o modelo *community land trust* foi reconhecido pela Nova Agenda Urbana – documento da ONU adotado que estabelece diretrizes globais de políticas urbanas e habitacionais – como uma opção preferencial de garantia de moradia sustentável e acessível, devendo ser apoiada pelos Estados. Nesse sentido, ver o item 107 da Agenda Urbana, disponível em: <<https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2022.

Dessa forma, o paradigma consagrado pela Lei nº 11.977/09 era de que a regularização fundiária de interesse social era de competência do poder público e, principalmente, que a implantação da infraestrutura básica¹²⁷ era seu dever.

Ocorre que a Lei nº 13.465/2017 alterou substancialmente esse paradigma ao facultar aos próprios beneficiários da Reurb-S à promoção, as suas expensas, do projeto urbanístico, dos demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, bem como as obras de infraestrutura essencial (art. 33, parágrafo 2º da Lei nº 13.465/2017). Com essa alteração, a Reurb-S ainda deve ser promovida pelo poder público, entretanto, facultou-se aos beneficiários a possibilidade de arcarem com seus custos.

A questão que se impõe é: as áreas abrangidas por essa modalidade de regularização são ocupadas pela população de baixa renda, diante do que se indaga: como facultar a elas o financiamento da Reurb-S? A resposta, conforme será visto no próximo capítulo, será a contratação de empréstimos pelos beneficiários, e a utilização de fundo público para o pagamento de agentes privados, que serão imbuídos da execução da política pública.

Dessa forma, a referida alteração legal oportunizou a penetração de uma visão financeira em uma política de eminente cunho social, o que tem o potencial de comprometer que ela se realize segundo seus propósitos.

Destaca-se que a essa redação do art. 33 parágrafo 2º não constava na versão original da Lei nº 13.465/2017. Sua inserção ocorreu por meio de alteração promovida pela Lei nº 14.118/2021, a qual originou-se da conversão da MP nº 996/2020 editada para regulamentar o Programa Casa Verde e Amarela (CVA), que veio substituir o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

Originalmente, a Lei nº 13.465/2017 previa como responsabilidade do poder público a promoção do projeto, dos demais documentos necessários, e da implantação da infraestrutura essencial. Foi com a Medida Provisória nº 996/2020 que passou a ser facultado aos legitimados da Reurb, dentre os quais incluem-se os beneficiários, a possibilidade de custearem o projeto e os demais documentos necessários à regularização, e foi durante o processo de conversão dessa MP que a implantação da infraestrutura essencial passou a ter sua implantação facultada aos beneficiários.

¹²⁷ A infraestrutura essencial refere-se ao sistema de abastecimento de água potável, ao sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, da rede de energia elétrica, as soluções de drenagem, e a outros equipamentos definidos pelo Município como necessários, diante das especificidades locais (art. 36, parágrafo 1º da Lei nº 13.465/2017).

Diante da significativa alteração para a realização dessa política pública, a pesquisa passou a investigar a origem normativa dessa alteração e através do levantamento das emendas aditivas formuladas no âmbito da Câmara de Deputados, durante o processo de conversão da MP nº 996/2020 na Lei nº 14.118/21, identificou-se a Emenda Aditiva nº 56/2020, de autoria do Deputado Federal Vinicius Poit (Novo/SP)¹²⁸, como responsável por essa alteração.

Ao analisar o conteúdo da referida emenda ficou claro que os desígnios dessa alteração estavam em plena consonância com as teorias retratadas anteriormente, quais sejam: “O Ministério do Capital” de Hernando de Soto, e a Teoria da Governança de Terras, as quais visualizam na irregularidade fundiária uma oportunidade econômica.

Seguem trechos da justificativa da emenda que explicitam essa posição:

Há uma estimativa que nos causa perplexidade: mais de 30 milhões de lotes imobiliários encontram-se em situação irregular perante o Registro Geral de Imóveis em todo o ordenamento jurídico brasileiro. Ou seja, imóveis que se encontram em situação de informalidade, sem escritura, equivalem a aproximadamente 50% de todos os dos lotes imobiliários brasileiros. (...)

Surgem inúmeras adversidades para a família que não tem regularidade de suas moradias. Na informalidade, não há endereço formal ou qualquer comprovante de residência. **Assim, as pessoas não conseguem se integrar ao sistema bancário e financeiro formal. Ainda, o acesso a crédito fica extremamente reduzido e os juros cobrados serão altos, já que não podem colocar suas moradias informais como garantia.** (...)

Com vistas a mudar essa situação lastimável, nossa emenda visa aperfeiçoar o Programa Casa Verde e Amarela com base em dois grandes conceitos: 1) a regularização e formalização dos lotes de terra hoje irregulares; e 2) **a desburocratização e facilitação para a criação de novos lotes no mercado formal.** Nossa emenda permite, ainda, que o referido Programa possua Parcerias Público-Privadas (PPP), nos moldes da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

Pretendemos alterar a Lei nº 13.465/17, aperfeiçoando e dinamizando a regularização fundiária no país. **Abre-se a possibilidade de organização de processo autofinanciável, caso haja a perda de capacidade de investimento do Poder Público Municipal em conduzir um processo completo de regularização fundiária. Há também a possibilidade expressa de alienar fiduciariamente o imóvel.** Assim, o proprietário poder adquirir crédito com melhores condições e menores taxas de juros. (...)

Falando-se em preços e regularização de imóveis, remetemos à célere obra do economista Hernando de Soto, “O Mistério do Capital”. Estima-se que exista hoje, no mundo inteiro, mais de 10 trilhões de dólares de capital imobilizado, de “capital morto”. **Ou seja, ativos imobiliários que existem no mercado informal, mas não**

¹²⁸ O Deputado Federal Vinicius Poit é do Partido Novo e foi eleito pelo Estado de São de Paulo. Através de informações disponibilizadas pelo próprio deputado em sua campanha para coleta de financiamento eleitoral, consta que ele é autor de diversos projetos de lei vinculados a pautas econômicas liberais. Nesse sentido, ver: <<https://votolegal.com.br/poit?ref=linknabio>>. Acesso em: 28 jan. 2023.

podem ser utilizados pelos indivíduos no mercado formal. Pretendemos mudar essa realidade em território brasileiro, trazendo segurança jurídica e o devido direito à propriedade privada para o nosso povo.¹²⁹

Através da leitura dos trechos destacados da justificativa, é possível identificar que a emenda visava ainda mais alterações, como, por exemplo, a inclusão da alienação fiduciária nos instrumentos da Reurb. A ideia era que o imóvel do beneficiário fosse colocado como garantia para realização da política pública de regularização fundiária de interesse social. Entretanto, a emenda foi acolhida parcialmente, sendo promovida apenas a inclusão acima delineada no art. 33, parágrafo 2º da Lei nº 13.465/2017.

Com essa alteração, viabilizou-se o mercado privado da regularização fundiária, o que pode ser danoso para a regularização fundiária de interesse social, tendo em vista que os interesses dos agentes privados participantes desse processo não serão, necessariamente, similares ao interesse da população beneficiária.

Além disso, com as demais alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017 (trabalhadas no tópico anterior), desenha-se um cenário de comprometimento do acesso à terra urbanizada via política pública de regularização fundiária de interesse social. Cabe agora verificar como essas alterações legais impactaram na elaboração de sua política pública correspondente, qual seja: O Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional vinculado ao Programa Casa Verde e Amarela.

Para tanto, no próximo capítulo será realizada uma análise *ex post* do desenho dessa política pública, com base no diagnóstico por ela realizado sobre o problema público e das considerações feitas acerca das bases jurídicas do acesso à terra urbanizada, de acordo com a abordagem de direito e políticas públicas.

Destaca-se que, em termos metodológicos para retomar a análise do diagnóstico do problema, serão vistos os documentos oficiais da política, e comparado com o diagnóstico do problema público realizado no presente trabalho no tópico 1.3.

Além disso, e de acordo com a abordagem DPP, será perquirido como as bases jurídicas da política pública – trabalhadas no tópico 2.1 – foram consideradas pelo programa, e seu desenho jurídico-institucional.

¹²⁹ O inteiro teor da Emenda Aditiva nº 56/2020 está disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1926694&filename=Tramitacao-EMC%2056/2020%20MPV99620%20=%3E%20MPV%20996/2020>. Acesso em: 28 jan. 2023.

4. O PANORAMA ATUAL DA REURB-S: UMA POLÍTICA DE MERCADO OU DE INTERESSE SOCIAL?

Neste capítulo será analisado o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional (REGMEL), o qual foi criado em 2020 pelo governo federal para promover ações nas áreas classificadas como Reurb-S.

O referido programa é vinculado ao Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) (Lei nº 14.118./21), e coloca em prática as ações pensadas por meio da Lei nº 13.465/2017 para regularização das áreas classificadas como de interesse social.

Ao longo da análise do PCVA e do REGMEL a pesquisa verificou que eles, de fato, complementam o movimento de financeirização da regularização fundiária de interesse social iniciado em 2017 com a Lei nº 13.465/2017, o que será retratado ao longo deste capítulo.

Dessa forma, neste capítulo será apresentado o referido programa, sua estrutura, e realizada uma avaliação quanto ao seu desenho, especificamente, para compreender o potencial para tratar o problema público de acesso à terra urbanizada. Além disso, será demonstrado como o REGMEL operacionalizou a financeirização da Reurb-S.

4.1 O Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional

Neste tópico será apresentado o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional (REGMEL) instituído através da Resolução nº 225/2020 do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social. A referida política pública é vinculada ao Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), o qual veio a substituir o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), conforme alteração promovida pela Lei nº 14.118/2021.

Dessa forma, antes de adentrar nas minúcias sobre o programa analisado, será feita uma breve apresentação sobre o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), tendo em vista que ele possui alinhamento com as influências que resultaram na alteração da Lei nº 13.465/2017, e por meio delas dá os contornos ao REGMEL.

Conforme sinalizado anteriormente, ao analisar o PCVA e o REGMEL, a pesquisa verificou que ambos os programas complementam o processo de financeirização iniciado pela Lei nº 13.465/2017.

4.1.1 Lei nº 14.118/2021: Vinculação ao Programa Casa Verde e Amarela

O Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), instituído por meio da Lei nº 14.118/21, consolida a mudança no arcabouço da regularização fundiária urbana promovida pela Lei nº 13.465/2017, sendo ele o responsável por estabelecer os termos finais para a transformação da informalidade fundiária em oportunidade econômica, conforme será demonstrado.

Em termos gerais, e seguindo a proposta do PMCMV, o PCVA é destinado ao atendimento das necessidades habitacionais das famílias de baixa renda. Advém que o PCVA, ampliando a proposta do programa anterior, além de prover formas de combater o déficit habitacional quantitativo, criou ferramentas para combatê-lo no seu viés

qualitativo¹³⁰, sendo exemplo disso, exatamente, a instituição do REGMEL a ele vinculado¹³¹.

O PCVA pode ser sistematizado no seguinte tripé: 1- regularização fundiária urbana de interesse social às custas das famílias que detêm a posse da terra; 2- produção habitacional de mercado para a classe média¹³²; e 3- destinação de terra públicas da União para projetos de urbanização, mas sem vinculação a ações de interesse social¹³³ (BALBIM, 2022).

A referida sistematização demonstra que o foco do PCVA não é a população de baixa renda, mas sim a classe média, sendo retrato marcante disso o fato de que o referido programa encerrou o financiamento habitacional para a faixa 1 do PMCMV, que atendia famílias com renda de até R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) e oferecia subsídios de até 90%.

Especificamente sobre o objeto de pesquisa do presente trabalho, qual seja, Reurb-S, conforme visto no capítulo anterior, foi a Lei nº 14.118/21 que alterou o art. 33, parágrafo 2º da Lei 13.465/2017 e abriu o caminho para utilização econômica dessa política pública.

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

(...)

§ 2º Na Reurb-S, fica **facultado aos legitimados promover, a suas expensas**, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial nos termos do § 1º do art. 36 desta Lei (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021, grifo nosso).

Outro ponto importante alterado pela Lei nº 14.118/21, e que repercutirá na Reurb-S, foram as alterações promovidas no Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

¹³⁰ Em linhas gerais, o déficit quantitativo está relacionado à demanda não suprida por moradias, e o déficit qualitativo diz respeito à inadequação das moradias.

¹³¹ Já existiam críticas direcionadas ao PMCMV em relação à inexistência de instrumentos para combater o déficit habitacional no viés qualitativo. O Programa Casa Verde e Amarela veio substituí-lo, e foi editado em um momento de troca de governo no âmbito da União, sendo característico desse episódio que os governos realizem uma reformulação ou edição de políticas públicas, com vistas a adequá-las às suas propostas de governo. Esse momento é conhecido como “*policy window*”, qual seja, momento em que os problemas, propostas e política ocasionalmente convergem abrindo uma janela de oportunidade que permite que alguns assuntos alcancem a agenda governamental. Nesse sentido, ver: ANDERSON, James E. *Public Policymaking*. Texas A&M University, 2011, p. 93.

¹³² O PCVA encerra o financiamento habitacional para a faixa 1, a qual atendia famílias com renda de até R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) e oferecia subsídios de até 90%.

¹³³ Art. 7º da Lei nº 14.118/21.

O FDS foi criado pelo Decreto nº 103/1991 e regulamentado pela Lei nº 8.677/93. Seu histórico de utilização era voltado à produção de moradia para população de baixa renda via iniciativas de associativismo¹³⁴, ou seja, os valores desse fundo eram acessados pelas famílias reunidas em associações, cooperativas ou entidades voltadas para habitação popular.

Ocorre que a lógica solidária de execução do FDS foi transformada em uma lógica mercantilista e individual com a Lei nº 14.118/21, a qual desatrelou sua utilização à produção social da moradia, ao permitir que empresas privadas acessem esse recurso público e o utilizem em operações de financiamento. Isso só foi possível porque a Lei nº 14.118/21 alterou o art. 2º, parágrafo único da Lei nº 8.677/93 – diploma que regulamentava o FDS – e incluiu a referida previsão.

Art. 19. A Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 2º. Parágrafo único. O FDS tem por finalidade o financiamento de projetos de iniciativa de pessoas físicas e de empresas ou entidades do setor privado, **incluída a concessão de garantia de crédito de operações de financiamento habitacional**, vedada a concessão de financiamentos a projetos de órgãos da administração direta, autárquica ou fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios ou de entidades sob seu controle direto ou indireto (NR, grifo nosso).

Conforme será visto no próximo tópico, é o FDS que financiará o REGMEL, sendo essa uma outra alteração na utilização do fundo, afinal, quando comparado com o anterior ele deixa de ser um fundo público destinado à provisão habitacional e passa a destinar-se exclusivamente para a regularização fundiária executada por agentes privados.

Essas alterações na utilização do FDS são potencialmente gravosas diante do direcionamento que foi dado pela Lei nº 13.465/2017 à Reurb-S, qual seja: o predomínio da titulação como meio de explorar economicamente a irregularidade fundiária.

Passa-se, agora, ao estudo da estrutura do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, o que permitirá compreender como essas alterações repercutiram no desenho dessa política pública.

¹³⁴ Associativismo porque são as famílias reunidas em associações, cooperativas ou entidades que podem acessar o fundo. Exemplo de programa que utilizou o FDS foi o Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV-e).

4.1.2 Estrutura do programa. Regularização Fundiária Cartorial

Já nas primeiras linhas do texto constante na página do Governo Federal, destinada à publicização do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, identificam-se os mesmos propósitos que orientaram a alteração do marco regulatório da Reurb: a titulação como principal diretriz da política visando a promoção do acesso ao crédito, veja-se:

A iniciativa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional foi **criada para dar o título que garante o direito real sobre o lote das famílias**. A medida serve para dar segurança jurídica, reduzir conflitos fundiários, **ampliar acesso ao crédito, estimular a formalização de empresas e o aumento do patrimônio imobiliário do País**.

A iniciativa também busca reformar e/ou ampliar imóveis em deterioração, falta de estrutura (como banheiro, cobertura ou piso), instalações elétricas ou hidráulicas inadequadas e adensamento excessivo de moradores, entre outras adversidades¹³⁵.

Pela leitura do trecho acima destacado, sobressai que o carro-chefe do programa é a titulação, e em segundo plano estarão as melhorias edilícias. Para compreender como isso será operado pelo programa, passa-se agora à análise de sua estrutura.

Ressalta-se que, desde a propositura da Medida Provisória nº 996/2020, a qual foi convertida na Lei 14.118/21, a melhoria habitacional e a regularização fundiária já estavam previstas como integrantes do PCVA, sendo essa, portanto, a origem do REGMEL.

Assim, conforme acima retratado, e rememorando, o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional (REGMEL) é integrante do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA)¹³⁶, o qual foi instituído pela Lei nº 14.118/21 em substituição ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), disposto através da Lei nº 11.977/09.

O REGMEL foi instituído através da Resolução nº 225/20 do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, e regulamentado através da Instrução Normativa nº 2/2021 do Ministério do Desenvolvimento Regional¹³⁷.

¹³⁵

Disponível

em:

<<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/regularizacao-fundiaria-e-melhoria-habitacional>>. Acesso em: 30 jan. 2023.

¹³⁶ Art. 8º, IV e VII da Lei 14.118/21.

¹³⁷ Essa instrução foi alterada pelas Instruções Normativas nº 25/2021 e nº 47/2022. Todas as alterações foram consideradas nesta análise.

Por meio das considerações feitas na resolução instituidora do programa, é possível extrair alguns elementos que sinalizam como foi o delineamento do problema público a ser enfrentado pela referida ação governamental:

Considerando que a pandemia pela qual passa o país trouxe o foco dos interesses e elevou o sentido de urgência e a importância da ação governamental na superação das precariedades urbanas e sociais dos territórios que compõem as cidades brasileiras, que não garantem condições mínimas de habitabilidade para o isolamento social;

Considerando que o acesso à moradia regular e adequada é condição básica para que as famílias de baixa renda possam superar suas vulnerabilidades sociais e alcançar sua efetiva inclusão na sociedade brasileira e que **estas famílias não têm capacidade de acessar serviços de regularização fundiária e melhoria habitacional no mercado**, requerendo condições de financiamento e subsídio especiais,

Considerando que a inadequação de moradias, que abarca domicílios sem banheiro, com adensamento excessivo de moradores por dormitório, precariedade de pisos e cobertura, entre outros, afeta a salubridade de comunidades inteiras e as torna propícias à propagação de doenças infecciosas,

Considerando que a irregularidade fundiária é prejudicial ao ordenamento urbano dos municípios e também às famílias, que não podem mobilizar seus ativos para alavancar financiamentos pessoais (...).

Com base nessa última consideração, percebe-se que o programa, seguindo um diagnóstico que foi realizado quando da edição das Leis nº 13.465/2017 e nº 14.118.21, enxerga a regularização da propriedade individual, mediante registro, como uma oportunidade para gerar ativos financeiros.

Além disso, dentre as considerações acima destacadas, há a menção a impossibilidade econômica das famílias em contratar os serviços de regularização fundiária. Ocorre que a regularização fundiária é uma política pública reconhecida como diretriz da política urbana (art. 2º, XIV da Lei nº 10.257/01), e seu aparato histórico e normativo a constituíram, em relação aos assentamentos precários, como uma intervenção de responsabilidade exclusiva do Estado, ou seja, não eram os beneficiários que contratavam serviços de regularização, não havendo, portanto, razão para se justificar a criação do programa na impossibilidade de contratação desses serviços.

Outro ponto a ser observado é que não há qualquer menção nas sobreditas considerações sobre as razões pelas quais os assentamentos precários são formados. Elas limitam-se a mencionar que o acesso à moradia adequada é condição básica para que as famílias de baixa renda sejam incluídas na sociedade brasileira. Isso sinaliza o desconhecimento na formulação da política das causas primárias que levaram a

formação dos assentamentos precários e, portanto, uma falha no diagnóstico do problema público, nos termos do que foi trabalhado nos primeiros capítulos do presente trabalho. Esse ponto, entretanto, será aprofundado no próximo tópico quando será realizada a avaliação do REGMEL.

Seguindo com a apresentação do programa, os procedimentos e as disposições que o regulamentam, ou seja, sua estrutura propriamente, foi estabelecida pela instrução normativa nº 2/2021 do Conselho Diretor do Fundo de Desenvolvimento Social. Passa-se à sua análise.

Primeiramente, em termos de objetivo do programa a resolução elenca:

promover o direito à moradia adequada à população de baixa renda por meio da concessão de financiamento, em condições especiais de subsídio, **para a execução de obras e serviços destinados à regularização fundiária de núcleos urbanos informais e melhorias habitacionais** (grifo nosso).

Com base no referido objetivo, resta indicado que o programa pretende atuar sobre o problema público da inadequação habitacional no seu viés qualitativo, ou seja, tratar o déficit de infraestrutura urbana, edificação e a inadequação fundiária – questões trabalhadas no primeiro capítulo do presente trabalho, quando da delimitação do problema público do acesso à terra urbanizada.

Ocorre, entretanto, que na delimitação dos objetivos do programa não há menção explícita à incorporação do assentamento a ser regularizado na perspectiva do direito à cidade, afinal, e tendo em vista as bases jurídicas do acesso à terra urbanizada, para além da questão da moradia digna, a regularização fundiária deve ser considerada como meio para realização das funções da cidade, o que sinaliza uma falha no diagnóstico do REGMEL.

Em relação ao público-alvo e à área de atuação, o programa é nacional, entretanto, seu público-alvo restringe-se apenas aos ocupantes de ordenamentos urbanos classificados como locais de Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), nos termos do art. 13, I da Lei nº 13.465/17¹³⁸, sendo, ainda, como requisito adicional para o atendimento com melhoria habitacional, que as famílias possuam renda mensal de até R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

Os recursos do programa, conforme já retratado, são provenientes do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), sendo também autorizada a utilização de contrapartidas

¹³⁸ 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.

de entes públicos, privados ou de beneficiários, conforme o que vier a ser regulamentado pelo Agente Operador do programa¹³⁹. Perceba-se, o programa não será financiado apenas com dinheiro público, mas poderá contar com importes, por exemplo, das empresas privadas que participarem, sendo que esses valores não estão sujeitos às faixas de subsídio aplicadas ao financiamento proveniente do FDS, haja vista que serão regulamentados pelo Agente Operador do REGMEL, que no caso é a Caixa Econômica Federal.

Visando facilitar a identificação dos participantes do programa, e de seus papéis, apresenta-se a Tabela 3.

Tabela 3 – Participantes do programa

PARTICIPANTES	PAPEL
Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)	Órgão Gestor: realiza a gestão do programa.
Caixa Econômica Federal (CEF)	Agente Operador do FDS e Prestadora de Serviços: realizando pesquisa de enquadramento dos candidatos beneficiários.
	Agente Financeiro: concede os financiamentos.
Instituição Privada	Agente Promotor: responsável por selecionar o núcleo urbano informal a ser regularizado, apresentar os documentos de viabilidade técnica, jurídica e econômica, bem como realizar as ações com os beneficiários para execução do programa, incluindo firmar os contratos de financiamento enviados pelo Agente Financeiro com os beneficiários.
Municípios e Distrito Federal	Firma adesão ao Programa com o Governo Federal, anuir com a proposta de regularização dos Agentes Promotores, emitir Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e firmar compromisso de execução dos projetos de obras e serviços necessários à implantação da infraestrutura essencial, nos termos da Lei nº 13.465/2017.

Fonte: A autora, 2023.

O programa possui as seguintes diretrizes: a) observância ao direito social à moradia digna e a função social dos núcleos urbanos informais; b) aplicação da Lei nº 13.465/2017 e dos procedimentos referentes à Reurb-S; c) valorização dos recursos já empregados pelas famílias beneficiárias e respeito aos vínculos locais; d) concessão de

¹³⁹ Conforme será posteriormente explicado, o Agente Operador do programa é a Caixa Econômica Federal (CEF).

direitos reais preferencialmente às mulheres; e) concessão de melhorias habitacionais sob, pelo menos, um dos seguintes aspectos: adensamento excessivo, cobertura inadequada, ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva e alto grau de deterioração; f) redução dos riscos à saúde, com melhoria das condições econômicas e patrimoniais; e g) estímulo à atividade econômica, pelo incremento da atividade comercial e da indústria de materiais de construção.

Em relação às referidas diretrizes, é possível indicar que houve o desejo de direcionar os rumos da política pública em observância ao direito à moradia adequada, o qual, conforme exposto anteriormente, é umas das bases do acesso à terra urbanizada.

Entretanto, nesse momento, cumpre ressaltar um ponto problemático nas diretrizes: não existe orientação direcionada à obrigatoriedade de participação da população beneficiada, ou a previsão de que todas as etapas deverão ser acompanhadas por um representante eleito pelos beneficiários¹⁴⁰.

A ausência dessa previsão nas diretrizes é gravosa, pois, lembre-se que o programa é operacionalizado por agentes do setor privado, os quais possuem interesses inerentes à esta seara, razão pela qual era imprescindível que dentre as diretrizes do programa houvesse, categoricamente, a previsão de obrigatoriedade da participação da população para que fossem assegurados seus interesses.

No mais, cumpre ainda elucidar que, no modelo pensado pelo programa, a União concentra os recursos e define as regras de acesso, sendo o procedimento operacionalizado por atores do setor privado, quais sejam, empresas ligadas ao sistema financeiro e ao setor da construção que não possuem, necessariamente, vínculos com esses territórios, sendo essa mais uma razão pela qual os beneficiários devem ser participes diretos de todas as etapas do programa.

Registra-se que essa estrutura retrata uma marca da política urbana brasileira, a qual há muito tempo funciona de forma descentralizada na execução das políticas urbana e habitacional, centralizada nos recursos na União, e com as principais decisões sendo tomadas por agentes econômicos, o que já se mostrou prejudicial (OUTEIRO; NASCIMENTO, 2020, p. 247).

A crítica que se faz a esse modelo marca da política urbana é, portanto, específica aos arranjos institucionais, tendo em vista que a população beneficiada acaba

¹⁴⁰ Registra-se que no corpo da Instrução Normativa 2/2021 há a previsão de que os Agentes Financeiros e o Agente Operador devem disponibilizar canal de comunicação para os beneficiários tirarem dúvidas, fazerem elogios ou registarem reclamações (item 6.3, *j* e item 15.1.4, *a*), entretanto, a simples disponibilização dos referidos canais garante apenas uma forma de participação passiva da população beneficiada.

por não participar do processo como agente, mas apenas como um telespectador das decisões que são tomadas pelo governo federal e pelos agentes econômicos, o que em si representa uma assimetria entre a atuação dos atores da política urbana.

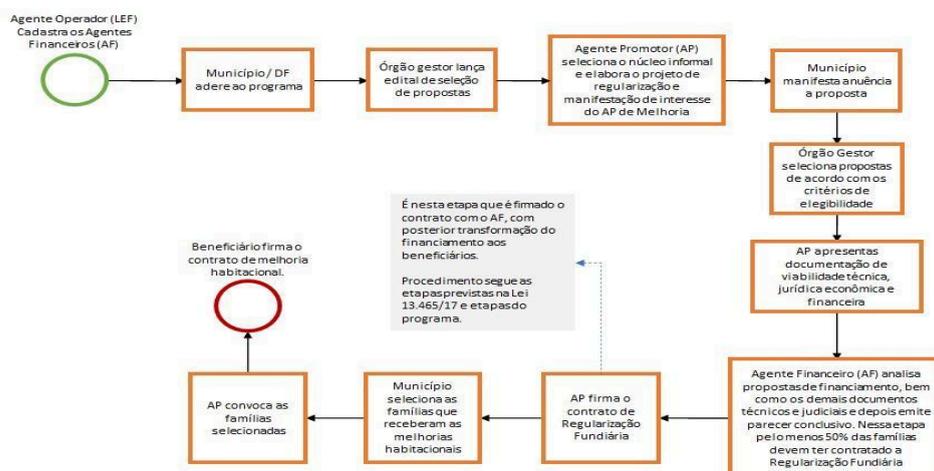
O Município também é prejudicado pelos arranjos institucionais da política urbana, tendo em vista que recebeu constitucionalmente o papel de executá-la, entretanto, os recursos para tal são, sobretudo, repassados pela União Federal por meio de programas nacionais que, além de não serem pensados com atenção para as necessidades locais, contam, na maioria das vezes, com a inserção de atores privados em sua estrutura, os quais, como acima indicado, atuam em favor de seus próprios interesses.

Esse desequilíbrio na gestão da política urbana foi retratado por Domingues (2009) em sua tese de doutorado intitulada “Municipalismo e Política Urbana: A Influência da União na Política Urbana Municipal”, por meio da qual retratou que apesar do protagonismo administrativo conferido ao Município na execução da política urbana, a Constituição Federal não equacionou o aspecto da autonomia econômico-financeira desse ente, tendo vista que a União possui a maior parcela de recursos para a condução das políticas urbanas. Tal fato tornou os Municípios dependentes das iniciativas da União, as quais nem sempre são pensadas de acordo com as especificidades das necessidades locais.

Com base nisso é possível concluir que essa crítica não é exclusiva do PCVA ou do REGMEL, afinal, é proveniente da própria estrutura da política urbana que, em razão do desequilíbrio econômico-financeiro na sua gestão, enfraquece a participação e, portanto, a representação dos interesses locais.

Seguindo com a apresentação do REGMEL, o programa, em linhas gerais, pretende realizar a incorporação do núcleo urbano informal ao ordenamento formal da cidade e realizar a melhoria habitacional de 20% do total de moradias presentes no referido núcleo. Através da Figura 1 é possível compreender as etapas do programa.

Figura 1 - Etapas gerais do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional



Fonte: A autora, 2023.

Conforme destacado no organograma indicado acima, os contratos de financiamento são celebrados, inicialmente, pelo Agente Promotor, entretanto, são transferidos aos beneficiários com condições especiais de subsídio, quais sejam: na regularização fundiária o pagamento é proporcional à Renda Familiar Mensal (RFM), por exemplo, famílias com renda até R\$ 2.000,00 (dois mil reais) pagam R\$ 50,00 (cinquenta reais) por lote financiado, e famílias com RFM de até R\$ 3.000,00 (três mil reais) pagam 5% da RFM. Já na melhoria habitacional, o beneficiário pagará o equivalente a 1% do valor da obra, descontado o valor de retorno do financiamento da regularização fundiária, razão pela qual será pago, no máximo, o valor de R\$ 170,00 (cento e setenta reais), tendo em vista que o teto para melhoria habitacional é de R\$ 22.000,00 (vinte e dois mil reais).

Aqui há um ponto problemático do programa: a utilização de recurso público, no caso proveniente do FDS, para que agentes privados promovam a regularização fundiária urbana, e parte das melhorias habitacionais a serem implementadas em 20% das moradias da região a ser regularizada. Veja-se que, por mais que ainda seja possível que associações formadas pelos próprios moradores submetem suas propostas, por certo, as empresas privadas terão mais facilidade nesses processos, ainda mais, atualmente, diante da expansão que ocorreu nos últimos tempos de *startups*¹⁴¹ de

¹⁴¹ Com uma simples pesquisa no google pelo termo “*startups* de regularização fundiária” aparecem como resultado, e ainda na primeira página, o nome das empresas “Terra Nova Regularizações Fundiárias LTDA” e “Usu Campeão Incorporação, Loteamento e Urbanização Social Ltda”. Seguem os sites dessas empresas: <<https://usucampeao.com.br/>>; <<http://grupoterranova.com.br/>>. Acesso em: 31 jan. 2023.

regularização fundiária, fenômeno, aliás, que demonstra a lucratividade proveniente da Reurb pensada pela Lei nº 13.465/2017.

Dessa forma, um fundo público que era utilizado para provisão habitacional de baixa renda, e que injetava recursos financeiros nas próprias comunidades, ao financiá-las para executarem seus próprios projetos, passa a ser angariado pela iniciativa privada. Perde-se, assim, a oportunidade de utilizar o recurso público alinhado ao interesse social, que, na espécie, como se trata de intervenções em assentamentos precários, deveria ser em prol da melhoria das condições dessa população.

Ocorre que o ponto acima destacado não é o mais gravoso. O mais grave é que a regularização fundiária promovida pelo programa será apenas cartorial. Isso é perceptível através da leitura dos itens que comportam os termos do “Contrato de Regularização Fundiária” (Itens 13 ao 13.3), por meio do que se identifica que o resultado do REGMEL será o registro do projeto de regularização fundiária e a abertura das matrículas individuais em nome dos beneficiários finais, não sendo pré-requisito para tal a finalização dos processos inerentes à etapa urbanística. Perceba: não existe qualquer condicionante ao registro do projeto de regularização fundiária vinculado, por exemplo, à instalação da infraestrutura essencial do assentamento, ou da adoção de qualquer outra medida urbanística, ambiental ou social necessária à integração do ordenamento.

Nesse sentido, vejam-se as quatro etapas do Contrato de Regularização Fundiária descritas pela resolução instituidora do programa:

13.1.3 A liberação de recursos para pagamento dos serviços contratados obedecerá ao cronograma e aos serviços executados, nas seguintes etapas e produtos:

a) **Etapa I** – recursos destinados a cobrir as despesas com a mobilização e informação das famílias, com os serviços preliminares necessários à regularização fundiária do núcleo selecionado e com os cadastros físico e social. As atividades desta etapa visam subsidiar o município ou Distrito Federal nas notificações necessárias ao processo de regularização fundiária e na seleção dos beneficiários das obras de melhoria habitacional, bem como na preparação documental e da base imobiliária para a regularização do núcleo. (...)

d) **Etapa II** – recursos destinados a cobrir as despesas com os serviços de cartografia básica do núcleo irregular, incluindo a identificação de áreas de risco e áreas de preservação permanente e à elaboração dos estudos técnicos que fundamentem a regularização fundiária dessas áreas, nos termos da Lei nº 13.465, de 2017. As atividades desta etapa visam a produção de levantamentos e estudos técnicos necessários à elaboração do projeto de regularização fundiária, da planta de parcelamento do solo urbano e demais elementos técnicos necessários ao processo de regularização fundiária. (...)

g) **Etapa III** – recursos destinados a cobrir as despesas com o Projeto de Regularização Fundiária, nos termos dos arts. 35 e 36 da Lei nº 13.465, de 2017 e toda a documentação técnica complementar necessária à análise e aprovação pelo município ou Distrito Federal, à definição dos instrumentos de titulação e o posterior encaminhamento ao Cartório de Registro de Imóveis. **As atividades desta etapa visam a elaboração do projeto de regularização fundiária com a definição das soluções para as questões ambientais, urbanísticas e jurídicas, contemplando todo o conteúdo técnico necessário para a análise do município ou do Distrito Federal, para o registro do parcelamento, e abertura das matrículas individuais em nome dos beneficiários finais. (...)**

h) **Etapa IV** – recursos destinados a cobrir as despesas com as atividades relacionadas ao registro do projeto de regularização fundiária e da abertura das matrículas individuais em nome dos beneficiários finais. As atividades desta etapa visam a abertura de nova matrícula para a gleba, quando for o caso; abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado; e registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, bem como o acompanhamento pelo Agente Promotor dos procedimentos junto ao Cartório de Registro de Imóveis, incluído o atendimento às eventuais solicitações efetuadas pelo Oficial do Registro. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, Instrução Normativa nº 2º/2021, grifo nosso).

Através da leitura dessas etapas, é perceptível que a Reurb-S viabilizada por meio do REGMEL contempla, ao final, apenas a dimensão jurídica da regularização com o registro do projeto de regularização fundiária e abertura de matrículas individuais para os imóveis dos beneficiários.

Outrossim, há que se destacar também outro ponto problemático, qual seja: nas áreas regularizadas, que necessitam ser previamente classificadas como Reurb-S, apenas 20%¹⁴² das casas serão beneficiadas pelo programa com melhorias habitacionais, diante do que fica o questionamento: o que ocorrerá com os outros 80% de domicílios inadequados?

Certamente existirá o risco que esses 80% que não foram beneficiados pelas ações de melhoria habitacional sejam capturados pelos agentes promotores e financeiros que atuam no programa, tendo em vista que esses personagens já estão nesses territórios e poderão oferecer seus serviços a essa população, mediante propostas de financiamento em que a garantia será o próprio imóvel que, regularizado, poderá ser utilizado e apropriado pelo mercado formal.

Essa mesma lógica, qual seja, de oferecimento de financiamento com o imóvel como garantia, poderá ser utilizada para que as famílias contratem esses agentes promotores para terminarem as etapas de regularização não contempladas no Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional.

¹⁴² O anexo VI da Instrução Normativa nº 02/2020 do CCFDS traz os “Critérios e Procedimentos para Seleção de Famílias e Domicílios para Atendimento como Melhoria Habitacional”.

Perceba-se que as questões acima descritas foram oportunizadas pelas alterações que a Lei nº 13.465/2017 promoveu na regularização fundiária urbana, sobretudo o protagonismo conferido à dimensão jurídica, com a possibilidade de conclusão da Reurb mediante registro, ainda que não terminadas as etapas anteriores vinculadas à dimensão urbanística (art. 36, parágrafo terceiro da Lei nº 13.465/2017), bem como a possibilidade dos beneficiários arcarem com os custos dos projetos e todos os documentos técnicos necessários à regularização, inclusive as obras de infraestrutura essencial (art. 33, parágrafo 2º da Lei nº 13.465/2017).

Dessa forma, ainda que a Lei nº 13.465/2017 tenha previsto como responsabilidade do poder público competente a instalação da infraestrutura essencial (art. 37), e que no REGMEL conste também essa previsão, pode ser que, na prática, diante a facultatividade conferida pela lei (art. 33, parágrafo 2º), os beneficiários acabem por arcar com ela.

Esses são os principais aspectos estruturais e os pontos sensíveis do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, que já em uma primeira apresentação sinalizam o potencial de financeirização da Reurb-S. Entretanto, para aprofundar essa análise, passa-se ao próximo tópico no qual será realizada uma avaliação *ex post* sobre o desenho do programa, com base na abordagem em direito e políticas públicas e no diagnóstico do problema público realizado no primeiro capítulo do trabalho.

4.2 Regularizar para o mercado ou regularizar para os beneficiários da política pública? Avaliação do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional

4.2.1 Avaliação do programa

Nos tópicos 1.3 e 2.1, respectivamente, foram apresentados o diagnóstico do problema público de acesso à terra urbanizada e a base jurídica desse direito. A partir disso, foi explicitado como o desenho da política pública se apoia nesse diagnóstico e também nas bases jurídicas, ou seja, no direito que lastreia a ação estatal.

Com base nisso, foi exposto que, ao final do trabalho, seria realizada uma avaliação do desenho do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional (REGMEL), especificamente, para compreender seu potencial para tratar o problema público de acesso à terra urbanizada.

Acerca da avaliação de desenho, destaca-se que as políticas públicas necessitam de uma descrição realista do seu desempenho provável, ou seja, na formulação devem ser incluídos mecanismos sobre a melhor forma de a ação resolver ou mitigar o problema atacado, afinal, um desenho sólido permite que as ações da política sejam executadas de forma consciente (BRASIL, 2018, p. 139). Para tanto, parte-se, exatamente, do diagnóstico do problema, tendo em vista que é ele que viabiliza o desenho da política, ou seja, o planejamento de suas etapas e os resultados esperados.

Conforme explicitado, será realizada a avaliação do desenho da Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional (REGMEL) a partir das informações que sinalizam o diagnóstico do problema público por ele realizado e dos objetivos e diretrizes indicados no programa. A pretensão é identificar se o programa tem o potencial para tratar o problema público do acesso à terra urbanizada.

No mais, conforme retratado ao longo do trabalho, essa é uma avaliação circunscrita no âmbito de análise jurídica da política pública (abordagem DPP), tendo em vista que permitirá a identificação da operacionalização de uma matriz legal, ou seja, de um direito que, no caso, é o acesso à terra urbanizada, direcionado pelas matrizes legais já trabalhadas, quais sejam: o direito à moradia e o direito à cidade.

Rememora-se que o estudo do diagnóstico do problema público e a avaliação quanto ao desenho da política pública devem ser realizados antes da criação do programa, todavia, eles também podem ser realizados caso o programa já esteja criado. Essa análise representa uma avaliação *ex post*, e oportuniza a realização de correções eventuais na política, ou até mesmo sua descontinuidade. Para viabilizá-la devem ser vistos os documentos oficiais da política e comparados com a avaliação da literatura sobre o problema público, bem como demais dados sobre ele.

Na presente pesquisa, seja a análise dos documentos oficiais, seja a avaliação da literatura sobre o problema público e os demais dados sobre ele, já foram realizados nos capítulos anteriores. Assim, é chegado o momento de condensar essas informações.

Para tanto, o primeiro passo será conferir o diagnóstico do problema público realizado pelo programa e compará-lo com o diagnóstico realizado no tópico 2.3 do presente trabalho.

Após, e ainda visando verificar o potencial do programa para tratar o problema público de acesso à terra urbanizada, serão sintetizados seus objetivos e diretrizes e contrapostos com as bases jurídicas trabalhadas no tópico 2.1, quais sejam: o direito à moradia digna e o direito à cidade.

Destaca-se que optou-se por analisar as diretrizes do programa, tendo em vista que elas indicam os preceitos fundamentais da política pública, os quais irão orientá-la em todas suas etapas, permitindo, assim, a extração do âmago da ação governamental.

Dando início à análise, e visando apontar o diagnóstico do problema público realizado pelo Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, sintetizam-se as conclusões sobre a estrutura do programa realizadas no tópico anterior.

Por meio das informações coletadas no tópico anterior sobre a estrutura do programa, foi possível identificar, desde o levantamento das informações constantes no site do programa, passando pelas considerações de sua resolução instituidora, e, por fim, através da análise da instrução normativa, que o foco do programa é a titulação, e, em segundo plano, estão as melhorias edilícias.

Dessa forma, não há garantias no REGMEL de que, por exemplo, as obras de infraestrutura essencial ou os equipamentos urbanos e comunitários¹⁴³ serão implementadas, tendo em vista que o programa, seguindo o que foi autorizado pela Lei nº 13.465/2017, não condicionou o registro da regularização fundiária (etapa final da dimensão jurídica) à essas implementações.

É perceptível que a ausência de implementação dessa infraestrutura urbana resultará na precarização do direito à moradia digna e no direito à cidade da população beneficiária do programa.

Além disso, com base na leitura da instrução normativa instituidora do programa, foi identificado que apenas 20% das moradias da área a ser regularizada receberão obras de melhoria habitacional, ou seja, 80% não será atendida, o que representa, também, a minoração para essa população do direito à moradia digna.

No mais, veja-se que foram elencados como objetivos do REGMEL a promoção do direito à moradia adequada à população de baixa renda, e a execução de obras e serviços destinados à regularização fundiária (item 2 da Instrução Normativa nº 2/2020), entretanto, o desenho do programa não condiz com a realização de seus objetivos, tendo em vista que prioriza a titulação da propriedade individual e não garante a execução das demais etapas necessárias à concretização do direito à moradia adequada e ao direito à cidade.

Com base nisso, poder-se-ia afirmar que não foi realizado o diagnóstico correto do problema público, tendo em vista que, conforme demonstrado no primeiro capítulo

¹⁴³ Veja-se que as obras de infraestrutura essencial, conforme já indicado, correspondem aos sistemas de abastecimento de água, coleta e tratamento do esgoto, à rede elétrica e a soluções de drenagem, e os equipamentos comunitários referem-se às instalações e espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de educação, saúde, cultura, assistência social, esportes, lazer, segurança pública e outros (art. 2º parágrafo 2º, Decreto nº 7.341/10).

do trabalho, o estudo realizado em 2020 pela Fundação João Pinheiro, sobre a inadequação de domicílios no Brasil entre 2016 e 2019¹⁴⁴, constatou que a inadequação de infraestrutura urbana estava em primeiro lugar como problema dos domicílios brasileiros, ou seja, o eixo problemático da inadequação habitacional no Brasil se refere ao abastecimento de água, ao esgotamento sanitário, à energia elétrica e ao lixo, o que não será enfrentado pelo Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional.

Advém que, por mais que seja possível afirmar que não foi realizado o diagnóstico correto do problema público, e que isso repercutiu na falha do desenho da política, não podem ser menosprezados os aspectos políticos que influenciaram a criação do REGMEL.

Nesse sentido, cumpre lembrar que, desde a edição da MP nº 759/2016 até a edição da Lei nº 14.118/21, o país passava por um momento de avanço do ideal neoliberal e, especificamente na esfera da política urbana, as instâncias participativas encontravam-se suprimidas¹⁴⁵, o que permitiu o avanço de pautas em desconformidade com os anseios sociais.

Diante disso, apesar da normativa anterior, ou seja, a Lei nº 11.977/09, ter orientado para a necessidade de construção da política pública de regularização fundiária, sobretudo a de interesse social, em uma perspectiva pluridimensional – conquista, essa, fruto das experiências populares – o aparato normativo que construiu o REGMEL conferiu protagonismo para a dimensão jurídica, com o foco na titulação individual da propriedade, afirmando que tal medida ampliaria os horizontes econômicos da população beneficiária, o que, conforme já demonstrado, não é verdadeiro.

Dessa forma, com base nos levantamentos realizados na presente pesquisa, os indícios sinalizam que não ocorreu uma simples falha no diagnóstico do problema público, ou seja, não é que se deixou de apurar o déficit habitacional qualitativo, ou as questões que historicamente informam o acesso à terra urbanizada no Brasil, foi uma escolha política alterar a orientação de uma política pública de viés social para uma matriz de viés econômico.

¹⁴⁴

Disponível

em:

<http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/14.05_Relatorio-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-versao-2.0_compressed.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

¹⁴⁵ Em 2019, no primeiro ano do governo de Jair Messias Bolsonaro, o Ministério das Cidades foi extinto e o conselho a ele vinculado, o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), teve suas atividades interrompidas. A interrupção das atividades desenvolvidas pelo ConCidades representou o enfraquecimento da gestão democrática da política urbana.

Sendo assim, é possível verificar que o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional desprezou o tratamento adequado da etapa de diagnóstico do problema público de acesso à terra urbanizada, entretanto, isso não derivou de uma falha técnica, mas sim de uma escolha política de alteração da própria política de regularização fundiária, o que foi operado desde a alteração da Lei nº 11.977/09.

Dando continuidade à análise, passa-se à etapa seguinte, qual seja, a síntese das diretrizes e sua contraposição com a base jurídica acima referenciada, tendo em vista que os objetivos do programa foram analisados acima nessa perspectiva.

No tópico anterior, foram apresentadas as sete diretrizes do programa, e já naquele momento foi explicitado que o conteúdo delas sinalizava o desejo de direcionar os rumos da política pública em observância ao direito à moradia adequada.

Relembrem-se as sete diretrizes: 1) observância ao direito social à moradia digna e a função social dos núcleos urbanos informais; 2) aplicação da Lei nº 13.465/2017 e dos procedimentos referentes à Reurb-S; 3) valorização dos recursos já empregados pelas famílias beneficiárias e respeito aos vínculos locais; 4) concessão de direitos reais preferencialmente às mulheres; 5) concessão de melhorias habitacionais sob, pelo menos, um dos seguintes aspectos: adensamento excessivo, cobertura inadequada, ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva e alto grau de deterioração; 6) redução dos riscos à saúde, com melhoria das condições econômicas e patrimoniais; e 7) estimular a atividade econômica, pelo incremento da atividade comercial e da indústria de materiais de construção.

Ocorre que, por mais que conste dentre as diretrizes a necessidade de observância do direito social à moradia digna (diretriz nº 1), o que se percebe é que esse direcionamento é feito exclusivamente quanto ao aspecto físico das habitações, não sendo contemplado o aspecto da segurança da posse e os demais elementos físicos relacionados à questão urbanística, os quais viabilizam a integração dessas moradias à infraestrutura urbana e aos demais equipamentos comunitários.

Não há, portanto, um direcionamento real da política pública para o atendimento do direito à moradia digna, afinal, conforme retratado quando trabalhadas as bases jurídicas de regularização fundiária, esse conceito contempla mais do que apenas “quatro paredes” para morar. A moradia adequada demanda, para além dos aspectos edilícios, a disponibilidade de infraestrutura, localização, custo acessível da habitação, acessibilidade e segurança da posse.

Destaca-se que o aspecto da segurança da posse¹⁴⁶ é de suma importância para as políticas de regularização fundiária, tendo em vista que a regularização da propriedade, por meio do registro individual, aumenta a pressão do mercado imobiliário sobre essas áreas, razão pela qual é importante que as políticas pensem estratégias que auxiliem a manutenção das populações nesses territórios.

Ocorre que, dentre as diretrizes do programa, não há qualquer sinalização nesse sentido, o que acaba por refletir na própria estrutura da política que não prevê a utilização de instrumentos que resguardariam a segurança da posse. Exemplo disso é que não há o condicionamento da execução das ações em áreas classificadas como ZEIS¹⁴⁷, ou critérios que priorizem áreas cujas comunidades possuam algum nível de organização comunitária¹⁴⁸, medidas essas que auxiliariam na manutenção das populações nesses locais.

A ausência de preocupação com o aspecto da segurança da posse torna as iniciativas do REGMEL altamente tendentes ao agravamento do processo de gentrificação, sendo esse um claro retrato de falha no desenho da política pública, fruto da desconsideração das bases jurídicas que deveriam orientar sua concepção.

Além disso, o direito à cidade também não é contemplado nas diretrizes do programa. Lembra-se, conforme retratado no tópico 2.1, que o direito à cidade possui dimensões política e material. A primeira está vinculada ao protagonismo que os cidadãos devem assumir na condução da cidade, e o segundo está relacionado com o próprio conteúdo desse direito.

Assim, para atendimento da dimensão política do direito à cidade deve ser conferido aos cidadãos a oportunidade de participar de todos os procedimentos que envolvam sua gestão. Advém que, como visto, não há dentre as diretrizes do programa a obrigatoriedade de participação da população beneficiada, o que representa a vulneração desse direito. Ademais, o protagonismo que os agentes do setor privado assumiram na condução do programa torna ainda mais gravosa a situação, tendo em vista que esses

¹⁴⁶ A segurança da posse foi trabalhada no tópico 2.1 do trabalho. Para facilitar a interpretação do leitor, lembra-se que ela é proveniente de um conjunto de relações estabelecidas pela lei, ou outros arranjos consuetudinários que vinculem as pessoas às terras que ocupam, permitindo que vivam com segurança, paz e dignidade. Dessa forma, a segurança da posse não deriva, necessariamente, do reconhecimento do direito de propriedade, sendo, aliás, o avanço da hegemonia da propriedade individual uma ameaça.

¹⁴⁷ Lembra-se que a Zeis (Zonas Especiais de Interesse Social) é um zoneamento criado para determinar que aquela área é destinada à população de baixa renda. Essa medida, além de permitir a flexibilização de normas urbanísticas, impõe uma marcação no território que irá auxiliar que ele não seja apropriado por demandas que não correspondam ao interesse social.

¹⁴⁸ As áreas que possuem algum nível de organização comunitária possuem vínculos fortalecidos tanto entre os moradores, quanto entre esses e o território.

personagens podem conduzir as ações do programa de acordo com seus interesses, ao passo que os beneficiários não terão o adequado espaço de participação, o que foi destacado no tópico anterior.

No mais, outro aspecto que minora o direito à cidade, mas agora na sua dimensão material, é que as diretrizes não direcionam o programa para ações de integração socioespacial, ou seja, não é mencionado que ações da política pública serão amparadas em aspectos urbanísticos ou sociais. Tal ponto representa um menosprezo, sobretudo, às funções urbanísticas e de cidadania da cidade¹⁴⁹.

Visto, portanto, como foi realizado o diagnóstico do problema público, e como foram orientadas os objetivos e diretrizes do programa, é possível constatar que o direito à moradia digna e o direito à cidade – bases jurídicas do direito de acesso à terra urbanizada – não foram adequadamente observados no desenho do programa, resultando no impacto de diversos pontos que irão minorar o potencial de tratamento do problema público.

Ademais, há também a possibilidade de agravamento do problema público de acesso à terra urbanizada, afinal, como já trabalhado, os assentamentos precários são formados pela escassez de mecanismos formais de acesso à terra, mas também são desencadeados por políticas públicas que não se preocupam com a qualidade das moradias, e com o aspecto da permanência das populações no território após os processos de intervenção que resultem no encarecimento do preço da terra.

Dessa forma, por não se preocupar com os aspectos que levam à formação dos assentamentos precários, o REGMEL pode funcionar como uma fonte de alimentação à formação de novos assentamentos precários, tendo em vista que se preocupa sobremaneira com a dimensão da titulação da propriedade, esquece-se das demais dimensões que comportam a regularização (visão pluridimensional), contribuindo, portanto, tanto para processos de gentrificação como para o agravamento da precarização desses locais.

Nesse viés, relembra-se que o direito à moradia digna e o direito à cidade, enquanto bases jurídicas do direito de acesso à terra urbanizada, deveriam orientar a política de regularização fundiária urbana e, logicamente, o programa ora analisado que está no âmbito de abrangência dessa política. Afinal, conforme trabalhado ao longo da pesquisa, a regularização fundiária das áreas ocupadas pela população de baixa renda (Reurb-S), insere-se no processo de democratização do acesso à terra urbanizada e por

¹⁴⁹ Conforme retratado no tópico 2.1, as funções sociais da cidade podem ser enquadradas em três grandes grupos: funções urbanísticas, de cidadania e de gestão. Para mais informações, consultar o referido tópico.

isso demanda ações que sejam amparadas no exercício pleno do direito de moradia e do direito à cidade.

4.2.2 A financeirização da Reurb-S

O Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional consolida as mudanças implementadas pelas Leis nº 13.465/2017 e nº 14.118/2021 e, conforme apresentado, é exclusivo para os casos de regularização de assentamentos classificados como de interesse social, ou seja, Reurb-S.

Assim, a análise desse programa permite uma comparação entre a Reurb-S por ele pensada, e as ações de regularização fundiária de assentamentos precários realizadas anteriormente.

Acerca das experiências do período anterior, conforme retratado no segundo capítulo deste trabalho, o histórico e o aparato legal brasileiro tratavam a regularização de interesse social como responsabilidade do poder público. Dessa forma, a realização de estudos, os levantamentos dos projetos, a execução das intervenções necessárias, enfim, todas as etapas necessárias à regularização eram de responsabilidade do Estado, tendo em vista que o objetivo, seguindo a diretriz da política urbana (art. 2º, XIV da Lei nº 10.257/01), era promover a regularização dos assentamentos ocupados pela população de baixa renda, e assegurar o direito de acesso à terra urbanizada.

A lógica, portanto, era que a política de regularização fundiária de interesse social devia assegurar aos mais despossuídos pela espoliação urbana a oportunidade de acesso à terra urbanizada, afinal, eles já sofreram por não terem condições de acessá-la via mercado, ou de serem atendidos por política públicas de provisão habitacional.

Relembra-se que, desde as primeiras experiências dos anos 80, as intervenções de regularização fundiária visavam mais que apenas a titulação ou o aspecto edilício da habitação. O foco era a integração dos assentamentos ao restante da cidade. Para tal, foram utilizados instrumentos especiais de zoneamento, visando a flexibilização das normas urbanísticas.

Essas iniciativas pioneiras serviram de laboratório para o crescimento do paradigma da regularização fundiária plena, o qual foi consagrado por meio da Lei nº 11.977/09. Assim, foi estabelecida uma conformação jurídica no sentido de que as medidas dessa política deveriam abranger desde a formalização cartorária até medidas

de cunho social para melhoria das condições de vida da população, passando pelo acesso à infraestrutura urbana.

Em linhas gerais, esse foi o caminho para a consagração da visão pluridimensional da regularização fundiária urbana, a qual deveria ser composta de medidas das dimensões sociais, ambientais, urbanísticas e jurídicas, sem as quais seria inviável colocá-la em prática no viés que se propõe, qual seja: de promoção da integração socioespacial dos assentamentos e, portanto, de promoção ao acesso à terra urbanizada.

A grande virada nessa lógica, conforme visto, ocorreu com a edição da Lei nº 13.465/2017, sendo o ápice da problemática as disposições constantes no art. 33, parágrafo 2º e art. 36, parágrafo 3º, que alteram o direcionamento dessa política, que até então tinha o caráter eminentemente social, ao disporem, respectivamente, que a conclusão da Reurb não estava condicionada à finalização das etapas vinculadas à dimensão urbanística, e que os beneficiários da política poderiam promover às suas expensas os custos da regularização e a instalação da infraestrutura.

Com isso, foram rompidos os paradigmas da regularização fundiária plena, e da regularização de interesse social como responsabilidade do poder público.

Além disso, por meio dessas alterações, foram embricadas diversas outras modificações legais que permitiram o ingresso de interesses econômicos em uma política de cunho eminentemente social, sendo esse, aliás, o propósito dessa virada paradigmática, conforme retratado quando foram analisadas as influências políticas e teóricas na alteração do marco regulatório da Reurb.

O Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional serve-se desse arcabouço e coroa esse processo. Exemplo disso é o protagonismo que ele confere aos atores privados, sobretudo na figura dos agentes promotores, que passam a ser os responsáveis pela escolha das áreas que serão regularizadas (Instrução Normativa nº 2/2020, item 6.4, alínea *c.I*). Essa medida terá o potencial de subverter a lógica do planejamento urbano, o qual, conforme diretriz constitucional, é sabidamente de competência do Município.

Destaca-se que, por mais que exista a previsão no programa de que o Município deve aderir à proposta do agente promotor (Instrução Normativa nº 2/2020, item 6.5, alínea *a*), isso não inibirá a pressão que esses agentes privados exercerão sobre as instâncias municipais. Existe, portanto, uma incipiente possibilidade de que as intervenções nos assentamentos precários sejam orientadas pelo retorno financeiro, e não pelo interesse coletivo e social na definição das áreas a serem regularizadas.

Soma-se a isso o fato de que o próprio programa prioriza a seleção das áreas mais rentáveis ao estabelecer que devem ser priorizadas aquelas que dispõem do maior percentual de domicílios com rede de abastecimento de água, solução de esgotamento sanitária adequada, ligação de energia elétrica e maior percentual de vias pavimentadas (Instrução Normativa nº 2/2020, item 10.1, alínea *b*).

Dessa forma, os agentes promotores da regularização fundiária irão procurar as áreas que demandam menos intervenções e projetos, e que proporcionam maior rentabilidade. Ocorre que isso não coaduna com as necessidades dos assentamentos precários, os quais, conforme retratado através do estudo da Fundação João Pinheiro, possuem maiores carências no aspecto urbanístico.

Outrossim, ainda que os assentamentos escolhidos sejam aqueles que demandem maiores intervenções, a regularização se mantém lucrativa para os agentes financeiros e promotores. Explica-se: as ações do programa não abrangem a regularização urbanística, mas apenas a elaboração dos projetos e a realização de melhorias habitacionais em 20% das moradias. Assim, seguindo o que foi autorizado pela Lei nº 13.465/2017, a concretização da Reurb mediante o registro com a entrega dos títulos individuais não precisa ser precedida da implantação da infraestrutura essencial, dos equipamentos comunitários ou da realização das melhorias habitacionais. Com isso, parte da população terá sua propriedade individual regularizada, mas não terá sua moradia adequada ou integrada. Advém que os agentes financeiros e promotores já estão nesses territórios para oferecer, mediante financiamento, os serviços que não foram abrangidos pelo programa, afinal, agora, as propriedades foram formalizadas e servem de lastro financeiro para garantir os empréstimos.

É assim que a financeirização da Reurb-S foi desenhada pelo Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional. Por traz de tudo isso está a lógica da utilização financeira da terra, que, aliás, não foi mascarada sequer pelas exposições de motivos da MP 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017, ou nas exposições de motivos da MP nº 996/2020, convertida na Lei nº 14.118/2021, conforme analisado anteriormente.

O Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, e as referidas leis, direcionaram a Reurb-S para a titulação da propriedade individual com o objetivo de converter o dito passivo fundiário informal em um ativo financeiro. Esse é o retrato do processo de financeirização da terra visto no tópico 1.2 do trabalho, qual seja: a terra desde o processo de mercantilização tem valor de troca, entretanto, no capitalismo sob a dominância financeira isso se intensifica, e a homogeneização do regime jurídico da

terra surge para aprofundar sua mercantilização ao limite se der convertida em ativo financeiro.

É por isso que a Reurb-S deixa de ser uma política pública distributiva e passa a ser uma política de titulação em massa. Lembra-se, ainda, que esse processo é de escala mundial, sendo exemplo disso a influência que o novo marco regulatório da Reurb recebeu da Teoria da Governança de Terras e dos *think tanks*, tais como o Banco Mundial.

A irregularidade fundiária é regra no cenário brasileiro e inviabilizava a inserção satisfatória das terras brasileiras na lógica capitalista financeirizada. A saída foi a criação de uma política pública de titulação em massa por meio da homogeneização do regime jurídico da propriedade. Para tanto, cingiu-se com o modelo de regularização fundiária urbana de interesse social existente, e com as raízes do direito de acesso à terra urbanizada, quais sejam, o direito à moradia digna e o direito à cidade que, como visto, não são prioridades da política pública, em que pese ainda serem direcionamentos do ordenamento jurídico brasileiro e, portanto, normas que deveriam orientar o desenho dessa ação governamental.

Veja-se ainda que para operar essa lógica de financeirização da Reurb-S, e seguindo a exigência da Teoria da Governança de Terras de adequação do sistema de registros, a Lei nº 13.465/2017 criou um Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), e um fundo específico para financiá-lo (art. 76, parágrafo 9º). Com isso, contratos, escrituras e registros serão realizados e certificados de maneira remota, com rapidez e segurança. Exsurge que, por mais que seja positivo trazer segurança jurídica para os negócios, isso facilitará também a expropriação urbana, tendo em vista que além das pressões exercidas pelo mercado imobiliário local, aumentarão também as pressões de mercados externos.

O SREI é administrado pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída também pela Lei nº 13.465/2017, sendo seu funcionamento, acompanhamento, regulação e fiscalização realizados pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Com base nas informações levantadas é possível concluir que as alterações promovidas no âmbito da regularização fundiária urbana de interesse social criaram os caminhos regulatórios necessários à imbricação da lógica financeira em uma política pública de cunho eminentemente social. Com isso, a Reurb-S deixou de ser uma política pública que busca soluções relativas ao direito à moradia digna e ao direito à cidade, e

passou a ser uma política pública direcionada ao resguardo e promoção de interesses econômicos privados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de seguir com as considerações finais, cumpre rememorar os questionamentos formulados pela pesquisa para que se verifique, ao longo desta conclusão, se eles foram respondidos. As indagações eram as seguintes: existiu ou existe política pública de regularização fundiária urbana de interesse social no Brasil? Essa política sofre atualmente um processo de financeirização?

Além disso, cumpre rememorar que, diante desses questionamentos, a pesquisa tinha como objetivo identificar a existência de uma política pública de regularização fundiária urbana de interesse social no Brasil, e se ela sofreu um processo de financeirização que subverteu a sua lógica.

Como visto ao longo do desenvolvimento deste trabalho, a política pública de regularização fundiária de interesse social estruturou-se, de fato, como tal, a partir da Lei nº 11.977/09, a qual estabeleceu seus princípios, traçou seus objetivos e instrumentos.

Essa construção foi fruto da sensibilização social que, pouco a pouco, direcionou a atenção pública para a questão dos assentamentos precários. Conforme retratado, a partir das primeiras iniciativas que ocorreram na década de 80, surgem ações nas esferas municipais voltadas à urbanização das áreas ocupadas pela população de baixa renda.

Nesse momento, como ainda não existiam leis pensadas para tratar a informalidade fundiária para além da dualidade de transformar o informal na perspectiva do formal, certos municípios foram pioneiros ao utilizarem a disposição da Lei nº 6.766/79 sobre zoneamentos especiais e, com ela, criarem áreas especiais no zoneamento com padrões urbanos próprios.

Foi assim que essas iniciativas pioneiras da década de 80 serviram de incubadora para aquilo que décadas à frente seria consagrado pela Lei nº 11.977/09, qual seja: a regularização fundiária urbana como política pública de tratamento à questão dos assentamentos precários.

O caminho até aí foi longo, afinal, as raízes da “cerca jurídica” da terra são longínquas, e direcionaram um desenvolvimento urbano de base primordialmente irregular, onde o acesso à terra urbana se dava, prioritariamente, por meio de processos irregulares. Prova disso é que, até a Constitucional Federal de 1988 e a edição do Estatuto da Cidade em 2001, poucas foram as iniciativas públicas nesse sentido, afinal, a irregularidade urbana tinha sua funcionalidade: a manutenção do próprio sistema capitalista de baixos salários e a proteção de um sistema imobiliário especulativo.

Assim, durante boa parte da história urbana brasileira, o Estado não se preocupou com o acesso à terra urbanizada e, por consequência, com a formação dos assentamentos precários, e se não fossem as iniciativas pioneiras de década de 80, as quais influenciaram a construção da própria política urbana constitucional, é possível que o olhar do administrador público ainda estivesse preso nas práticas de remoções fundadas em justificativas rasas de insalubridade desses locais.

Entretanto, é inegável que a regularização fundiária urbana se tornou uma política pública e passou a ser uma demanda nacional. Dessa forma, com base nas informações coletadas no presente trabalho, desde as primeiras iniciativas de atenção aos assentamentos precários, passando pelo primeiro programa nacional voltado ao seu tratamento, o Programa Papel Passado, e chegando na coroação desse processo com a Lei nº 11.977/09, é possível afirmar que a regularização fundiária urbana logrou fixação no cenário das políticas públicas brasileiras.

Dentro desse processo, a regularização fundiária urbana de interesse social, ou seja, aquela voltada para a urbanização e legalização dos assentamentos ocupados pela população de baixa renda, teve protagonismo, sendo estabelecida como diretriz da política urbana (art. 2º, XIV da Lei nº 10.254/01) e dever do Estado o seu custeio (arts. 55 e 56 da Lei nº 11.977/09).

Apesar de todos esses ganhos, a regularização fundiária urbana teve problemas para realizar seu paradigma da regularização plena, ou seja, concretizar as ações nas dimensões urbanística, social, ambiental e jurídica visando a integração socioespacial dos assentamentos irregulares. Tanto foi que, conforme retratado no trabalho, no período de 2004 a 2015 foram operadas, sobretudo, ações na dimensão urbanística.

Entretanto, em que pese esse cenário, certo é que as ações na dimensão urbanística são vinculadas ao principal problema que atingia e que atinge os assentamentos brasileiros: a falta de infraestrutura urbana. Então, ressalvadas as críticas existentes quanto à dificuldade dos procedimentos e etapas da regularização fundiária urbana prevista pela Lei nº 11.977/09, certo é que ela conseguiu atingir a principal vertente do problema público de acesso à terra urbanizada, qual seja: servir os assentamentos precários de infraestrutura e serviços urbanos.

E por mais que boa parte dessas medidas tenha se originado de ações isoladas de urbanização de assentamentos precários, certo é que não se teria chegado nesse momento sem as etapas anteriores de sensibilização da atenção pública, afinal, investiu-se na parte financeiramente mais custosa da regularização fundiária urbana: a urbanização dos assentamentos precários.

Entretanto, seguindo o avanço do ideal neoliberal e, principalmente, da financeirização que atinge também o espaço urbano, chegou o momento de transformar a “cerca jurídica” da terra na “armadilha da titulação em massa”.

Nesse momento, a regularização fundiária urbana é capturada para aprofundar a inserção das terras brasileiras no circuito econômico do capitalismo financeiro. A partir da influência das teorias de Hernando de Soto e da Governança de Terras, começa a ganhar força o discurso de que a irregularidade fundiária urbana é a responsável pelo empobrecimento urbano.

Entretanto, por trás desse discurso, e da fundamentação por meio dessas teorias, está o verdadeiro propósito: aprofundar a utilização financeira da terra.

Assim, promove-se uma virada paradigmática na política pública de regularização fundiária e, principalmente, em sua modalidade de interesse social: a Reurb-S, que deixa de ser um dever do Estado.

A partir desse momento, o foco da regularização fundiária urbana passa a ser a homogeneização do regime jurídico da propriedade, mediante o reconhecimento da propriedade individual como a única forma de conduzir o tratamento da irregularidade fundiária. Esquece-se, portanto, o paradigma da regularização fundiária plena, não há mais que se falar em dimensão urbanística, social ou ambiental. O caminho é único: entregue o título que o restante se adequará.

Mas, pelo histórico fundiário brasileiro, sabe-se que o caminho não será esse. A titulação em massa não trará a moradia digna ou o direito à cidade para os beneficiários da Reurb-S, ela promoverá a espoliação dessa população.

Dessa forma, com base nas informações coletadas ao longo do trabalho, em que pese a Reurb-S ter se consolidado como política pública de tratamento dos assentamentos precários e, portanto, de promoção do acesso à terra urbanizada, hoje ela não possuiu mais esse papel, sendo, na realidade, uma política pública à serviço dos interesses econômicos dos agentes privados que atuam na seara urbana.

Com isso, a presente pesquisa espera servir de sinalizador sobre a necessidade de atenção à utilização da Lei nº 13.465/2017 nos procedimentos de Reurb-S, pois, se não forem feitos esforços para correlacioná-la com o planejamento urbano municipal, se não forem utilizados os instrumentos da demarcação urbanística, das zonas especiais de interesse social, e se o projeto urbanístico não for implementado pelo Município, o horizonte que se avizinha é da transformação do instituto em uma política de mercado, afinal, não estará mais a serviço do interesse social.

No mais, é necessário que a Lei nº 13.465/2017 e o próprio Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional (REGMEL) sejam interpretados de acordo com as disposições do Estatuto da Cidade, afinal, ele é o diploma que veio disciplinar a política urbana.

Além disso, espera-se, também, chamar a atenção quanto à necessidade de revisão do REGMEL, sugerindo-se: 1- que os valores provenientes do FDS sejam utilizados apenas para o financiamento de projetos de Reurb-S da própria comunidade beneficiária, ou do próprio Município, que será o responsável pela escolha das áreas as serem regularizadas; e 2- que a regularização fundiária urbana não seja concluída com a emissão dos títulos individuais de propriedade sem a execução de todas as etapas previstas no projeto urbanístico.

Espera-se, com isso, que a presente pesquisa possa contribuir para a melhoria da política pública de regularização fundiária de interesse social, indicando os caminhos para seu alinhamento com a promoção da moradia digna e do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

AALBERS, Manuel. The financialization of home and the mortgage market crisis. *Competition and change*, Londres, vol. 12, n. 2, p.148-166, junho. 2008.

_____. The potential for financialization. In: *Dialogues in Human Geography*, vol. 5, n. 2, 2016.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à Moradia – Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras*. Observatório de Políticas Urbanas. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1997.

_____. O Significado do Estatuto da Cidade para os Processos de Regularização Fundiária no Brasil. In: *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. ROLNIK, Raquel et. al. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, p. 53-74. 2006.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ALMEIDA, Guadalupe Abib; SANTOS, Raphael Bischof. Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do programa papel passado. In: *Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional*. KRAUDE, Cleandro; DENALDI, Rosana (org.). Brasília: IPEA, p. 391. 2022.

ANDRADE, Caroline Buarque Maciel. *As políticas públicas de provisão habitacional e os desafios para concretização do direito à moradia digna no Brasil*. Dissertação de Mestrado. (Mestrado em Direito). Centro de Ciências Jurídicas e Políticas. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

ANDRADE, Leandro Teodoro. *Manual de direito urbanístico* [livro eletrônico] / Leandro Teodoro Andrade. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

AVELINO, Daniel Pitangueira de. Cidade e cidadania: considerações sobre a gestão democrática na política urbana brasileira. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana*. Brasília: IPEA, 2016.

BALBIM, Renato et al. *Meta-Avaliação: estudos e proposições metodológicas a partir da avaliação de políticas de urbanização de assentamentos precários*. Texto para Discussão, No. 1704. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.

BALBIM, Renato. *Produção Internacional da informalidade urbana e os “núcleos urbanos informais” no Brasil*. Anais do XIX Encontro Nacional da ANPUR. 2022 A. Disponível em: <https://www.academia.edu/87868404/Resumo_Produ%C3%A7%C3%A3o_internacional_da_informalidade_urbana_e_os_n%C3%BAcleos_urbanos_informais>. Acesso em: 25 jan. 2023.

BALBIM, Renato. *Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida: uma avaliação da velha política de desenvolvimento urbano*. Texto para discussão nº 2751. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília: Rio de Janeiro, 2022 B. 88p.

BALDEZ, M. L. A questão agrária: a cerca jurídica da terra como negação da justiça. *In: Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*. Número 3. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, 1997, p. 105-113.

BANCO MUNDIAL. *Housing: enabling markets to work*. Housing Policy Paper. Washington D.C.: World Bank. 1993.

_____. *Avaliação da governança fundiária no Brasil*, 2014. Disponível em:

<<https://documents1.worldbank.org/curated/en/281361468225893103/pdf/892390ESW0SPAN00Box385275B00PUBLIC0.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2023.

BEZERRA, Maria do Carmo L.; CHAER, Tatiana M. S.; BLANCO, Karoline. Capítulo 2: Visões sobre Regularização Fundiária. *In: Maria do Carmo L. Bezerra, Tatiana M. S. Chaer (org.), O que avançou na regularização fundiária urbana: conceitos, marco legal, metodologia e prática*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020. p. 51/81.

BITTENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas de governo e de Estado – Uma distinção um pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de governo e Estado. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 631-667, set./dez. 2021.

BOTELHO, Adriano. A renda fundiária urbana: uma categoria de análise ainda válida. *GEOgraphia*, Niterói, v. 10, n. 19. 2010. p. 24-45.

BONICENHA, Rodrigo. *Financeirização e Território: uma revisão da literatura recente*. *In: XVIII ENAPUR*. São Paulo. 2017.

BRAGA, José Carlos. Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza no capitalismo contemporâneo. *In: J. L. Fiori & M. C. Tavares, Poder e dinheiro: uma política de globalização*. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 1997.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação*. Cadernos MCidades Habitação, Brasília, n. 4, nov. 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Planejamento territorial urbano e política fundiária*. Cadernos MCidades Habitação, Brasília, n. 3, nov. 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. Guia para Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários. Brasília: Ministério das Cidades. Primeira Impressão: Maio de 2010. 82p. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Mapeamento_Ass_Precarios.pdf>.

BRASIL. Medida provisória nº 759 de 22 de dezembro de 2016. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, DF, 22 dez. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018. v. 2, 301p.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise Ex ante*. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018. v. 1, 192p.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas*. Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari; RUIZ, Isabela. Quadro de Problemas de Políticas Públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. *REI - Revista Estudos Institucionais*, 5(3), 2019. p. 1142–1167.

BUCCI, Maria Paula Dallari; PRIST, Arthur Hirata. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. *Caderno Metrôpoles/Observatório das Metrôpoles* – v. 23, n.51. maio/ago 2021. p. 629-650.

CAILLOSSE, Jacques. Le droit comme méthode? Réflexions depuis le cas français. In: RENARD, Didier; CAILLOSSE, Jacques; BÉCHILLON, Denys de. *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*. Paris: LGDJ, 2000, p. 27-68.

CARDOSO, A. L. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: Ipea, 2016.

CARDOSO, Adauto; DENALDI, Rosana. Urbanização de favelas no Brasil: Um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). In: *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço do PAC*. CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (org.). 1. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 17-48

CARVALHO, Guilherme Carpinteiro. *O lugar guardado à regularização fundiária de interesse social na política nacional urbana: o programa Papel Passado no Estado de São Paulo*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo, 2017. 224p.

_____. O Programa Papel Passado no Estado de São Paulo: balanço da execução e entraves. In: *Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional*. KRAUDE, C.; DENALDI, R. (org.). Brasília: IPEA, 2022. p. 313-142.

CARVALHO, Patrick A. Custeio da Regularização Fundiária – Retomando Conceitos. In: *Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos*. [livro digital]. CAPPELLI, S.; DICKSTEIN, A.; LOCATELLI, P.; GAIO, A. (org.). Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. p. 35-56

CHAER, Tatiana M. S. Capítulo 3: O quadro da implementação da regularização fundiária brasileira. p. 81/110. In: *O que avançou na regularização fundiária urbana:*

conceitos, marco legal, metodologia e prática. BEZERRA, Maria do C.; CHAER, Tatiana M. S. (org.). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020. p. 81-110

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; LOLLI, Eduardo Henrique; BITENCOURT, Caroline Muller. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. *Sequência: Estudos jurídicos e políticos*. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. n.1. Vol. 43. Florianópolis: Fundação José Boiteux, 2022. p. 1-54.

DEAN, Warren. *A ferro e fogo: a história e a devastação da mata atlântica brasileira*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

FAO; Sead. *Governança de terras: da teoria à realidade brasileira*. Brasília, 2017.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: Algumas Notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portilho (org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2002. p. 44-61.

_____. Direito e Gestão na Construção da Cidade Democrática no Brasil. *Oculum Ensaios*. Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas. núm. 4. 2005. p. 16-33.

_____. Perspectiva para Renovação das Políticas de Legalização de Favelas no Brasil. In: *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. ROLNIK, Raquel et al. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. p. 29-50

_____. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017. *O Social em Questão – Ano XXVI – nº 55 – Jan a Abr/2023*.

FERREIRA, João Sette Whitaker. *A cidade para poucos: Breve história da propriedade urbana no Brasil*. 2005. Disponível em: <<https://cidadesparaquem.org/textos-academicos/2005/8/21/a-cidade-para-poucos-breve-historia-da-propriedade-urbana-no-brasil>>. Acesso em: 03 jul. 2022.

FRANZONI, Júlia Ávila. Política urbana na ordem econômica. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, ano 1, nº 1, Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 12-49.

GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As Funções Sociais da Cidade. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*. vol. 4., 2008.

HARGUINDEGUY, Jean-Baptiste. *Análisis de Políticas Públicas*. Madri: Tecnos, 2017.

HARVEY, David. *Os limites do capital*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Boitempo, 2013.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas – Uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBAM. *Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária*. Produto 6: Relatório Final. Vol I: Resultados das Análises. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Rio de Janeiro, 2002. 258p.

JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores no ciclo de políticas e programas sociais no Brasil. In: *Indicadores sociais: passado, presente e futuro* / IBGE, Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais. SIMÕES, André; ALKMIM, Antônio Carlos (org.). Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 174p. p. 28-37.

JUNIOR, Antônio Teixeira Lima; MONTEIRO, Roberta Amanajás; MARTINS, Fernanda Santa Roza Ayala; HOFES, Carolina Carret. As cidades dentro da cidade: as formas tradicionais de ocupação do espaço como demanda do urbano possível. P. 31/50. In: *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. COSTA, Marco Aurélio Costa (org.). Brasília: Ipea, 2016. 361p.

LE CORBUSIER. *A carta de Atenas*. Versão de Le Corbusier: tradução de Rebeca Scherer. São Paulo: USP, 1993.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2011.

LUFT, Rosângela. Regularização da propriedade ou propriedades da regularização? In: *Habitação e direito à cidade* [recurso eletrônico]: desafios para as metrópoles em tempos de crise. CARDOSO, Adauto L. Cardoso; D'OTTAVIANO, Camila (org.). 1. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2021. p. 29-50.

MAMERI, Silvana Ferracciú. *Projeto urbano em assentamentos de origem informal: forma ambiente e instrumentos de acesso à terra urbanizada no cotidiano de Mãe Luiza, Natal-RH*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Tecnologia. Departamento de Arquitetura. Natal, RN, 2016. 235p.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p.121-192.

_____. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. 188p.

_____. *Metrópole, legislação e desigualdade*. Estud. av. [online]. 2003, vol.17, n.48, pp.151-166.

MARICATO, Ermínia; COLOSO, Paolo. Balanço e perspectivas sobre a crise urbana. *Revistas do curso de Arquitetura e Urbanismo*. Centro Universitário Senac. V. 5, n. 10, 2020.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. *Segregação e gentrificação* [recurso eletrônico]: os conjuntos habitacionais em Natal. Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros. Natal, RN: EDUFRN, 2018. 384p.

OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. Petrópolis: Vozes, 1981

OUTEIRO, Gabriel Moraes; NASCIMENTO, Durbens Martins. *A trajetória da política habitacional a partir da perspectiva do institucionalismo histórico*. Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, 2020, p. 229-252.

PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves. A história do direito de propriedade no Brasil: um olhar sobre a mercantilização da terra e suas consequências socioespaciais. In: *Direito, Terra e Ambiente: análises sociojurídicas sobre a produção do espaço*. PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves Pereira; GUIMARÃES, Virgínia Totti (org.). 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. p.308.

REYDON, Bastiaan; FELICIO, Adâmara. Fundamentos da governança fundiária. In: FAO; SEAD (org.). *Governança de terras: da teoria à realidade brasileira*. Brasília, 2017.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira*. Observatório das Metrópoles. Instituto Nacional de Ciência de Tecnologia. Texto para discussão 012. Rio de Janeiro. 2020.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. *Dominância Financeira, Regulação Legal e Espaço Urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil*. [recurso eletrônico]: o caso da regularização fundiária no Brasil/ Tarcyla Fidalgo Ribeiro. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2021. 260p.

ROLNIK, Raquel. Territórios negros nas cidades brasileiras: etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro. In: *Diversidade, espaço e relações étnico-raciais*. O negro na Geografia do Brasil. SANTOS, Renato Emerson dos Santos (org.). Editora: Autêntica. Edição nº 1. 2007. 208p.

_____. Diretrizes para a segurança da posse dos pobres urbanos. 25ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, 2014. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wpcontent/uploads/2014/04/guidelines_PT_DU_PLAS.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2023.

_____. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo. Tese de Livre-Docência. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo – USP. 2015. 325p.

SANFELICI, Daniel. *Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate*. EURE (Santiago) [online]. 2013, vol.39, n.118, p.27-46.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. *Política Urbana no Brasil: a difícil regulação de uma urbanização periférica*. GEO UERJ, v. 36, p. 1-25, 2020.

SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendações de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SMOLKA, Martin. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: ABRAMO, Pedro (Org.). *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sete Letras, 2003. p. 119-138.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André Janjácómo. Direito e Políticas Públicas: Dois Mundos? In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. (org.). *Direito da Regulação e Políticas Públicas*. 1ªed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 45-79.