



MESTRADO EM DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

JUSSANÃ DANTAS SANTA ROSA

PERSPECTIVAS SOCIAIS E ECONÔMICAS DA (NEO)REURB BRASILEIRA

Salvador
2023

JUSSANÃ DANTAS SANTA ROSA

PERSPECTIVAS SOCIAIS E ECONÔMICAS DA (NEO)REURB BRASILEIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador - UNIFACS, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Victor Menezes Vieira.

Salvador
2023

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade Salvador
UNIFACS.

Santa Rosa, Jussanã Dantas

Perspectivas sociais e econômicas da (NEO) REURB brasileira. /
Jussanã Dantas Santa Rosa. – Salvador: UNIFACS, 2023.

112 f. : il.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação,
Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade
Salvador – UNIFACS, como requisito parcial para obtenção do título de
Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Victor Menezes Vieira.

1. Direito. 2. Ocupações irregulares. 3. Regularização
fundiária. I. Vieira, Victor Menezes, orient. II. Título.

CDD: 340

JUSSANÃ DANTAS SANTA ROSA

PERSPECTIVAS SOCIAIS E ECONÔMICAS DA (NEO)REURB BRASILEIRA

Dissertação apresentada no Programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas, Universidade Salvador - UNIFACS como requisito parcial para obtenção do título de Mestre Direito, Governança e Políticas Públicas, e aprovada pela seguinte banca examinadora:

Victor Menezes Vieira – Orientador_____

Doutor em Geologia Ambiental, Recursos Hídricos e Hidrogeologia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade Salvador - UNIFACS

Vaner José do Prado_____

Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador – UNIFACS
Universidade Salvador – UNIFACS

Paulo Sérgio Rodrigues de Araújo_____

Doutor e Mestre em Agronomia na Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, da Universidade de São Paulo (ESALQ/USP)
Instituto Mantenedor de Ensino Superior da Bahia (IMES)

Salvador, 31 de março de 2023.

Este trabalho é dedicado a memória de Julindo
Soares Santa Rosa, meu pai.

AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho representa a superação de muitos desafios, expectativas e percalços que não seriam viáveis sem uma rede de apoio que viabilizou a sua construção. Resultado e méritos decorrentes de um esforço coletivo.

Agradeço, primeiramente, a Deus por todas as bênçãos a mim concedidas, pelo dom da vida e por me permitir nascer e crescer em uma ambiência favorável ao desenvolvimento de minhas capacidades físicas e intelectuais.

Registro meu especial agradecimento a minha amorosa família: raiz e alicerce. Agradeço aos meus pais, Lourdes e Julindo, que sempre priorizaram a educação na minha vida, com orientação, estímulos e oportunidades; principalmente aos incansáveis esforços da minha mãe para me oferecer educação de qualidade. Imensa gratidão, também, à minha esposa Paola, por todo incentivo e encorajamento, seus cuidados e sacrifícios, no ápice da pandemia (COVID-19), me blindaram e seu apoio permitiu a concentração necessária ao avanço nas pesquisas e escrita.

Agradeço ao meu querido filho, verdadeira luz na minha vida. Lucas, ao nascer, me apresentou o maior amor do mundo, trazendo profundo significado a minha existência, me tornando um ser humano melhor. Com sua tenra idade já é capaz de ensinar que momentos felizes podem e devem ser contínuos e reiterados.

Agradeço ao meu irmão Emanuel por sua torcida e incentivo constantes e ao meu tio e padrinho Ademar por sua valiosa contribuição na minha formação.

Meu obrigado se estende a minha estimada equipe dos Tabelionatos das cidades de Acajutiba/BA e Aporá/BA, pelo incentivo e compreensão com minhas ausências para desenvolvimento deste trabalho.

Especial agradecimento ao meu orientador Dr. Victor Menezes Vieira, pelo direcionamento e valiosas contribuições que muito aperfeiçoaram esta dissertação, além de todo incentivo, paciência e encorajamento. Nossos inúmeros e agradáveis encontros virtuais foram fundamentais neste percurso acadêmico.

Por fim, agradeço aos colegas do Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS em virtude dos enriquecedores debates e discussões encetados durante nossos encontros em sala de aula; incluindo o meu muito obrigado ao corpo docente da instituição, em especial aos professores Dr. Vaner do Prado e Dra. Mônica Matos pelo auxílio, disponibilidade e apoio dispensados.

“É um equívoco pensar que problemas urbanos podem ser resolvidos sem solução da problemática social. É esta que comanda e não o contrário.” Milton Santos (1993).

RESUMO

No intuito de tratar sobre a vertente socioeconômica da regularização fundiária, o presente trabalho se debruça na análise da nova Lei 13.465/17, cujo escopo precípua consiste na simplificação dos procedimentos de titulação e regularização registral de ocupações consolidadas. Diante disto, o objetivo central consiste na análise do potencial da REURB no que tange a alteração do padrão socioeconômico dos seus beneficiários. A escolha temática justifica-se em face da expressiva ocupação informal urbana, considerando um problema social crônico com repercussões multilaterais, aliada a incapacidade político normativa de interromper sua continuidade. Quanto a metodologia, foi empregada a vertente bibliográfica e documental, numa abordagem qualitativa, devendo ser destacado que o presente trabalho não tem a intenção de exaurir as discussões sobre o tema. Visando contextualizar o instituto da REURB, optou-se pelo estudo da ocupação territorial brasileira, analisando a formação das cidades e dos assentamentos urbanos informais. Para tanto, são apresentadas as principais nuances relacionadas aos institutos da moradia, posse e propriedade, conferindo ênfase a análise econômica da propriedade. Além disto, é realizado um diagnóstico normativo da REURB no Brasil, uma aferição dos principais conceitos e institutos da lei, bem como reflexões sobre as inspirações teleológicas da (NEO)REURB por meio do direcionamento de perguntas e respostas; aliadas a amostragem de experiências brasileiras e internacionais. Por fim, a abordagem dos aspectos socioeconômicos da titulação foi aprofundada a partir dos posicionamentos antagônicos de Hernando de Soto e Raquel Rolnik. Como contribuição foram expostas experiências vivenciadas pelo pesquisador nas cidades de Acajutiba e Aporá na Bahia, fornecendo alguns indicativos que podem ser extraídos no sentido e na tentativa de conferir aplicabilidade ao estudo, principalmente no que tange a (in)aplicabilidade da REURB para modificar o padrão socioeconômico dos beneficiários quando aplicada isoladamente.

Palavras-chave: Ocupações irregulares; regularização fundiária; perspectivas socioeconômicas.

ABSTRACT

In order to deal with the socioeconomic aspect of land regularization, the present work focuses on the analysis of the new Law 13.465/17, whose main scope consists of simplifying the procedures for titling and register regularization of consolidated occupations. Given this, the main objective is to analyze the potential of the REURB in terms of changing the socioeconomic standard of its beneficiaries. The thematic choice is justified in view of the expressive urban informal occupation, considering a chronic social problem with multilateral repercussions, combined with the normative political inability to interrupt its continuity. As for the methodology, the bibliographical and documentary aspect was used, in a qualitative approach, it should be noted that the present work does not intend to exhaust the discussions on the subject. Aiming to contextualize the REURB institute, we chose to study the Brazilian territorial occupation, analyzing the formation of cities and informal urban settlements. Therefore, the main nuances related to the institutes of housing, possession and property are presented, emphasizing the economic analysis of property. In addition, a normative diagnosis of the REURB in Brazil is carried out, an assessment of the main concepts and institutes of the law, as well as reflections on the teleological inspirations of the (NEO)REURB through the directing of questions and answers; combined with a sampling of Brazilian and international experiences. Finally, the approach to the socioeconomic aspects of titling was deepened based on the antagonistic positions of Hernando de Soto and Raquel Rolnik. As a contribution, experiences lived by the researcher in the cities of Acajutiba and Aporá in Bahia were exposed, providing some indications that can be extracted in the sense and in an attempt to confer applicability to the study, mainly regarding the (inability) of the REURB to modify the socioeconomic pattern beneficiaries when applied alone.

Keywords: Irregular occupations; land regularization; socioeconomic perspectives.

LISTA DE QUADOS

Quadro 1 - Revisão Conceitual	40
Quadro 2 - Características essenciais de gestão fundiária pró mercado	59
Quadro 3 - Avanços e críticas ao Estatuto da Cidade	65
Quadro 4 - instrumentos utilizados para regularização fundiária	67
Quadro 5 - Modalidades de REURB.	71
Quadro 6 - Efeitos da Propriedade	89
Quadro 7 - Desafio Legal e Político.....	90

LISTA DE SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CC	Código Civil
CDH	Comissão de Direitos Humanos
CF	Constituição Federal
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
COFOPRI	Comissão para a Formalização da Propriedade Informal
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
DPL	Development Policy Loans
ECT	Economia dos Custos de Transação
EUA	Estados Unidos da América
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITBI	Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITIV	Imposto sobre a Transmissão de Intervivos
LTC	Land Tenure Center
NEO-REURB	Nova Regularização Fundiária Urbana
ONU	Organização das Nações Unidas
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PNDU	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana-Específico
REURB-I	Regularização Fundiária Urbana-Inomiada
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana-Social
SAL	Structural Adjustment Loans
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
USAID	U.S. Agency for International Development

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	OCUPAÇÃO TERRITORIAL BRASILEIRA	21
2.1	FORMAÇÃO DAS CIDADES	22
2.2	ASSENTAMENTOS URBANOS INFORMAIS	27
2.3	MORADIA: DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL	32
2.4	MORADIA E POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS	36
2.5	DÉFICT HABITACIONAL X (INA)DEQUAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	39
3	POSSE E PROPRIEDADE DE BENS IMÓVEIS	43
3.1	TRATAMENTO JURÍDICO DA POSSE NO ÂMBITO DO DIREITO DAS COISAS	47
3.2	FUNÇÃO SOCIAL DA POSSE	50
3.3	TRATAMENTO JURÍDICO DA PROPRIEDADE	51
3.4	FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	53
3.5	ANÁLISE ECONÔMICA DA PROPRIEDADE	55
4	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - DIAGNÓSTICO	61
4.1	MARCOS NORMATIVOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL ...	62
4.2	(NEO)REURB - Lei 13.465/17	69
5	REFLEXÕES SOBRE AS INSPIRAÇÕES TELEOLÓGICAS DA (NEO)REURB	75
5.1	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM PERSPECTIVA - AMOSTRAGEM: BRASIL, PERU E COLÔMBIA	81
5.2	RESULTADOS DOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	83
6	ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS DA TITULAÇÃO	86
6.1	EFEITOS DA PROPRIEDADE SEGUNDO “SOTO”	86
6.2	(IN)APTIDÃO DA TITULAÇÃO PARA PRODUZIR RESULTADOS SOCIOECONÔMICOS	91
7	CONCLUSÃO	98
	REFERÊNCIAS	105

1 INTRODUÇÃO

O solo brasileiro fora ocupado desigualmente, sem planejamento territorial e ordenação dos espaços habitáveis. Os atuais conflitos fundiários, núcleos urbanos informais, ocupações clandestinas, irregulares e moradias sem acessibilidade a equipamentos públicos básicos são resultado deste antecedente histórico.

Consoante direcionamento do ilustre jurista Telles Junior (2004), em muitas vezes se constata que os países subdesenvolvidos se acham vergados, sob o peso de um passado oneroso, sofrendo, em regra, os efeitos de longas inércias, contínuos desacertos, medidas casuísticas e soluções emergenciais. De acordo com o autor, trata-se de ocorrências que são frutos dos costumes de sucessivas gerações mal-informadas, em países vitimados pela desorientação de governos inoperantes, incompetentes e eventualmente aventureiros ou corruptos:

Um país subdesenvolvido costuma ser um país em luta contra um casulo anacrônico, contra invólucros centenários. Costuma ser um país que acorda, que quer renascer, que quer desabrochar num espaço novo, com mais trabalho, mais criação de bens, mais difusão de riqueza, mais equidade.... Há necessidade de uma ordenação transcendente, que inclua, mas ultrapasse, as urgências do hoje, em razão de uma poderosa imagem do futuro. (TELLES JUNIOR, 2004, p. 254).

Nessa perspectiva, intenciona-se destacar que planejamento territorial urbano se afigura como um dos maiores desafios políticos atuais, exigindo abordagem multidisciplinar: jurídica, econômica, urbanística e social. Isso porque a futura gestão urbana das cidades não pode ser concebida sem a necessária implementação de políticas públicas eficazes, que enfrentem e corrijam ocupações desordenadas consolidadas no espaço urbano, resgatando ocupantes marginalizados, conferindo-lhes segurança e dignidade.

Neste contexto, regularização fundiária consubstancia categoria jurídica diretiva, enquanto fim e direção da política de reengenharia rural e urbana, ou de saneamento dos males do campo e da cidade. (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017).

Assim, a pretensão do presente estudo anseia contribuir com as discussões jurídicas, políticas, econômicas e sociais, enriquecimento a abordagem desta temática correlacionadas à (neo) regularização fundiária urbana de interesse social.

A denominada (NEO)REURB consiste na simplificação dos procedimentos de titulação e regularização registral de ocupações consolidadas. Diante disso serão analisados os modelos de territorialização do solo brasileiro e regularização dos assentamentos irregulares, no intuito de demonstrar os potenciais efeitos sociais e econômicos desencadeados pela implementação da (NEO)REURB com a modificação do *status* jurídico dos ocupantes e de suas ocupações.

Para cumprir este desiderato almeja-se produzir conhecimento, sem exaurir a temática, baseados na análise da governança territorial, entendida como modalidade de coordenação das formas de desenvolvimento econômico envolvendo os atores e as formas institucionais em um dado contexto (PIMENTA; ALVES, 2010), aliada a utilização de técnicas da análise econômica da propriedade, vertente da análise econômica do direito.

Quanto aos procedimentos, a pesquisa utiliza as vertentes bibliográfica e documental, numa abordagem metodológica qualitativa. A questão epistemológica que norteia o tema diz respeito à titulação, consagração do direito à moradia digna e aptidão das novas normas sobre a regularização fundiária urbana para amenizar o problema das ocupações irregulares e segregação social e econômica de seus moradores.

Naturalmente, quando se trata de políticas habitacionais, é comum que se analise as políticas/programas voltados à habitação popular e moradia digna. O presente trabalho não versará sobre esse tema. Ao relatar o histórico da ocupação do solo brasileiro, a pesquisa se debruça nas irregularidades, ou seja, nas ocupações normativamente inadequadas e no processo de regularização conforme legislação.

Ao mesmo tempo, cabe explicar que o trabalho faz uma análise dos efeitos socioeconômicos potenciais da (NEO)REURB numa perspectiva qualitativa, uma vez que ainda não é possível obter dados socioeconômicos que permitam uma análise quantitativa. Entretanto, a análise qualitativa apoiada na bibliografia permitirá comparações e novos estudos baseados em dados secundários (no futuro), a

exemplo de índices socioeconômicos como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

No que tange a metodologia, importante registrar que o trabalho em epígrafe não abrange a REURB de uma forma ampla e inquestionável, possuindo limitações que a restringem. Desta forma, o trabalho foi construído considerando as observações e perspectivas mais importantes de dois autores: Rolnik (2015) e Soto (2001) e as impressões pessoais do pesquisador que se restringem as constatações aferidas em dois municípios.

Considerando estes padrões e critérios, destaque-se que este estudo não intenciona fazer um trabalho de padronização e aplicabilidade da nova lei de regularização fundiária. Pretende sim analisar os potenciais impactos da implementação, através de uma aferição *ex-ante*, vislumbrando antecipar e diagnosticar os efeitos socioeconômicos desencadeados, associados a demonstração da medida em que os objetivos constantes na lei foram alcançados.

Não obstante, consta no trabalho um apanhado histórico que contempla um recorte temporal com questões vinculadas ao tema, iniciadas no período do descobrimento do Brasil, e menções a ocorrências verificadas no período pré e pós-industrial no território europeu, o corte temporal principal concerne ao período compreendido entre a década de 1970 (momento em que a política pública de remoção de favelas foi substituída pela política de regularização fundiária) e os dias atuais.

Assim, o produto do trabalho se consubstancia na análise da lei numa perspectiva socioeconômica a partir de uma análise macro, mais sistematizada em relação ao que a bibliografia considera em relação aos seus efeitos.

A fim de demonstrar essa afirmação, fora dado destaque a elementos que evidenciam que os benefícios socioeconômicos não são inerentes, ou seja, não são corolários lógicos da implementação da regularização fundiária; destacando-se alguns cuidados que os entes municipais precisam adotar para reverberá-los junto com a aplicação da (NEO)REURB.

Dentro da análise qualitativa adotada, no processo de seleção de bibliografia, estudo e subsequente escrita, o mecanismo de raciocínio e leitura dos dados compulsados com a ótica preponderante do notário/registrator precisaram ceder espaço, liberdade e permissão para a entrada da ótica do pesquisador.

A finalidade da consideração anterior diz respeito a uma preocupação metodológica que permeou toda a construção da dissertação, qual seja: o intento de perpetrar análises e abordagens objetivas, em face da atividade profissional desenvolvida pelo pesquisador (tabelião e ex-oficial de registro de imóveis) e sua tentativa de evitar o seu “bias”, expressão inglesa comum entre cientistas sociais, que segundo Goldenberg (2004) pode ser traduzida como viés, parcialidade, preconceito. De acordo com a referida autora, a tarefa do pesquisador é reconhecer o “bias” para poder prevenir sua interferência nas conclusões, através do seu esforço controlado para conter sua subjetividade.

Goldenberg (2004), de forma muito percuciente dispõe que:

A simples escolha de um objeto já significa um julgamento de valor na medida em que ele é privilegiado como mais significativo entre tantos outros sujeitos à pesquisa. O contexto da pesquisa, a orientação teórica, o momento histórico, a personalidade do pesquisador, o ethos do pesquisado, influenciam o resultado da pesquisa. Quanto mais o pesquisador tem consciência de suas preferências pessoais mais é capaz de evitar o “bias”, muito mais do que aquele que trabalha com a ilusão de ser orientado apenas por considerações científicas. (GOLDENBERG, 2004, p.45).

Para tanto, as informações que subsidiaram a pesquisa e tornaram os objetivos específicos exequíveis foram compulsadas através de revisão bibliográfica, análise da legislação relacionada ao tema REURB e verificação das experiências nacionais e internacionais sobre a temática em países como Colômbia, Peru, Brasil, Turquia, México e Ruanda através da obra de Raquel Rolnik (2015) e dos relatórios da Land Tenure Center (LTC) (Centro para o Direito de Posse da Terra), vinculada à United States Agency for International Development (USAID) - (Agência dos Estados Unidos para Desenvolvimento Internacional) - instituição norte- americana que lidera o desenvolvimento internacional e os esforços humanitários para salvar vidas, reduzir a pobreza, fortalecer a governança democrática e ajudar as pessoas a progredir além da assistência.

Deste modo, a construção do itinerário da dissertação objetivou conduzir o leitor pelos caminhos e transformações da utilização da terra para além da moradia: como ativo financeiro e propulsor social. Para tanto, se fez necessário compulsar a ocupação territorial brasileira e formação das cidades; estudar a concepção e tratamento jurídico da posse e propriedade; diagnosticar a regularização fundiária e suas inspirações teológicas para ao final aferir os aspectos socioeconômicos da titulação à luz das abordagens principais de Rolnik (2015) e de Soto (2001).

O presente estudo tem como objetivo geral analisar se a nova REURB é capaz de alterar o padrão socioeconômico dos beneficiários, dentro do arcabouço institucional brasileiro.

Por seu turno, os objetivos específicos concernem em:

- a) Descrever os institutos da posse, propriedade, função social da propriedade e princípios constitucionais conexos, regularização fundiária, moradia digna e inclusão econômico-social;
- b) Apresentar a forma de ocupação histórica do solo brasileiro e sua influência para a irregularidade fundiária atual, objeto da REURB;
- c) Contextualizar o arcabouço normativo brasileiro atinente ao tema regularização fundiária, partindo da Constituição Federal e percorrendo a cronologia e evolução da legislação infraconstitucional sobre o tema;
- d) Analisar e identificar as potenciais alterações no padrão socioeconômico para os beneficiários da REURB à luz da abordagem antagônica de Raquel Rolnik e Hernando de Soto.

No capítulo 1, consta a introdução com considerações atinentes ao contexto principal do estudo, enfatizando a análise das perspectivas sociais e econômicas decorrentes da implementação da política pública de regularização fundiária urbana.

O trabalho propõe uma análise qualitativa da recente legislação da REURB, em virtude das dificuldades de pesquisas empíricas potencializadas pelo estado de pandemia decorrente da Covid-19, eis que, para serem aferidos, os dados sociais e econômicos precisariam ser produzidos e coletados, o que não ocorreu nos últimos anos, inclusive com a falta do censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

(IBGE). Adicionalmente, alterações nos dados sociais e econômicos provenientes dos efeitos diretos e indiretos provocados pela REURB demandam um relativo tempo para serem visualizados. Dentre outros motivos já expostos, essa análise não é feita no presente estudo.

Assim, o principal objetivo, ou seja, a questão problemática cerne da abordagem será apresentada através de um questionamento: a REURB afigura-se como instrumento jurídico eficaz para diminuir a expressiva irregularidade fundiária urbana e sua corolária segregação econômico-social? Visando oferecer subsídios para esta resposta, serão enfrentados ao longo de cada um dos capítulos os objetivos específicos, com o afã de produzir conteúdo através da minuciosa investigação da regularização fundiária.

Ainda no primeiro capítulo, ao tratar de tais assuntos e partindo de tais premissas, apresenta-se a metodologia empregada, esclarecendo que a pesquisa possui natureza descritiva/exploratória, no sentido de esclarecer os potenciais desdobramentos, ainda pouco conhecidos, da política pública ou que, devido ao grau de complexidade e interligações, não estejam satisfatoriamente esclarecidos.

O capítulo 2 trata da “Ocupação Territorial Brasileira”. Esta incursão foi construída através da análise dos seguintes alicerces: análise das características e aspecto histórico da formação das cidades, investigação dos assentamentos urbanos informais. Neste desiderato foram utilizados como referenciais teóricos as principais obras do geógrafo Milton Santos (2014), do historiador Sérgio Buarque de Holanda (2016), professora Betânia Alfonsin (2007) e dos juristas Ellade Imparato e Nelson Saule Junior (2007).

Ademais, no sub-tópico intitulado “Habitação e Moradia” foram apresentados conceitos chaves para compreensão do fenômeno investigado, inclusive situando a moradia como direito social fundamental constitucional e normativamente reconhecido, abordando sucintamente a moradia no contexto das políticas públicas habitacionais, com a correlação entre propriedade, moradia e dignidade, e os efeitos econômicos e sociais decorrentes da consagração do direito à moradia através da regularização fundiária urbana a partir do escólio doutrinário de autores relevantes

para a área de conhecimento, tais como Richard Sennet (2018), Arlete Moysés Rodrigues (1994), Ingo Wolfgang Sarlet (2008), Leandro do Amaral de Dorneles e Breno Hermes Gonçalves Vargas (2020) e Peter Kevin Spink e Fernando Burgos (2019).

O capítulo 3 aborda a temática da “posse” e “propriedade, através do estudo das vertentes que lhes vinculam e que lhes conferem autonomia, seus respectivos tratamentos jurídicos no âmbito do estudo do Direito das Coisas com abordagens análise sua função social de cada um destes institutos, finalizando com sub-tópico específico sobre a análise econômica da propriedade. Os principais doutrinadores utilizados foram: Victor Frederico Kümpel e Carla Modina Ferrari (2020), Luiz Edson Fachin (1988), Adriana Vieira Lima, Liana Silvia de Viveiros Oliveira e Maria José Andrade Souza (2019), Hernando de Soto (2001), Stephen Holmes e Cass R. Sunstein (2019) e Danielle Portugal de Biazi (2021). No que tange a análise econômica da propriedade balizaram a explanação: Ivo Gico Junior (2021), Leandro do Amaral de Dorneles e Breno Hermes Gonçalves Vargas (2020), Flávia Santinoni Vera (2021), Décio Zylbersztajn e Raquel Stajn (2005), Luiz Gonzaga Belluzo e Gabriel Galípolo (2019), Raquel Rolnik (2015), Tarcyla Fidalgo Ribeiro (2018), Celso Fernandes Campilongo (2014) e Antônio José Maristrello Porto e Paulo Fernando Franco (2016).

No capítulo 4 intitulado “Regularização Fundiária Diagnóstico”, apresenta-se o conceito do instituto, sua origem e evolução, aferindo os principais temas que lhe são atrelados; bem como seus objetivos, marcos normativos (Lei de Terras, CF/88, Estatuto da Cidade), os instrumentos utilizados para implementar a regularização fundiária. O referencial teórico desde capítulo se consubstancia na obra de Victor Frederico Kümpel e Carla Modina Ferrari (2020), Danielle Portugal de Biazi (2021), Edésio Fernandes (2007), Luiz Cláudio Romanelli (2007) e Victor Carvalho Pinto (2017).

Em seguida o sub-tópico “(NEO)REURB” dedica-se a Lei Federal nº 13.465 (BRASIL, 2019), perquirindo suas principais características, nomenclaturas, objetivos, legitimados e instrumentos de titulação; apresentando os procedimentos e sua aplicabilidade, as normas gerais afetas à Regularização Fundiária Urbana, pautado

na própria legislação de referência e no referencial teórico de Rui Cunha Martins (2013), Victor Carvalho Pinto (2017) e Michely Freire Fonseca Cunha (2019), urbanista Edésio Fernandes (2007), Ellade Imparato e Nelson Saule Júnior (2007) e Betânia Alfonsin (2007)

Os dois últimos capítulos, anteriores à conclusão, denominados “Reflexões sobre as Inspirações Teleológicas da (NEO)REURB” e “Regularização Fundiária em Perspectiva” apresenta indagações acompanhadas de respostas que possibilitam uma ampla análise dos principais temas conexos a regularização fundiária, perscrutando experiências internacionais e nacionais e os respectivos aspectos sociais e econômicos da propriedade regular pós regularização; Como referencial teórico foram utilizados a clássica obra “Mistério do Capital” de Hernando de Soto (2001), economista peruano entusiasta e defensor do desenvolvimento econômico e social decorrente da regularização fundiária e Raquel Rolnik (2015), arquiteta e urbanista brasileira um tanto cética quanto a melhoria social e econômica para os beneficiários destes programas associada a outros autores citados nos capítulos anteriores.

2 OCUPAÇÃO TERRITORIAL BRASILEIRA

Com o povoamento e ocupação, as terras brasileiras foram cedidas por meio das cartas de sesmarias para exploração e colonização, que perdurou até a independência do Brasil, em 1822. Somente em 1850, com a promulgação da célebre Lei de Terras, Lei nº 601/1850, e seu regulamento nº 1.381/1854, houve a separação da posse privada e da posse de domínio público, com o registro das posses nos livros paroquiais, conhecido como registro do vigário. (KÜMPEL; FERRARI, 2017).

No período colonial a ocupação do território brasileiro ocorreu através de concessões outorgadas pela Coroa Portuguesa: capitanias, sesmarias e forais - todas estas modalidades possibilitavam apenas a utilização da terra.

Assevera Imparato e Saule Júnior (2007) que durante os três séculos da vida colonial brasileira, a maioria das concessões foram outorgadas a fidalgos portugueses, em especial as sesmarias, única modalidade que implicava uma série de responsabilidades e obrigações, como o dever de pagar tributos. Destacam ainda que as imensas glebas de terras concedidas em sesmarias não tinham valor econômico em si, não havendo hipótese de compra e venda, hipoteca ou qualquer transação comercial sobre essas concessões - vez que eram de domínio português. Destarte, em todo este período a terra não tinha qualquer valor econômico no Brasil.

Nesta atmosfera social, o regime formal de concessão de terras se operava sob a forma de "Sesmarias": "concessão de domínio feita pela Coroa portuguesa ao sesmeiro, condicionada ao uso produtivo da terra e à sua ocupação efetiva" (ALFONSIN, 2007), que já nesta época convivia com o regime informal caracterizado pela posse sem qualquer registro.

Com o advento da Independência em 1822 o cenário territorial brasileiro era preponderantemente dividido em sesmarias outorgadas, mas não necessariamente ocupadas, isso porque as exigências para manutenção das sesmarias eram tantas, que muitos sesmeiros abandonaram suas concessões para cultivarem em terras alheias. (IMPARATO; SAULE JÚNIOR, 2007).

De acordo com Imparato e Saule Junior (2007), para resolver esta situação o Governo Imperial publicou em 1850 a já mencionada “Lei de Terras”. Esta lei pode ser considerada o primeiro marco da regularização fundiária no território brasileiro, tendo em vista que possibilitou a regularização de sesmarias e a legalização das posses sem titulação, condicionada a demonstração do “princípio da cultura”.

De um modo talvez exageradamente simplificador, todas as áreas que não fossem regularizadas ou legalizadas à luz da explicação do parágrafo anterior, seriam consideradas “devolutas”, ou seja devolvidas ao domínio da coroa portuguesa.

Cabe ainda acrescentar que a “Lei de Terras” introduziu o “registro paroquial” - primeiro cadastro imobiliário brasileiro - impondo a todos os ocupantes de terras no Brasil o dever de declarar perante o padre da paróquia local a situação da área que ocupava.

Assim nasce não só o primeiro “sistema registral”, como também a agregação de valor econômico a propriedade, onde Imparato e Saule Junior (2007, p. 105) oferecem lição imprescindível de citação:

Além de introduzir registro paroquial, possibilitar a regularização das sesmarias e legalizações das posses e criar a figura das terras devolutas, a Lei de Terras agregou valor econômico a propriedade imobiliária.

Após a Proclamação da República em 1889, o Brasil se tornou um Estado laico, ensejando a definitiva extinção do Registro Paroquial, mormente em face da Lei 1.237 (BRASIL, 1864), regulamentada pelo Decreto nº 3.453 (BRASIL, 1865), criando o “Registro Geral”.

2.1 FORMAÇÃO DAS CIDADES

Na obra “Metamorfose do Espaço Habitado”, o renomado geógrafo brasileiro Milton Santos (2014) ensina que as cidades puderam ser formadas em face dos avanços das técnicas de produção agrícola que propiciaram formação de um excedente de produtos alimentares, permitindo que algumas pessoas se dedicassem a outras atividades não agrícolas.

Este fenômeno da transição do feudalismo para o capitalismo trouxe consigo uma interessante ruptura social, que nos dizeres de Santos (2014) configurou uma “semente de liberdade”. Isso porque, no contexto da atividade laboral vinculada as terras pertencentes aos senhores feudais, o burgo (cidades) apareceu como um lugar de trabalho livre. Assim, dentre outros motivos, a cidade se diferenciou do campo por possibilitar trabalho livre.

Neste novo espaço habitado concentraram-se diversos profissionais das chamadas “profissões cultas”, tais como ferreiros, padeiros, alfaiates, artesãos e comerciantes; ambiência favorável ao desenvolvimento, aprimoramento e transmissão do conhecimento, conferindo maior grau de liberdades e escolhas aos habitantes destes espaços.

Tal visão é reforçada por Giambiagi e Schwartzman (2014), acrescentando a essa observação outra mais contemporânea, segundo a qual o processo de urbanização trouxe para as grandes cidades um contingente enorme de mão de obra que, não obstante suas deficiências educacionais, mudou de patamar, saindo do atraso mais absoluto para uma vida mais digna e justa. Ilustração ilustrada pelos autores com o exemplo do filho de uma família de retirantes nordestinos que virou torneiro mecânico, melhorou de vida e, anos depois, foi eleito, reeleito e em momento posterior novamente eleito Presidente do Brasil.

Dando sequência à sua explanação, Santos (2014) sustenta que as cidades em verdade já existiam muito antes do feudalismo, por volta de 3.500 a.C., tendo “renascido e efetivamente crescido” no momento em que se intensificou um movimento intenso de trocas: período da descoberta da América e aumento das relações comerciais com a Ásia e África.

Em outra obra de sua autoria denominada “Urbanização Desigual”, Santos (2021) sem fugir de modo algum à coerência, propôs um comparativo entre o processo de urbanização nos países subdesenvolvidos com o processo levado a cabo nos países industrializados - ocasião do início da Revolução Industrial. Para tanto, conferiu destaque aos seguintes elementos: distintos pontos de partida; a evolução da urbanização sob o viés demográfico - principalmente nos países subdesenvolvidos,

sob o viés das atividades urbanas; os processos socioeconômicos de urbanização - vetores de análise que possibilitam a compreensão dos porquês da urbanização desigual nestes dois cenários.

Arvorando-se em estudos estatísticos produzidos e catalogados pelas Nações Unidas nas décadas de 50 e 60 Santos (2021, p. 109) apresentou em sua obra diversos comparativos numéricos correlacionando as taxas de urbanização e indicadores de desenvolvimento, chegando à seguinte conclusão:

[...] enquanto a cidade dos países industrializados é parte integrante de um território que mais ou menos a gerou e com o qual viveu, em constantes inter-relações, a mesma aventura histórica e econômica, a cidade dos países subdesenvolvidos aparece muitas vezes como um corpo estranho, alógeno, inserido em um meio com o qual estabelece relações descontínuas no espaço e no tempo.

Em que pese os respeitáveis argumentos sustentados pelo ilustre geógrafo brasileiro, que talvez suscite um cenário de dificuldades homéricas para as cidades dos países subdesenvolvidos aspirarem o mesmo êxito dos industrializados, os economistas Giambiagi e Schwartzman (2014) arguem que as origens históricas não são necessariamente uma predestinação, considerando a constatação de que diversas nações souberam dar guinadas relevantes no seu processo de desenvolvimento, reagindo à acomodação e efetivamente “capitulando”.

No que tange ao processo de formação das cidades brasileiras, talvez nenhum relato sumarie com tanta propriedade quanto o existente na obra “Raízes do Brasil” de Buarque de Holanda (2016), onde se observa que toda estrutura de nossa sociedade colonial teve sua base fora dos meios urbanos.

Segundo o ilustre autor, diferente da regra vigente “*em todo o mundo e em todas as épocas*”, onde a prosperidade dos meios urbanos fez-se às custas dos centros de produção agrícola (a construção de cidades figurando como o mais decisivo, duradouro e eficiente instrumento de dominação), no Brasil se instaurou uma civilização de raízes rurais *sui generis*, onde as cidades coloniais nasceram como complementos dos meios rurais: “a pujança dos meios rurais, comparada à mesquinhez urbana, representa fenômeno que se instalou aqui com os colonos portugueses, desde que se fixaram à terra”.

Buarque de Holanda (2016) destaca que durante o primeiro e segundo século de colonização as terras dedicadas a lavoura (fazendas e engenhos) eram moradas dos brasileiros ilustres e abastados, que só se deslocavam às cidades para participarem de festividades e solenidades. Nas cidades residiam alguns funcionários da administração, mercadores e oficiais mecânicos.

Da mesma forma, prosseguindo com as considerações que permitem uma robusta compreensão histórica, o referido autor assevera que a colonização portuguesa foi antes de tudo litorânea e tropical, onde eram criadas muitas dificuldades às incursões terra adentro, em face do receio de que tais empreitadas prejudicassem as defesas militares.

Buarque de Holanda (2016) consigna que a influência da colonização litorânea permanece até os dias atuais, pois “quando hoje se fala em “interior”, pensa-se, como no século XIV, em região escassamente povoada e apenas atingida pela cultura urbana.” Fechando sua explanação acerca das incursões Brasil adentro, destaca que as expedições bandeirantes paulistas que deram ao Brasil sua atual “silhueta geográfica”, só foram possíveis desafiando-se não só os perigos como também as leis vigentes à época.

A modificação da relação entre o meio rural e as cidades coloniais brasileiras com ênfase redirecionada para a segunda só ocorreu com o declínio da produção agrícola, consoante se infere da seguinte passagem:

É deliberadamente que se frisa aqui o declínio dos centros de produção agrária como o fator decisivo da hipertrofia urbana. As cidades, que outrora tinham sido como complementos do mundo rural, proclamaram finalmente sua vida própria e sua primazia. Em verdade podemos considerar dois movimentos simultâneos e convergentes através de toda a nossa evolução histórica: um tendente a dilatar a ação das comunidades urbanas e outro que restringe a influência dos centros rurais, transformados, ao cabo, em simples fontes abastecedoras, em colônias das cidades. Se fatores especiais favorecem o primeiro desses movimentos, não há dúvida que ele só se acentuou definitivamente com a perda de resistência do agrarismo, antes soberano, e, depois, com o definhamento das condições que estimularam a formação entre nós de uma aristocracia rural poderosa e de organizações não urbanas dotadas de economia autônoma.” (BUARQUE DE HOLANDA, 2016, p. 276)

Na obra “Urbanização Brasileira”, terceira do geógrafo mencionada neste capítulo, Santos (2005) discorre sobre o intitulado “processo pretérito de criação urbana”. Esta ideia justifica-se porque apenas no século XVIII a urbanização se desenvolve no Brasil, momento em que a casa da cidade se torna a principal residência do fazendeiro, que só retorna a fazenda “*no momento do corte e da moenda da cana*”. Não obstante, o autor informa que apenas no século XIX a urbanização atingiu sua maturidade, e que fora necessário mais um século para adquirir as características atuais.

O movimento de transição das residências brasileiras do campo para as cidades possui marcos temporais, conforme se infere dos esclarecimentos sobre este período, ora reproduzidos:

Entre 1940 e 1980, dá-se verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. Há meio século atrás (1940), a taxa de urbanização era de 26,35%, em 1980 alcança 68,86%. Nesses quarenta anos, triplica a população total do Brasil, ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia. Hoje, a população urbana brasileira passa dos 77%, ficando quase igual a população total de 1980. (SANTOS, 2005, p. 31).

O referido autor continua apontando de que forma ocorreu o processo de aumento da urbanização no território brasileiro:

O forte movimento de urbanização que se verifica a partir do fim da segunda guerra mundial é contemporâneo de um forte crescimento demográfico, resultado de uma natalidade elevada e de uma mortalidade em descenso, cujas causas essenciais são os progressos sanitários, a melhoria relativa nos padrões de vida e a própria urbanização. (SANTOS, 2005, p. 31).

Por sua relevância e didática merece ainda transcrição a explicação de Santos (2005) sobre o salto qualitativo e quantitativo na urbanização brasileira a partir dos anos de 1970:

Desde a revolução urbana brasileira, consecutiva a revolução demográfica dos anos 50, tivemos, primeiro, uma urbanização aglomerada, com o aumento do número – e da população respectiva – dos núcleos com mais de 20.000 habitantes e, em seguida, uma urbanização concentrada, com a multiplicação de cidades de tamanho intermédio, para alcançarmos, depois, o estágio da metropolização, com o aumento considerável do número de cidades milionárias e de grandes cidades médias (em torno do meio milhão de habitantes). (SANTOS, 2005, p. 79)

Dando prosseguimento a seu raciocínio, Santos (2005) acrescenta ainda que a formatação da urbanização e a configuração territorial atuais tornaram-se possíveis em face do desenvolvimento exponencial do sistema de transportes, de telecomunicações, produção de energia - facetas que convergem a regulamentação do território com a regulamentação econômica.

Estabelecidas estas primeiras diretrizes sobre a formação das cidades, o estudo será aprofundado no sentido de investigar os assentamentos urbanos informais.

2.2 ASSENTAMENTOS URBANOS INFORMAIS

O adensamento populacional decorrente do intenso movimento migratório iniciado no século XVIII, ocasionou um expressivo aumento das cidades europeias, trazendo consigo a necessidade de um planejamento urbano em grande escala.

Consoante lição de Sennett (2018), extraída de sua obra “Construir e Habitar”, no ano de 1859 o arquiteto espanhol Ildefons Cerdà cunhou pela primeira vez as palavras “urbanismo” e “urbanista” para atender as exigências de uma compreensão própria das cidades, em face das condições da vida moderna.

Sennett (2018) esclarece que a necessidade de se repensar as cidades não fora motivada inicialmente por fatores econômicos e sim por fatores sanitários. Segundo o referido autor, à medida que as primeiras cidades modernas se tornavam maiores e mais densas, ficaram também mais cheias de excrementos e urinas - tornando-se um ambiente fértil para a proliferação de ratos e doenças por eles gerados. Acrescenta ainda que o crescimento populacional significou um maior aumento de casas, que com suas chaminés poluíam o ar criando condições para o avanço da tuberculose.

Em face das questões correlacionadas a saúde pública, surgiu a necessidade de enfrentar os problemas atrelados à escassez e desordenamento da habitação e moradia nas cidades, período em que os engenheiros ganharam grande proeminência:

Os primeiros urbanistas que tentaram enfrentar decididamente essas condições eram antes engenheiros que médicos. A engenharia civil não é uma atividade considerada particularmente glamorosa, mas os engenheiros tornaram-se figuras heroicas na geração de Cerdà, pois lidavam com as questões de saúde pública na cidade de maneira mais proativa que os médicos, que não tinham verdadeiramente ideias sobre como prevenir a tuberculose ou as causas da peste. (SENNETT 2018, p. 34)

Parafraseando o próprio Sennett “Os engenheiros civis se tornaram os artesãos das cidades modernas europeias, buscando melhorar a qualidade da vida urbana mediante experiências técnicas.” (SENNETT, 2018, p. 34).

No que tange ao cenário brasileiro, cumpre assinalar que a forma de ocupação do solo desencadeou os atuais problemas sociais multifacetados, que revelam carências e urgências ambiental-sanitárias, urbanísticas, econômicas e jurídicas, onde a regularização fundiária se afigura como um remédio, dentre tantos outros necessários.

Deste modo, Alfonsin (2007), com a didática que lhe é peculiar, destaca que a tensão entre legal/ilegal, formal/informal e regular/irregular acompanha a formação do Estado e do território brasileiro, em especial das cidades.

Em decorrência da exclusão social e da segregação espacial das cidades, o processo de urbanização no Brasil proliferou assentamentos informais de moradia, tais como favelas, loteamentos clandestinos, ocupação de áreas públicas, conjuntos habitacionais irregulares, dentre outros. Os imóveis localizados nestes espaços não conferem segurança jurídica da posse aos moradores e são desprovidos de infraestrutura urbana adequada.

As cidades brasileiras cresceram de forma desordenada ao alvedrio de interesses privados em contraponto com a necessária observância dos interesses coletivos, dando azo às ocupações irregulares e clandestinas, habitações precárias, afetando sobremaneira o meio ambiente, impactando a arrecadação da fazenda pública municipal, a ordenação e a fiscalização do uso dos espaços urbanos pelo Poder Público, mormente o bem estar e segurança (jurídica e física) dos moradores, alijando-os do direito constitucional a moradia digna, acesso a equipamentos públicos básicos e acesso a créditos decorrentes de garantias reais.

Buarque de Holanda (2016) inseriu com destaque em sua obra a seguinte afirmação peremptória:

A cidade que os portugueses construíram na América não é produto mental, não chega a contradizer o quadro da natureza, e sua silhueta se enlaça na linha da paisagem. Nenhum rigor, nenhum método, nenhuma previdência, sempre esse significativo abandono que exprime a palavra “desleixo” — palavra que o escritor Aubrey Bell considerou tão tipicamente portuguesa como “saudade” e que, no seu entender, implica menos falta de energia do que uma íntima convicção de que “não vale a pena [...]”. (BUARQUE DE HOLANDA, 2016, p. 166).

Segundo Alfonsin (2007), a Lei de Terras de 1850 deslegitimou a posse/ocupação como meio de acesso legal a terra no país, estabelecendo a compra como a exclusiva forma de aquisição de terra no Brasil, absolutizando o direito de propriedade e inserindo a terra no mercado imobiliário nascente. A autora salienta que este caráter absoluto assumido pelo direito de propriedade foi reforçado pela edição do Código Civil de 1916.

Esta perversa combinação do Direito Civil com o Direito Urbanístico, de acordo com Alfonsin (2007), condena uma boa parte da população das cidades a uma “condição de subcidadania”, isso porque sua relação com a terra não é titulada e a ocupação está sempre desconforme com os preceitos urbanísticos.

O prestigiado jurista brasileiro Fernandes (2007), sustenta que uma das principais características do processo de urbanização no Brasil é a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano, em virtude da inacessibilidade do solo e da moradia regulares aos brasileiros. Esta informalidade é presente entre todas as camadas sociais, afigurando-se mais recorrentes entre os grupos mais pobres da população, afetando diretamente os moradores dos assentos informais e indiretamente as comunidades urbanas como um todo.

Os assentamentos informais, caracterizados pela insegurança da posse, vulnerabilidade jurídica e baixa qualidade de vida de seus ocupantes são, segundo Fernandes (2007), resultados do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento e gestão das áreas urbanas, bem como da ordem jurídica em vigor. Essa explicação conforme o referido jurista, concerne no

comportamento elitista do regime jurídico e clientelismo do sistema político que juntos não oferecem condições suficientes, adequadas e acessíveis aos grupos sociais menos favorecidos, cuja opção possível são as ocupações irregulares e inadequadas.

Ainda no tocante a responsabilidade da ordem jurídica na produção da informalidade urbana, Fernandes (2007) aponta o padrão especulativo do processo de crescimento urbano, a segregação socioespacial e socioambiental e a legislação urbanística elitista com seus critérios técnicos irrealistas, que dificultam a implementação das leis em vigor. O referido autor, dispõe que a combinação destes fatores tem feito com que o lugar dos pobres nas cidades sejam as áreas periféricas e as centrais sem infraestrutura adequada.

Em sua obra Rolnik (2015) destaca dados do UN-Habitat de 2009 segundo os quais mais de um bilhão de pessoas, um terço da população mundial, vivem em assentamentos precários e favelas, sem acesso a serviços básicos e sem condições de vida adequadas. Salieta ainda que viver em assentamentos não regularizados deixa os moradores impossibilitados de acessar um amplo espectro de outros direitos humanos, civis e políticos, econômicos, sociais e culturais.

Com efeito, das reflexões precedentes e como introito do que será melhor desenvolvido adiante, os assentamentos informais e ocupações irregulares afiguram-se como opção única de moradia à população mais vulnerável das cidades. Partindo de tal pressuposto, Fernandes (2007) assinala que os pobres no Brasil pagam um preço cada vez mais alto - em muitos sentidos - para viverem em condições precárias, indignas e inaceitáveis.

Na atual configuração geográfica das principais cidades brasileiras a existência de favelas representa um traço comum e recorrente, marcado pela segregação espacial e social. Nas últimas décadas, o anseio de grande parte dos programas de regularização fundiária pretendeu integrar estes espaços segmentados à cidade.

Maricato (2020) dispõe que o mercado residencial legal no Brasil atende perto de 30% da população, deixando de fora em muitas cidades até mesmo parte da classe média que ganha entre cinco e sete salários mínimos. Deste modo destaca que um

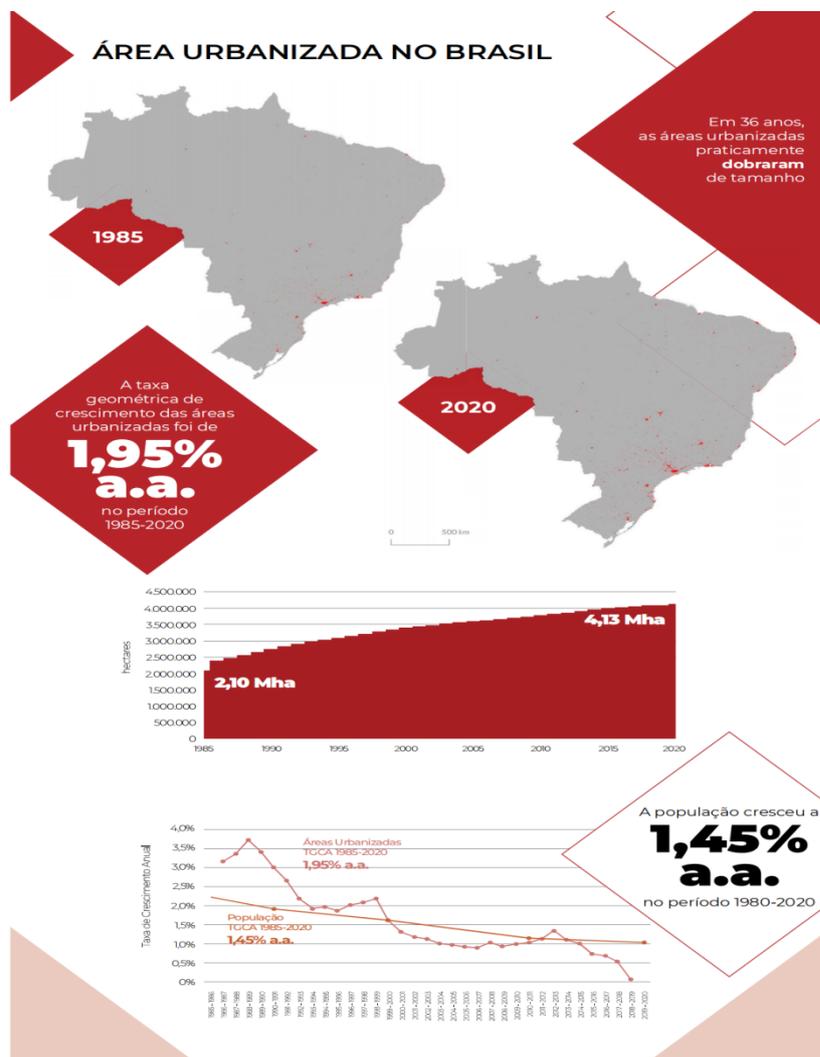
contingente muito expressivo de pessoas legalmente empregadas, podem ser encontradas morando em favelas das grandes cidades brasileiras, em áreas que muitas vezes não interessam ao mercado imobiliário, sendo ocupadas e invadidas.

Todavia, Magalhães (2009) em interessante estudo perpetrado nas favelas fluminenses, informa que atualmente nestes locais é muito escasso o acesso a imóveis por meio de invasão, predominando o acesso por mecanismos de mercado, principalmente a compra e venda e locação. Este autor enfatiza que há décadas o cerne do debate sociojurídico contemporâneo que gravita no entorno das ocupações informais, se debruça sobre as nuances do “direito que nasce do povo” ou “direito achado na rua” expressões cunhadas por José Geraldo de Souza Junior em sua obra editada em 1988; e chamada de “direito vivo” pelo jurista alemão Eugen Ehrlich em sua obra publicada em 1986. Em síntese, estes autores defendem a ideia de agregar e incluir normativamente os ocupantes e suas ocupações marginalizadas.

Destacando que na favela os negócios firmados costumam ocorrer com utilização de pagamento parcelado, sem incidência de juros ou correção monetária, Magalhães (2009) acrescenta ainda que estas transações ocorrem com intermediação das associações de moradores, cuja atuação guarda analogia tanto com a função do notário, pois redigem o contrato de compra e venda, quanto com a do registrador, vez que anotam a venda em arquivo próprio (guardando relação com o princípio da continuidade registral), permitindo saber quem, para a associação, é o “proprietário”, inclusive com cobrança de taxa, em semelhança aos emolumentos dos atos notarias e registrais.

De acordo com levantamento comparativo perpetrado pela MapBiomias da área urbanizada brasileira no período compreendido entre os anos de 1985 e 2020 a taxa geométrica de crescimento das áreas urbanizadas corresponde a 1,95% ao ano, conforme se infere do demonstrativo a seguir:

Figura 1 - Mapeamento Anual de Cobertura e Uso da Terra do Brasil



Fonte: Projeto MapBiomias (2020).

2.3 MORADIA: DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL

Em sua obra “Construir e Habitar”, Sennett (2018) discorre filosoficamente sobre o título de um curto ensaio de Heidegger intitulado “Construir habitar pensar”, ensinando que a ausência de virgulas indica que os três conceitos representam uma única experiência “o homem deve estar interligado à natureza, num lugar que tenha construído sem muito artifício, uma casa dedicada ao pensamento.” (SENNETT, 2018, p. 149)

Com semelhante linha de raciocínio explorando um viés antropológico, Buarque de Holanda (2016) dispõe que a habitação em cidades é essencialmente antinatural, em virtude de se associar a “manifestações do espírito e da vontade, na medida em que se opõem à natureza.”

Adotando uma vertente sociológica, Arlete Moysés Rodrigues (1994), consigna que de alguma maneira é preciso morar: seja no campo, na pequena cidade, na metrópole, morar como vestir é uma necessidade humana; havendo mudanças nas necessidades de habitação no curso da história, todavia morar é sempre necessário, não se afigurando possível viver sem ocupar um espaço. Neste contexto, oportuno apresentar o seguinte excerto da autora:

Especialmente mudam as características da habitação. É suficiente observar qualquer cidade para verificar que há uma grande diferenciação entre as características de moradias dos bairros, tamanho dos lotes das construções, da "conservação", de acabamento das casas, as ruas asfaltadas ou não, a existência de iluminação, esgotos, etc. para se ter uma noção da segregação espacial. Ao mesmo tempo, há espaços na cidade com infraestrutura e outros sem. Há espaços densamente ocupados e outros com rarefação de ocupação. Amplos espaços servidos de infraestrutura e outros com grande densidade de ocupação, mas com rarefação de serviços. Isto significa que a diversidade não se refere apenas ao tamanho e características das casas e terrenos, mas à própria cidade. (RODRIGUES, 1994, p.11)

Sob o prisma jurídico, Wolfgang Sarlet (2008) salienta que o direito à moradia abrange um complexo de posições jurídicas, visto exercer simultaneamente a função de direito de defesa e de direito de prestações (de cunho normativo e/ou material), vinculando os órgãos estatais nesta dupla perspectiva, senão vejamos:

[...] cientes da dupla dimensão negativa e positiva dos direitos fundamentais em geral (e não apenas dos assim designados direitos sociais), tal circunstância não altera o fato (e nem as consequências que disso se pode e se deve extrair!) de que na sua condição de direito (subjetivo) de defesa o direito à moradia tem por objeto em primeira linha a sua não-afetação por parte do Estado, ao passo que na sua condição de direito a prestações, o direito à moradia terá por objeto a criação e estruturação de órgãos, a edição de normas que estabeleçam procedimentos de tutela e promoção dos direitos, o fornecimento de bens e serviços ou outras ações comissivas.” (SARLET, 2008, p. 1033)

Como se pôde perceber, na perspectiva subjetiva, o direito à moradia, impõe ao estado uma obrigação de agir no sentido de estabelecer e disponibilizar toda a estrutura legislativa e procedimental necessária a implementação deste direito (políticas públicas habitacionais), tornando-o acessível e disponível a quem dele necessitar.

Na busca de aprofundamento conceitual, importante recorrer ao escólio de Souza (2013), para quem o direito à moradia distingue-se do direito de habitação, tendo em vista que este incide sobre um bem imóvel como instrumentalização do direito à moradia - inclusive podendo ser gratuito ou oneroso, com caráter de direito real ou de direito pessoal.

Consoante Dorneles e Vargas (2020), o surgimento do que se convencionou a chamar de Direito Social, remonta aos processos iniciais de consolidação capitalista, formação do Estado Social e posterior urbanização da vida social.

Os referidos autores destacam que as instabilidades e os conflitos gerados por assimetrias sociais impuseram receptividade da sociedade as demandas proletárias, exigindo do Estado novas pautas a fim de equacionar a insegurança através de políticas sociais, principiando neste cenário os direitos sociais.

O Estado foi paulatinamente ampliando sua estrutura burocrática e seu ímpeto tributário, o que, segundo Dorneles e Vargas (2020), teve como objetivo gerar e administrar o capital social, subsidiando o custo da reprodução da força de trabalho, bem como propiciando condições mínimas de dignidade as pessoas alheias à relação produtiva, tais como moradia, educação, previdência social, dentre outros.

Ainda sob o prisma jurídico, o direito à moradia encontra previsão e reconhecimento em diversos dispositivos internacionais, tais como:

- a) Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948;
- b) Convenção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Convenção Americana de Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica de 1969;

- c) Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986;
- d) Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951;
- e) Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação racial de 1969;
- f) Convenção sobre os direitos da criança de 1989;
- g) Declaração sobre assentamentos Humanos de Vancouver de 1976;

No âmbito nacional, destaca-se a previsão constitucional expressa, no rol dos direitos sociais listados no art. 6º da Constituição Federal de 1988. (BRASIL, 1988).

Os direitos sociais surgiram no contexto da consolidação capitalista e da posterior formação do Estado Social. De acordo com Dorneles e Vargas (2020), os direitos sociais classificavam-se originariamente como direitos basicamente programáticos, tendo, em sua gênese, passado por um ciclo de baixa normatividade na medida em que exigem do estado a concretização de determinadas prestações materiais nem sempre resgatáveis por carência ou limitação de recursos (financeiros e políticos).

Reforçando esta linha de pensamento, Freitas e Coelho (2022), explicitam que o direito à moradia faz parte dos direitos sociais, classificados doutrinariamente como direitos fundamentais de 2ª geração, incorporados ao ordenamento jurídico na transição do Estado Social para o Estado de Bem-Estar Social.

De acordo com a doutrina de Souza (2013), em uma visão civil-constitucional, o direito à moradia define-se como um bem jurídico pertencente à pessoa. Segundo o autor sob o aspecto do direito civil, configura um bem da personalidade que compõe o princípio da dignidade da pessoa humana e sob o aspecto constitucional, define-se como direito social atribuído pelo art. 6º da Constituição Federal de 1988.

No ordenamento jurídico pátrico, os direitos sociais (onde se insere o direito de moradia) estão listados no art. 6º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), introduzidos pela Emenda Constitucional nº 26 (BRASIL, 2000). Não obstante, já se encontravam previstos em diversos Tratados de Direito Internacional dos quais o Brasil é signatário.

Advertindo que os direitos fundamentais sociais em geral, notadamente na sua condição de direitos a prestações, objetivam, em primeira linha, uma compensação das desigualdades fáticas, de modo a assegurar a proteção da pessoa (de qualquer pessoa) contra as necessidades de ordem material, garantindo a existência com dignidade, Sarlet (2008) enfatiza a íntima e indissociável vinculação do direito à moradia com a dignidade da pessoa humana:

De fato, sem um lugar adequado para proteger a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem-estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, a depender das circunstâncias, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida. (SARLET, 2008, p. 1025)

O caráter programático do direito à moradia, é previsto na própria Constituição Federal de 1988 - art. 23, incisos IX e X - onde se verifica a competência e o dever imposto aos entes federados no sentido de efetivar políticas públicas de provisão habitacional. (BRASIL, 1988).

2.4 MORADIA E POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS

Consoante Spink e Burgos (2019), o uso da expressão políticas públicas, no sentido atual, se consolidou nas esferas governamentais, na administração pública, na ciência política, nas demais ciências humanas e sociais, durante as décadas de 1960 e 1970 nos Estados Unidos e Inglaterra; chegando ao Brasil no final da década de 1990.

De acordo com o magistério de Freitas (2014), políticas públicas são autênticos programas de Estado (mais do que de governo), que intentam, por meio de articulação eficiente e eficaz dos atores governamentais e sociais, cumprir as prioridades vinculantes da Constituição Federal visando assegurar a efetividade do plexo de direitos fundamentais das gerações atuais e futuras.

Romanelli (2007) esclarece que só após a edição da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 a moradia deixou de restringir-se à esfera privada, tornando-se uma das preocupações do Estado. Vaticina que no Brasil, até a década de 1930, a interferência estatal no âmbito habitacional foi mínima, surgindo

inicialmente como uma política governamental afeta à saúde pública na Presidência de Rodrigues Alves (1910 -1914).

Em sua explanação Romanelli (2007) destaca que no contexto do deslocamento do centro dinâmico da economia para a área urbana do Brasil, ocorrida durante o período do governo do Presidente Getúlio Vargas, a política habitacional sofreu transformações significativas, tendo como marco o Decreto-lei 4.508 de 23/07/1942, através do qual o Estado interveio na oferta de moradias com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) dentro do sistema de Previdência Social do período.

Dando continuidade a sequência cronológica, merece menção a Lei 4.380, de 21/08/1964, editada durante a ditadura militar, responsável pela criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) através do Banco Nacional de Habitação (BNH), posteriormente sucedido pela criação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) para aumentar a captação de recursos visando provisão habitacional à população de baixa renda e infraestrutura urbana. (BRASIL, 1964).

De acordo com Romanelli (2007), na década de 1970, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano foi o órgão federal incumbido de iniciar as tratativas visando a construção de uma política urbana ampla até a promulgação da Constituição Federal de 1988 - dispositivo legal que pela primeira vez na história incluiu capítulo específico para política urbana, com previsão de instrumentos para sua garantia.

No ano 2000, através da edição da Emenda Constitucional nº 26 (BRASIL, 2000) foi incorporado ao texto constitucional a moradia como direito social - em consonância com as diretrizes da “Agenda Habitat II” - Programa Habitat da Organização das Nações Unidas (ONU), realizada em Istambul, Turquia, em 1996.

Logo após, no ano de 2001, foi publicado o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001), regulamentando os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana. (BRASIL, 1988).

Em 2009 foi editada a Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009) implementando no Brasil o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), cujo propósito precípua consistia na construção de moradias para famílias com renda até 10 (dez) salários mínimos. O referido programa foi substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela, implementado pela Lei 14.118 (BRASIL, 2021), com a finalidade de promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas e rurais.

Em que pese a mudança de nomenclatura, as semelhanças são muito maiores que as diferenças. À luz de todos os seus predecessores, os dois últimos programas mencionados concebem a política habitacional também privilegiando a vertente econômica em detrimento das condições urbanas de habitação.

O que importa por hora e para efeitos deste trabalho é evidenciar que, até então, todas as políticas habitacionais citadas estabelecem a casa própria como único instrumento para provisão habitacional, através de subsídios por patamares de renda.

Este modelo de política habitacional adotado no Brasil ao longo de décadas, segundo Rolnik (2015), desempenhou historicamente um papel central na consolidação do modelo urbano de segregação socioespacial nas regiões metropolitanas, reproduzindo um padrão urbanístico monofuncional e o estabelecimento de uma divisão territorial entre ricos e pobres.

Rolnik (2015) destaca ainda que estes programas atribuem o poder de decisão sobre a localização e o desenho do projeto aos agentes privados. Estes pautados pelo critério da rentabilidade, considerando o estabelecimento prévio dos preços e dimensões das unidades, estabelecem seus lucros baseados na economia de custos no processo de produção. De acordo com a autora, isso significa economia obtida através da padronização, da escala (número de unidades reproduzidas), da rapidez de aprovação e construção e do menor custo possível com a compra do terreno (localizados nos locais mais distantes e inadequados, onde o solo é mais barato).

A adoção deste *modus operandi* de fornecer habitação, causa inclusive impactos psíquicos nos indivíduos. Scruton (2016) ensina que o cuidado com a morada, que se denomina de lar, e a dor associada a violação deste lugar são aspectos universais do

humano. Adverte que a “solastalgia”, expressão cunhada pelo filósofo australiano Glenn Albrecht, significa exatamente a caracterização da dor que os seres humanos sentem quando o seu lugar de abrigo é modificado ou destruído, ensejando uma forma de sofrimento emocional ou existencial.

2.5 DÉFICT HABITACIONAL X (INA)DEQUAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A falta de moradia é um problema de ordem planetária que afeta milhões de pessoas. Conforme Raquel Rolnik (2015), as causas desse fenômeno multifacetado são muitas e incluem não apenas a pobreza extrema, mas também a falta de moradias de interesse social, a especulação no mercado de terra e moradia, a migração urbana forçada ou não planejada e a destruição ou deslocamentos causados por conflitos, desastres naturais ou grandes projetos de desenvolvimento.

As restrições de acesso ao direito à moradia adequada são potencializadas pelo elevado preço das terras, imóveis e demais formas de moradia, corolário do fenômeno da “gentrificação urbana”. Isso porque em face dos elevados custos necessários para se morar adequadamente, muitas pessoas são levadas a situação extrema de pobreza e miserabilidade, impactando significativamente grupos já discriminados.

É por isso que Santos (2014), munido de bons argumentos, afirma que a construção de alguns conjuntos habitacionais e a consecutiva dotação de infraestruturas valoriza os terrenos ao redor, estimulando os proprietários a uma espera especulativa. O saudoso geógrafo salienta que assim produzem-se novos vazios urbanos, ao passo que a população necessitada de habitação, mas sem poder pagar seu preço nas áreas mais equipadas, desloca-se para mais longe - ampliando o processo de periferização e ocupações irregulares.

No que tange aos estudos correlacionados a falta e inadequação de habitações, merece menção os desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro (FJP), em Minas Gerais, que desde o ano de 1995 dispõe sobre o *deficit* habitacional no Brasil.

O Relatório produzido pela Fundação João Pinheiro (2021), intitulado “Metodologia do Déficit Habitacional e da Inadequação de Domicílios no Brasil – 2016-2019”,

perpetrado no contexto do contrato celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Regional e a Fundação João Pinheiro em 14 de janeiro de 2020, publicado no ano de 2021, teve como principal objetivo detalhar a nova metodologia de cálculo do *déficit* e da inadequação de domicílios.

Não sendo adequado aprofundar em aspectos que fogem aos objetivos do presente trabalho, no referido estudo da FJP foram apresentadas revisão conceitual de indicadores com vinculação temática com a presente dissertação que, por isso, merecem menção:

Quadro 1 - Revisão Conceitual

Déficit Habitacional	noção mais imediata e intuitiva da necessidade de substituição de moradias para a solução de problemas sociais e específicos da habitação detectados em certo momento.
Inadequação de Domicílios	reflete problemas na qualidade de vida dos moradores. Não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades internas do mesmo. No cômputo da inadequação de domicílios são considerados apenas os domicílios particulares permanentes urbanos.
Inadequação de Infraestrutura Urbana	domicílios que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: energia elétrica de forma contínua, rede geral de abastecimento de água com canalização interna de forma contínua, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.
Inadequação Edilícia	domicílios que não dispõe de ao menos uma das seguintes características: inexistência de banheiro exclusivo, número total de cômodos do domicílio igual a número de cômodos servindo de dormitório, armazenamento de água inadequado, cobertura inadequada e piso inadequado.
Inadequação Fundiária Urbana	situação onde pelo menos um dos moradores do domicílio declara ter a posse da moradia, mas informa não possuir a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal.

Fonte: Adaptado Fundação João Pinheiro (2021).

De acordo com o estudo, a ideia de “*déficit* habitacional” diz respeito a um *déficit* quantitativo, revelando as múltiplas e diversas deficiências que tornam um imóvel incapaz de fornecer uma boa qualidade de vida para seus moradores. Isso porque diz respeito ao dimensionamento e/ou qualificação das habitações cujo estoque deveria ser ampliado (novas unidades), repostas (deveriam ser substituídas por serem

inadequadas) e incrementado (contemplando as situações de coabitação de famílias conviventes que não tenham condições de, pelo menos, ter o “direito” de escolher ou “acessar” uma habitação adequada.

No contexto da busca por soluções para estas distintas carências, exsurge a necessidade de implementação de políticas públicas específicas que, segundo o estudo da Fundação João Pinheiro, vão desde a regularização através da titulação e urbanização de domicílios localizados em núcleos urbanos informais (onde se insere o espectro de análise do presente estudo), até a construção de unidades sanitárias de uso exclusivo do domicílio, a adequação da cobertura e a provisão de serviços básicos de infraestrutura (água, esgotamento sanitário, luz e coleta de lixo), entre outros.

Desta forma, enquanto o “Déficit Habitacional” diz respeito a necessidade de provisão habitacional ou substituição de moradias visando solucionar problemas sociais específicos atinentes à habitação; a “Inadequação Fundiária Urbana”, objeto de análise do presente trabalho, consubstancia as situações em que o ocupante tem a posse da moradia, todavia sem o título de propriedade que o respalde. Destarte, não se trata de conceitos absolutamente excludentes.

Para os fins pretendidos no presente trabalho cumpre salientar que, enquanto o déficit habitacional costuma ser o objeto das políticas públicas habitacionais, a inadequação fundiária urbana costuma ser objeto das políticas públicas relacionadas à regularização fundiária.

É instrutivo, a propósito, a lição de Almeida Filho (2018, p. 104):

A nível nacional, as políticas públicas de moradia têm se centrado em duas leis, a Lei nº 11.977/2009, que regulamenta o Programa Minha Casa Minha Vida, e a Lei nº 13.465/2017, que trata da Regularização Urbana, sendo que a primeira dispõe sobre financiamento público para aquisição de moradias subvencionadas para a população carente, e a segunda para regularização de espaços urbanos ocupados irregularmente.

Por outro lado, necessário lembrar que, como não há diminuição do déficit na mesma proporção da provisão de moradias, este contingente de “desalojados” são

compelidos a fixar morada em ocupações irregulares, clandestinas e precárias num ciclo vicioso, continuo e ininterrupto entre Déficit Habitacional e (In)adequação Fundiária Urbana, pois quem não tem onde morar, mora em qualquer lugar.

Nesta esteira, uma política habitacional adequada, ampla e verdadeiramente inclusiva precisa contemplar duas vertentes: provisão de novas moradias, aliada a integração dos assentamentos precários.

3 POSSE E PROPRIEDADE DE BENS IMÓVEIS

Como dispõe Fachin (1988), cronologicamente a propriedade começou pela posse. O referido jurista aduz que enquanto vinculada à propriedade a posse é um fato com algum valor jurídico, todavia, como conceito autônomo, a posse pode ser concebida como um direito.

Estabelecidas estas primeiras diretrizes, Fachin (1988) auxilia a compreensão do instituto da posse arguindo a pacificidade no ordenamento jurídico moderno quanto a noção de que posse é mera exteriorização da propriedade, advertindo, entretanto, que enjaular o fenômeno possessório desta forma corresponde a uma visão superada pela realidade, mas ainda não reconhecida normativamente:

À medida em que a posse qualificada instaura nova situação jurídica, observa-se que a posse, portanto, não é somente o conteúdo do direito de propriedade, mas sim, e principalmente, sua causa e sua necessidade. Causa porque é sua força geradora. Necessidade porque exige sua manutenção sob pena de recair sobre aquele bem a força aquisitiva. (FACHIN, 1988, p. 13)

Em uma interessante e contemporânea abordagem, Vieira Lima, Oliveira e Souza (2019) preconizam que em face das necessidades fundamentais da condição humana, antes mesmo de sua positivação e organização em um corpo jurídico escrito, o direito à moradia compunha os repertórios dos sujeitos coletivos de direitos, emergindo dos becos, das vielas e travessas dos bairros periféricos, exteriorizando-se de forma tácita ou verbal nas mais diversas experiências sociais.

Assim, convém salientar que do ponto de vista registral, ocupações irregulares, não lastreadas em títulos registrados no Cartório de Registro de Imóveis competente, dão conta de situação de posse - costumeiramente caracterizada pela insegurança e precariedade. Destarte, à luz do ordenamento jurídico vigente, adjetivar uma propriedade como regular denota um pleonismo, eis que ao se falar em propriedade a regularidade consubstancia corolário lógico.

Nos termos da Lei de Registros Públicos - Lei 6.015 (BRASIL, 1973), cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro registro. Por isso, imóveis

em situação de regularidade registral são aqueles que possuem matrícula, estando registrados no Cartório de Imóveis de sua respectiva circunscrição geográfica.

Loureiro (2017) ensina que sistemas registrais são formas de organização dos registros imobiliários e dos diferentes efeitos que decorrem da inscrição de um título. Ensina ainda que o registro de imóveis é um registro real, referindo-se ao imóvel que é o objeto da inscrição.

Pipes (1999) perpetra a distinção dos institutos da “posse” e “propriedade” esclarecendo que “Posse” refere-se ao controle físico de bens, materiais ou incorpóreos, sem que se dê título formal a eles: é a propriedade de *facto*, não de *jure*. Destaca que ao longo da maior parte da História e em inúmeros lugares do mundo de hoje, os bens são mantidos desta forma. Dispõe que “Propriedade” refere-se ao direito do proprietário ou proprietários, formalmente reconhecido(s) por autoridade pública, tanto para explorar bens excluindo quaisquer outras pessoas como para dispor dos mesmos para venda e demais fins comerciais. Ressalta ainda que o conceito de propriedade originou-se na Roma antiga, cujos juristas designaram o que entendemos como “propriedade” pelo termo *dominium* (etimologicamente o termo propriedade deriva do latim *proprius*, que significa particular).

No que tange a realidade brasileira, a dinâmica colonial deixou como legado uma estrutura fundiária voltada a concentração de terras nas mãos de poucos e uma ocupação urbana territorialmente seletiva e desorganizada, o que reflete os inúmeros problemas fundiários existentes no país.

Com o povoamento e ocupação, as terras brasileiras foram cedidas por meio das cartas de sesmarias para exploração e colonização, que perdurou até a independência do Brasil, em 1822. Somente em 1850, com a promulgação da célebre Lei de Terras, Lei nº 601/1850, e seu regulamento nº 1.381/1854, houve a separação da posse privada e da posse de domínio público, com o registro das posses nos livros paroquiais, conhecido como registro do vigário. (KÜMPEL; FERRARI, 2020).

O Brasil, assim como outros países subdesenvolvidos, se particulariza por ter um contingente de posseiros muito superior ao de proprietários; indivíduos que nos dizeres de Soto (2001) afirmam seu direito físico, pois o legal não lhes são disponíveis.

Em face de sua característica multidimensional, Pipes (1999), assinala que a propriedade pode ser estudada a partir de duas perspectivas: como conceito e como instituição. Esclarece que ao longo da história do pensamento, a propriedade gozou de uma reputação ambígua, sendo vezes identificada com propriedade e liberdade, outras vezes com corrupção moral, injustiça social e guerra, distintas versões acerca da diferença entre “meu” e “seu”.

Nesta esteira, Pipes (1999) consigna que a história de todas as sociedades, da mais primitiva à mais avançada, revela a universalidade do direito à propriedade e falência de todas as tentativas de se criar uma comunidade sem propriedade, tanto voluntariamente como pela força: na melhor das hipóteses, um mal inevitável.

Por seu turno, Dardot e Laval (2015) de forma percuciente, asseveram que:

Longe de ser uma essência ou uma natureza, a propriedade não é senão um determinado arranjo jurídico de relações sociais que evoluiu com o tempo. O direito de propriedade foi concebido pelos juristas e filósofos do iluminismo como uma liberdade essencial, um meio de ser plenamente “homem”. A propriedade e o patrimônio pessoal são vistos como condições para a autonomia do indivíduo, como meios de emancipação das tutelas e das vassalagens. (DARDOT; LAVAL, 2015, p. 262).

[...] a propriedade é “aquela relação entre uma pessoa e um objeto que permite a ela, mas proíbe a qualquer outra, livre uso e posse dele, sem violar as leis da justiça e da equidade moral. (HUME, 1983 apud DARDOT; LAVAL, 2015, p. 262).

Não há nada que atinja a imaginação de modo tão geral e engaje os afetos da humanidade como o direito à propriedade; ou aquele domínio exclusivo e despótico que um homem reclama e exerce sobre as coisas exteriores do mundo, em total exclusão do direito de qualquer outro indivíduo no universo. (BLACKSTONE, 1917 apud DARDOT; LAVAL, 2015, p. 263).

Revela-se expressivo, a propósito do tema, o magistério de Holmes e Sustain (2019), segundo o qual a propriedade é uma relação social construída de forma jurídica, um

complexo de normas de acesso e exclusão criadas por via legislativa e judiciária e garantidas por via judiciária.

De boa cepa que se consigne, destacando os argumentos suso elencados, que em sua perspectiva multidimensional a propriedade possui conteúdo histórico: construído ao longo dos séculos acompanhando o processo de civilização humana; conteúdo jurídico: encontrando regulamentação na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na legislação capitaneada pelo Código Civil (BRASIL, 2002) associado ao conteúdo econômico: categorizados como ativos que desenvolvem uma “vida paralela” como capital.

Estes conteúdos se inter-relacionam e são permeáveis entre si, como exemplificativamente pode ser citado o dever da propriedade além de cumprir sua função econômica, cumprir também função social, sob pena de repercussões tributárias. Ademais, o tombamento - instituto do direito administrativo afeto a determinados bens imóveis, restringe a instrumentalização dos direitos de propriedade quanto a possibilidade de uso, fruição e disposição, em face do dever de observância ao conteúdo histórico deste bem.

Coutinho *et al.* (2018) argumentam que como ideia e como instituição, a propriedade confere poder, refletindo, cristalizando e catalisando tensões, embates e alianças entre classes, grupos de interesse e atores. Sustentam ainda que concepções e práticas da propriedade podem fossilizar e reproduzir desigualdades e, com isso, garantir a permanência das estruturas sociais, não obstante podem também produzir impactos e mudanças sociais e econômicas importantes.

Por seu turno, Rolnik (2015) vaticina que nos últimos 250 anos da história da relação social entre a humanidade e o território, a propriedade privada se sobrepôs sobre todas as outras formas de uso e direitos sobre a terra, acrescentando que este movimento se iniciou com o cercamento das terras comunais na Europa do século XVIII com a separação entre terra e trabalho, avançando na consagração jurídico-política do Estado Liberal.

No que tange a concepção dos conceitos de liberdade e propriedade no contexto do pensamento liberal, oportuna se faz a seguinte passagem:

[...] a liberdade defendida pelos liberais é a liberdade negativa: a liberdade no sentido de não estar impedido por uma proibição ou não ser obrigado a realizar determinada ação. Essa acepção de liberdade - formulada no âmbito da luta contra o despotismo monárquico - coincide com a concepção de propriedade de Locke - aquela que abrange vida, liberdade e patrimônio - , estabelecendo uma homologia entre “ter direitos”, “ser proprietário” e “ser livre”. (ROLNIK, 2015, p. 196).

Conforme exposto, posse e propriedade representam modelos jurídicos atrelados à terra. Ambos os institutos configuram “relações de pertencimento”. Todavia, enquanto a posse se caracteriza pela aparência, ou seja, só existe através do seu exercício, a propriedade consubstancia uma representação legal de bens devidamente cadastrados e catalogados por meio de uma matrícula registrada no Cartório de Registro de Imóveis competente.

Holmes e Sunstein (2019) preconizam que os mercados pressupõem um sistema confiável de registros oficiais, protegendo os títulos de propriedade contra desafios que jamais teriam fim na ausência de tal sistema. Nesta esteira, Coutinho *et al.* (2018) consignam que a propriedade encarna um conjunto de relações sociais juridificadas, isto é, formalizadas e mediadas por normas e instituições jurídicas.

A Lei 13.465 (BRASIL, 2017), novo marco normativo sobre a Regularização Fundiária no Brasil, tem o objetivo de titular amplamente as ocupações irregulares brasileiras, transformando posseiros em proprietários - conferindo-lhes dignidade e cidadania, inclusive agregando valor aos seus imóveis: diretamente como mercadoria e indiretamente como lastro para concessão de crédito decorrente de garantia real.

3.1 TRATAMENTO JURÍDICO DA POSSE NO ÂMBITO DO DIREITO DAS COISAS

O instituto da posse e da propriedade são juridicamente concebidos como os dois grandes dogmas do “Direito das Coisas” (nomenclatura adotada pelo Código Civil Brasileiro de 2002), embora parte da doutrina utilize tal expressão como sinônima de “Direitos Reais”.

A terminologia adotada pelo Código Civil vigente, segundo Biazi (2021), evidencia uma aceitação de que a posse incorpora relações sobre coisas corpóreas, embora não faça parte do rol dos chamados direitos reais. Isso porque os direitos reais estão listados no art. 1.225 do Código Civil (BRASIL, 2002), dentre os quais a propriedade, o usufruto e o direito do promitente comprador do imóvel.

A referida autora destaca que a estabilidade conceitual por trás dos direitos das coisas revela busca por segurança jurídica, mas também resistência social e política na adoção de medidas aptas a promoção da função social que cabe aos institutos jurídicos, evidenciando hodiernamente uma rigidez inapta para acompanhar a evolução das titularidades.

No que tange a conceituação, o ordenamento jurídico se baseia em duas teorias principais: “Teoria Subjetiva” desenvolvida por Friedrich Carl Von Savigny, segundo a qual posse corresponde a junção entre o *corpus* (poder físico que um indivíduo exerce sobre uma coisa) e *animus domini* (intenção do indivíduo de ter a coisa para si) e “Teoria Objetiva” concebida por Rudolf Von Ihering, que concebe a posse como a exteriorização de um ou alguns dos poderes atinentes à propriedade, tais como usar, gozar, fruir, dispor ou reaver o bem.

Depreende-se do art. 1.196 do Código Civil de 2002 a adoção da Teoria Objetiva. Não houve conceituação da posse e sim do possuidor, nos termos da redação do referido dispositivo: “considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.” (BRASIL, 2002).

Outra Teoria que se destaca no ordenamento jurídico é a Teoria Social da Posse desenvolvida por Saleilles. Melo e Porto (2021), explicam que esta teoria concebe a posse para além do contato físico com a coisa, incorporando a possibilidade do possuidor explorar e se apropriar economicamente da coisa colocada à sua disposição. Esclarecem ainda que esta ótica se adequa a noção de função social da posse no Brasil, pois o conceito de posse não parte de uma situação jurídica permanente e homogênea, adequando-se a realidade social e econômica.

Também relevante na seguinte análise se mostra a apuração do objeto da posse. Afirmando que em princípio todo bem corpóreo é objeto de posse, desde que suscetível de apreciação econômica e comercializável, Kümpel e Ferrari (2020) sustentam que não são suscetíveis de posse:

- a) Os bens que por natureza estão fora do comércio, a exemplo da camada de ozônio, ar e clima;
- b) Os bens que o legislador entenda que não sejam suscetíveis de posse, como os bens públicos de uso comum, por exemplo rios e praças;
- c) Os bens públicos de uso especial e os dominicais, tais como os prédios públicos.

Na abordagem jurídica da posse, visando delimitar seu campo de incidência, a doutrina costuma diferenciá-la do conceito de detenção. Nos termos do art. 1.198 do Código Civil: “Considera-se detentor aquele que, achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas.” (BRASIL, 2002)

A distinção entre os referidos institutos é reforçada e pacificada com as disposições contidas na redação do art. 1.208 do Código Civil (BRASIL, 2002): “Não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade”. Extrai-se deste dispositivo que a posse é protegida juridicamente, a detenção não.

No que tange a classificação, a doutrina majoritária costuma didaticamente classificar a posse em: a) direta e indireta; b) exclusiva e em composesse; c) justa e injusta; d) de boa-fé e de má-fé; e) nova e velha; f) *ad interdicta* e *ad usucapionem*; g) de bem público e de bem particular. Classificações citadas, porém, não pormenorizadas em virtude do recorte temático do presente trabalho acadêmico.

O Direito Material aborda o conceito, classificação e objeto da posse; por seu turno o Direito Processual se encarrega de disciplinar o cabimento, a competência, a

legitimidade e demais procedimentos atinentes as ações possessórias disciplinadas no Código de Processo Civil e legislações extravagantes.

Ao examinar os novos contornos da propriedade contemporânea e da função social da posse, Fachin (1988) reforça a ideia de que a posse, concebida como forma atributiva de utilização das coisas ligadas às necessidades comuns dos seres humanos, tem sentido distinto da propriedade, afigurando- juridicamente apropriado conferir-lhe autonomia.

3.2 FUNÇÃO SOCIAL DA POSSE

Consoante declinado no tópico anterior, a função social da posse alinha-se a Teoria Social da Posse desenvolvida por Saleilles, consubstanciando uma mudança de paradigma do Direito Coisas.

Guilhermino (2017) dispõe de forma muito sagaz que o mundo dos fatos busca novos diálogos com o mundo do direito, esclarecendo que o estudo aprofundado do pertencimento demonstra a inexistência de um modelo único, inclusive não estando adstrito ao direito civil. Aduz que as titularidades de origem constitucional evidenciam que há vários estatutos para regular cada relação jurídica que elas encerram.

Neste contexto, a posse tem sentido de consciência social e promove exercício social. (BIAZI, 2021).

Por seu turno, Gonçalves (2011, p. 178) dispõe que:

A valorização da função social da posse representa o rompimento do formalismo individualista diante das demandas sociais. Compreende-se, a partir desse modelo, a construção de possíveis pontes entre as necessidades de uma sociedade multifacetada (e desigual) e o caminhar rumo a um efetivo Estado democraticamente organizado, afastando-se da dogmática estruturada na ficção da igualdade formal. Titularidades formais e fruição real das possibilidades emergentes de bens que atendam necessidades é, ainda, um caminho a percorrer.

Pela pertinência e clareza, merece menção trecho da obra “A Propriedade e a Posse - um confronto em torno da Função Social (2007)”, do magistrado Marcos Alcino de Azevedo Torres citado por Melo e Porto (2021), *in verbis*:

A propriedade sobrevive sem o exercício da posse, de forma abstrata com base no título aquisitivo. A posse não sobrevive sem a realidade de sua existência, não sendo razoável imaginar posse meramente abstrata. Daí a função social 'ser mais evidente na posse e muito menos' na propriedade, que mesmo sem o uso pode se manter como tal. A função social na propriedade, dentre outras situações que já observamos, 'tem por finalidade instituir um conceito dinâmico em substituição ao conceito estático correspondendo uma reação anti-individualista. (TORRES, 2007 apud MELO; PORTO, 2021, p. 29).

Reforçando essa linha de pensamento, registre-se precisa lição declinada por Albuquerque (2002 apud MELO; PORTO, 2021, p. 28) no sentido de que:

[...] a função social da posse não determina apenas a juridicização de um fato social - do fato da posse em si -, tampouco um efeito da posse, mas exigência de sistematização das situações patrimoniais de acordo com a nova ordem constitucional, no âmbito de uma Constituição normativa que pretende ser real e efetiva, muito menos condicionada aos fatores do poder e a um destino de simples folha de papel a que alude Lassale, do que em condicionar e realizar sua força no sentido do bem comum, tendo por base o princípio da igualdade e dignidade da pessoa humana.

Ecoando as palavras do saudoso Ricardo Aronne (2014, p. 201 apud TARTUCE, 2018, p. 994) sustenta que o princípio da função social da propriedade é densificado pelo princípio da função social da posse, sem descuido da devida autonomia, mas sem desleixo da notável e classicamente reconhecida inter-relação. Acrescenta que tal qual a posse se apresenta autônoma em face da propriedade, há de se reconhecer a autonomia da função social da posse em relação a função social da propriedade.

3.3 TRATAMENTO JURÍDICO DA PROPRIEDADE

O direito de propriedade privada com sentido absoluto foi considerado “natural e imprescritível” nas declarações revolucionárias de fins do século XIII e plasmado com caráter de absoluto, no art. 544 do Código Napoleão, impregnado de um forte sabor romanista que denuncia a origem do conceito de *imperium* e no *dominium*. (MONREAL, 1988, p. 128).

Em consonância com a explanação de Monreal (1988), a legislação tradicional concebe o direito de propriedade como absoluto no conteúdo e ilimitado na

quantidade, diferindo, por vezes, nas formas de apresentação, convergindo na ratificação do conceito individualista que se impõe aos fatos.

O estudo jurídico da propriedade sob o viés doutrinário compreende ainda a análise das Teorias (da Lei, da Ocupação, do Trabalho, da Natureza Humana, do Direito Natural) que não serão desenvolvidas por não corresponder ao recorte empregado a este trabalho acadêmico.

No que tange a moderna positivação da propriedade, há menção ao instituto em diversos dispositivos legais alienígenas. A Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, denominada Pacto de San José da Costa Rica, disciplina o direito de propriedade em seu art. 21. (ONU, 1969).

Na seara nacional, a Constituição Federal garante o direito de propriedade em seu art. Nos termos do art. 170, incisos II e III da CF/88 a propriedade privada e a função social da propriedade são princípios que devem ser observados pela ordem econômica, seguindo os ditames da justiça social. (BRASIL, 1988).

Por seu turno, o Código Civil vigente, em seu art. 1228 dispõe que o proprietário é àquele que tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha, complementando, no parágrafo primeiro do artigo, que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais. (BRASIL, 2002).

A Lei 6.015 (BRASIL, 1973) representou o marco normativo que instituiu o imóvel como elemento físico do registro, revogando a técnica do “fólio pessoal” (baseada nos titulares dos direitos reais) e instituindo a técnica do “fólio real” (baseada no objeto dos direitos reais) para conferir publicidade jurídica aos direitos reais e aos pessoais que lhes forem conexos, consoante se infere do art. 167 do referido dispositivo.

Recorrendo ao escólio doutrinário de Loureiro (2017) a palavra “imóvel” representa uma área poligonal perfeitamente delineada e referenciada na superfície terrestre. Adverte o autor que se considera imóvel, para fins de inscrição e acesso à publicidade registral, o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente, ou seja, uma

parte da superfície terrestre delimitada por linha poligonal fechada e objeto da propriedade.

Por seu turno, Kümpel e Ferrari (2020) sustentam que no Registro de Imóveis a matrícula é o documento onde são lançadas todas as informações acerca de um imóvel, mediante atos de registro e averbações relativos às situações modificativas da situação jurídica do direito real e de seus titulares. Afirmam que a matrícula:

[...] constitui o verdadeiro cadastro do imóvel formado pela escrituração sucessiva do título causal - escritura pública, instrumento particular, ou título judicial - que modifica o imóvel. Além de constituir cadastramento de um imóvel, pela matrícula tem-se a atribuição da propriedade do imóvel e dos demais direitos reais. (KÜMPEL; FERRARI, 2020, p. 153).

3.4 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Através de uma digressão histórica, Carvalho Pinto (2013), informa que a doutrina da função social da propriedade alcançou maturidade e ampla aceitação na obra de Augusto Comte. O autor destaca que as ideias comteanas foram introduzidas no mundo jurídico por Leon Duguit, que defendeu a função social da propriedade como uma superação da concepção individualista consagrada no Código Civil napoleônico.

No trabalho monumental que escreveu sobre a função social, Fachin (1988) esclarece que a função social é muito mais evidente na posse do que na propriedade - pois nesta, mesmo sem o uso, pode se manter como tal. Esclarece ainda que a função social da propriedade corresponde as limitações fixadas no interesse público e tem por finalidade instituir um conceito dinâmico de propriedade em substituição ao conceito estático, representando uma projeção da reação anti-individualista.

Em matéria jurídica, Penteado (2014 apud KÜMPEL; FERRARI, 2020) ensina que apontar para a função de certos institutos significa afirmar que a sua configuração normativa apresenta uma destinação extrínseca a ser observada e obedecida, ou seja, a situação proprietária deve se referir ao interesse social, mediante direcionamento a ele.

Após tomar de empréstimo a referida ideia, Kümpel e Ferrari (2020) complementam-na afirmando que a propriedade moderna conserva sua estrutura, conferindo ao titular os mesmos atributos que sempre constituíram seu direito, mas suas faculdades comportam restrições, fruto da justaposição de novas noções àquele aporte estrutural.

Nesta mesma ordem de ideias Fachin (1988) ensina que a doutrina da função social da propriedade corresponde a uma alteração conceitual do regime tradicional, não se tratando de questão de essência, mas sim pertinente a uma parcela da propriedade que é a sua utilização.

Por seu turno, Aguiar e Borba (2007) informam que uma das primeiras codificações a reconhecer a utilidade social da propriedade foi a Constituição do México de 1917, ao estabelecer que a propriedade privada estaria sujeita às determinações ditadas pelo interesse público. Acrescentam ainda que com a Constituição de Weimar de 1919 (alemã) a propriedade começa a ajustar-se a limites de ordem econômica e social, contendo expressamente em seu texto a sujeição da propriedade ao bem comum.

Melhor particularizando o dever social inculcado no exercício proprietário no Brasil, Biazi (2021) vaticina que foi na Constituição Federal de 1988 que ficou clara a perspectiva social da propriedade para além do caráter programático, extrapolando a função econômica e consagrando a socializante.

Advertindo que função social da propriedade se trata de termo jurídico indeterminado (sem conteúdo objetivo), cuja concretização exige cláusulas gerais, Biazi (2021) salienta que é possível extrair elementos de concretização na própria Constituição Federal em seus artigos 182 e 187. Embora advirta que o “comportamento promocional” para com a coletividade, tornou exigível o zelo e o compromisso efetivo, concreto e positivo do proprietário sobre sua titularidade.

De acordo com Kümpel e Ferrari (2020) o ordenamento jurídico brasileiro incorporou regras e institutos que, pelo menos teoricamente, reforçam a concepção social da propriedade, tais como: usucapião constitucional urbana e rural (art. 183 e art. 191 da CF/88), usucapião coletiva (prevista no art. 10 da lei 10.257/2001), impenhorabilidade do bem de família (prevista no art. 1º da Lei 8.009/ 1990), desapropriação por

interesse social (prevista no art. 1.228, § 3º do Código Civil de 2002), proteção ambiental, ecológica, histórica e artística (prevista no art. 1.228, § 1º do Código Civil de 2002).

Conforme ensinamentos de Mota e Torres (2009), a constitucionalização da função social, objetiva conferir utilização normal à propriedade, cumprindo assim aos fins a que se destina, não gerando contraposição entre os interesses individuais e coletivos, em verdade compatibilizando-os e harmonizando o uso da propriedade com os fins legítimos da sociedade.

No que tange às consequências da inobservância do dever do proprietário atender a função social, os autores acima referidos dispõem:

Se o titular do direito se mostra desidioso, não utilizando as faculdades inerentes ao domínio para extrair do bem os frutos que este produz ou possui capacidade de produzir, sujeitar-se-á às cominações legalmente estabelecidas; dentre elas, a não tutela jurídica por desatendimento das exigências da função social da propriedade. (MOTA; TORRES, 2009, p. 68)

3.5 ANÁLISE ECONÔMICA DA PROPRIEDADE

Prefacialmente e a propósito do assunto a análise econômica do direito (AED) é o campo do conhecimento humano que tem por objetivo empregar os variados ferramentais teóricos e empíricos econômicos e das ciências afins para expandir a compreensão e o alcance do direito e aperfeiçoar o desenvolvimento, a aplicação de normas jurídicas, principalmente com relação às suas consequências (GICO JUNIOR, 2021).

A AED possibilita analisar instrumentos normativos por uma outra vertente, eis que os destinatários da norma reagem à vontade do legislador, mas não necessariamente de acordo com a vontade do legislador, considerando que àqueles promoverão uma análise custo-benefício da observância ou desvio da hipótese normativa, sabendo que lidarão com as consequências de cada escolha (DORNELES; VARGAS, 2020, p. 526).

Por seu turno, a análise econômica do direito de propriedade utiliza-se de conceitos e instrumentos de outras áreas de conhecimento como a antropologia, sociologia, economia e psicologia para entender o instituto de direito de propriedade e começa por avaliar respostas para uma pergunta preliminar: “então por que existir o direito à propriedade? Ou melhor, em que sentido a proteção ao direito de propriedade e sua transferência mostraram-se promotores de bem-estar social?” (VERA, 2021).

Para os professores Zylbersztajn e Sztajn (2005) a análise econômica do direito de propriedade representa a linha de sustentação fundamental dos estudos das diferentes vertentes que estudam a Economia do Direito, tais como a Escola de Chicago, a Teoria da Escolha Pública, a Escola Institucionalista e a Nova Economia Institucional, esta última, segundo os autores, consubstancia a área do conhecimento que releva a importância das instituições como promotoras do desenvolvimento econômico e as considera passíveis de análise.

No desenvolvimento do raciocínio acima declinado, Coutinho *et al.* (2018) assinalam que a propriedade e sua economia política são componentes-chave dos processos e ciclos de constituição e redefinição das relações sociais e econômicas, tanto no plano doméstico, quanto no plano transnacional, eis que os direitos de propriedade têm, igualmente, lugar de relevo na confluência do direito, da economia, do Estado e da cultura.

Os programas de reforma de sistemas fundiários e titulação dos ocupantes de assentamentos informais amplamente implementados desde os anos 1980 em países de todos os continentes, foram elementos centrais da expansão do modelo econômico capitalista em sua fase neoliberal. (ROLNIK, 2015, p. 197).

Neste contexto, Belluzzo e Galípolo (2019) asseveram que em cada momento histórico é possível imaginar a existência na economia de uma estrutura de ativos resultantes das decisões passadas, que se agregam aos resultados das decisões presentes quanto à posse de ativos de capital e a forma de financiá-los. Os referidos autores assinalam ainda que estes ativos são genericamente direitos à renda futura e sua posse obtidas mediante contratos de dívida (prazos, condições e dívidas), que

podem tanto exigir pagamentos certos e fixos, como também variáveis de acordo com os resultados da operação corrente dos ativos.

Destaque-se que a propriedade e a atividade econômica não se contradizem, em verdade se justapõem. Isso porque a propriedade regular possibilita a produção de capital fictício fulcrado na terra, evidenciando sua importância para o modelo capitalista que a concebe como ativo financeiro e mercadoria.

Ribeiro (2018) esclarece que no contexto da ideia do “capitalismo sob a dominância financeira” a expressão “financeirização” corresponde ao processo de conversão de mercadorias em ativos financeiros, possibilitando maior autonomia quanto à determinação de seus preços e formas de circulação.

No que tange ao acesso a crédito decorrente das garantias reais possibilitadas pela propriedade regular, tais como hipoteca e cédulas de crédito, Ribeiro (2018) informa que o “capital fictício” gerado, possui uma expressão real diretamente relacionada com a expressão individual de seu detentor e com sua convertibilidade, explicando que para o detentor de determinado título, este de fato representa uma parcela real do seu patrimônio, especialmente pela sua esperada convertibilidade imediata em dinheiro, criando-se uma estrutura econômico-financeira baseada em regulações sobre títulos securitizáveis lastreados na propriedade.

Neste condão e em razão do sistema formal que subsidia o cadastro e registro das propriedades no Brasil, pode afirmar-se com amparo no magistério de Campilongo (2014) que a forma do sistema notarial e registral atua na promoção e proteção de direitos de propriedade, controlando o procedimento e o conteúdo, certificando sua existência, extensão e transmissão - interferindo de forma crucial na eficácia das relações econômicas.

Desta forma, os Cartórios brasileiros participam do processo econômico como filtro informacional e imparcial, facilitando o aumento das transações comerciais, principalmente através da diminuição dos custos de transação e das assimetrias informacionais.

Segundo Campilongo (2014), os cartórios brasileiros consubstanciam a figura do *gatekeeper* - conceito recorrente na literatura da sociologia econômica do direito utilizada para descrever o notariado latino, extraíndo daí suas principais virtudes institucionais, econômicas e jurídicas, consoante se infere da seguinte explicação:

O *gatekeeper* é uma espécie de terceiro, ou seja, de alguém estranho e imparcial em relação as partes de um negócio ou ajuste, que atua como “guardião do direito”. A intervenção do *gatekeeper*, especialmente quando obrigatória reforça a definição e realização ex ante dos direitos de propriedade. O *gatekeeper* atua como filtro seletivo do ingresso de informações críveis e processáveis pelo sistema jurídico. (CAMPILONGO, 2014, p. 70)

Acerca da possibilidade de prosperidade econômica vinculada a funcionalização da propriedade para produzir capital, confira-se o entendimento de Bethell (1998, p.10):

Prosperidade e propriedade estão intimamente ligadas. O câmbio é a atividade básica do mercado, e quando as mercadorias não são de propriedade individual, elas não podem ser facilmente trocadas. As economias de livre mercado, portanto, só podem ser construídas em uma base de propriedade privada. Os direitos de propriedade são "o fundamento de uma economia de mercado", como Daniel Yergin e Joseph Stanislaw observam em *The Commanding Heights*. Por outro lado, o conhecimento das regras de propriedade existentes em uma sociedade é um pré-requisito da análise econômica, e os efeitos de tais regras devem ser explicitados na teoria econômica. A propriedade privada permite que as pessoas "avaliem" o que possuem e (tanto no sentido cotidiano quanto no financeiro) para "perceber" esse valor. Permite que eles decidam quanto pedir, ou dar lances, para o bem em questão.

De outra cepa, impende salientar, de acordo com Santa Rosa e Vinhas (2021), que a inadimplência e o endividamento são fenômenos sociais que muito afetam a economia, principalmente em cenários de crise, impactando pessoas físicas, empresas e instituições bancárias. O aumento destas ocorrências, exacerbadas pelo desemprego e diminuição da concessão de crédito, trazem consigo a elevação do *spread* bancário, que consiste na diferença entre o que os bancos pagam na captação de dinheiro e o que cobram para fornecê-los através de empréstimos. Diante de cenários de dificuldades, as garantias reais registradas nas matrículas de imóveis regulares têm o condão de atenuar os riscos de inadimplência, conferindo segurança para que créditos sejam concedidos com menores taxas.

A fim de demonstrar a ideia segundo a qual a característica dos sistemas de posse, baseados na propriedade individual registrada, objetiva tornar um mecanismo de investimento capaz de maximizar seu valor diminuindo os custos de transação, Rolnik (2015) recorrendo a explicação de Klaus Deininger, por ela definido como um dos especialistas mais requisitados pelo Banco Mundial na seara das políticas fundiárias, sistematizou as características essenciais que um sistema de gestão fundiária precisa ter para permitir o pleno funcionamento dos mercados da seguinte forma:

Quadro 2 - Características essenciais de gestão fundiária pró mercado

Duração	Modalidades de demarcação e de transferências de propriedade	Instituições de enforcement
Como um dos principais efeitos dos direitos de propriedade é aumentar os incentivos para os investimentos sobre a terra, a duração garantida por esses direitos tem de pelo menos corresponder ao período de tempo de acumulação dos retornos destes investimentos.	Os direitos à terra devem ser definidos de tal forma que seja possível identificá-los facilmente e transferi-los a um baixo custo em relação ao valor total da terra a ser transferida.	Em comparação com os direitos de propriedade informais, a vantagem-chave da formalidade é a possibilidade de recorrer ao poder do Estado para fazer cumprir esses direitos.

Fonte: Adaptado de Rolnik (2015).

No contexto do tema proposto, afigura-se importante mencionar a contribuição de Ronald Coase, ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1991, cuja contribuição consistiu em atrelar às leis a questão dos custos sociais. Conforme lição de Vera (2021), os “custos de transação” são custos públicos e privados necessários para se transacionar no mercado, incluindo a etapa de pesquisa prévia (de informação), da negociação propriamente dita e do cumprimento da transação (com o registro da propriedade e certeza do cumprimento pelas partes).

Em apertada síntese, a teoria desenvolvida por Coase diz respeito a ideia segundo a qual os efeitos dos direitos de propriedade dependem dos “custos de transação”.

Pois bem, do que dimana das lições de Zylbersztajn e Sztajn (2005), o conceito básico da Economia dos Custos de Transação (ECT) é que existem problemas futuros

potenciais nos contratos, que são antecipados pelos agentes que desenham os arranjos institucionais no presente. Segundo os autores, estes agentes podem descumprir promessas, motivados pelo oportunismo e pela possibilidade de apropriação de valor dos investimentos de ativos específicos. Invocando a Análise Econômica do Direito, sustentam que estes agentes abster-se-ão de quebrar os contratos se os custos de rompimento forem maiores do que os benefícios de fazê-lo. Zylbersztajn e Sztajn (2005) enfatizam a importância do estudo de casos para o conhecimento da realidade, motivando a análise empírica, característica marcante da Análise Econômica do Direito.

Para Porto e Franco (2016) a interdependência entre direito e economia, quando salutar, sob os auspícios da Análise Econômica do Direito, é capaz de, inclusive, incrementar o fluxo de investimentos atraídos fomentando a desenvoltura econômica da área circunscrita pela *Law & Economics*, tendo em vista o alto custo gerado pelo congestionamento dos tribunais em razão dos eventuais desrespeitos à propriedade.

Ultrapassada toda a parte histórica, dogmática, conceitual, classificatória e a análise econômica da propriedade, este trabalho acadêmico avança objetivando abordar sua temática principal, iniciando através da análise e diagnóstico do instituto da regularização fundiária, permitindo assim subsequente avanço para abordar seu verdadeiro escopo, consubstanciado na apuração das perspectivas sociais e econômicas atreladas aos beneficiários da regularização.

4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - DIAGNÓSTICO

O planejamento territorial urbano afigura-se atualmente como um dos maiores desafios políticos, exigindo abordagem multidisciplinar: jurídica, econômica, urbanística e social. Isso porque a gestão urbana das cidades não pode ser concebida sem a necessária implementação de políticas públicas eficazes que enfrentem e corrijam ocupações desordenadas consolidadas no espaço urbano, resgatando ocupantes marginalizados, conferindo-lhes segurança e dignidade.

Nesta esteira, regularização fundiária consubstancia categoria jurídica diretiva, enquanto fim e direção da política de reengenharia rural e urbana, ou de saneamento dos males do campo e da cidade. (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017).

De acordo com lição de Kümpel e Ferrari (2020) o termo regularização fundiária é gênero de todas as categorias jurídicas destinadas a regularizar informalidades de imóveis no Brasil, capitaneada atualmente pela Lei 13.465/2017.

Consoante magistério de Fernandes (2007) o termo “regularização” tem sido usado pelas diversas municipalidades com sentidos diferentes, referindo-se em muitos casos somente à urbanização das áreas informais (programas de implementação de obras de infraestrutura urbana e prestação de serviços públicos), em outros casos para se referir tão-somente às políticas de regularização fundiária das áreas e dos lotes ocupados informalmente.

Precisa a lição externada por Romanelli (2007), segundo a qual regularizar uma ocupação irregular é cicatrizar uma ferida causada por várias “doenças” provenientes do próprio homem; no sentido de que regularizar não compreende somente fornecer o título da terra, de forma definitiva ou precária, mas sobretudo, conferir à população condições de vida digna, com acesso a equipamentos urbanos, integrando-a, de forma linear, à comunidade local.

Fernandes (2007) pontua que se a Constituição Federal de 1988 já reconheceu os direitos coletivos ao planejamento urbano, ao meio ambiente equilibrado e à gestão democrática das cidades, os programas de regularização fundiária devem ter por

objetivo não apenas o reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes, mas principalmente a integração socioespacial dos assentos informais. Isso porque, segundo o autor, a falta de compreensão dos processos de produção da informalidade urbana enseja problemas e distorções que acabam por reproduzir a informalidade urbana.

Analisando aspectos importantes que favorecem a boa compreensão da regularização fundiária, Carvalho Pinto (2017) leciona que a política de remoção de favelas, que prevalecia até a década de 1980, foi substituída pela urbanização desses assentamentos, de modo a manter a população nos bairros em que se encontram, melhorando progressivamente a infraestrutura urbana.

Completando sua explanação, Carvalho Pinto (2017) dispõe que nos dias hodiernos ganhou ênfase a dimensão jurídica dessa política, voltada para a titulação dos moradores. Enfatiza que no lugar de “urbanização de favelas”, fala-se atualmente em “regularização fundiária de assentamentos informais”, abrangendo não apenas as favelas, decorrentes de ocupações espontâneas, mas os loteamentos clandestinos e irregulares, originado pela ação ilegal de proprietários ou grileiros.

4.1 MARCOS NORMATIVOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

Para Cunha (2019), o atual pressuposto de aplicação da legislação de regularização fundiária é que haja consolidação do núcleo urbano informal.

A efetiva passagem da fase pré registral para a fase registral propriamente dita ocorreu com o advento da Lei 1.237 de 1864, regulamentada pelo Decreto nº 3.453 (BRASIL, 1865) que criou o “Registro Geral”. Foi mantido o sistema do título e o contrato como instrumento de transmissão da propriedade. Kümpel e Ferrari (2020) destacam que foi dessa maneira que se avançou rumo à publicidade do registro, pois enquanto a simples entrega da coisa (tradição) não deixava vestígios, a transcrição marcava o registro e adentrava no fólio real - alcançando tanto a propriedade quanto as hipotecas. Esta lei vigorou até a edição do Código Civil de 1916.

O Decreto nº 451-B de 1890, regulamentado pelo Decreto nº 955-A de 1890 instituiu no Brasil o Registro Torrens, inspirado na legislação australiana, que no entendimento de Kümpel e Ferrari (2020) consubstanciou uma tentativa de dotar os atos de registro de segurança e liquidez, mediante a atribuição de uma presunção absoluta de veracidade aos títulos imobiliários, que se tornavam incontestáveis após um procedimento depurativo de domínio.

Em 1916 foi publicado o Código Civil, que entrou em vigor em 1917 alterando o “Registro Geral” para “Registro de Imóveis”, em verdade configurando um aperfeiçoamento do regime anterior. Isto nas palavras de Varela (2005), representou a proibição das ocupações, a definição legal das terras devolutas, e seu correlato afastamento do fundamento do cultivo, a criação dos sistemas hipotecários e registral, fundados sobre uma certa concepção da transcrição como “*modus acquirendi*”.

Em 1973, com a publicação da Lei 6.015 (BRASIL, 1973) surge o marco legal do direito registral com a aglutinação de todos os princípios atinentes ao Registro de Imóveis. Nos dizeres de Kümpel e Ferrari (2020) esta lei buscou o esgotamento da disciplina registral, estabelecendo que aberta a matrícula, os atos praticados no Registro de Imóveis dividiam-se em dois grandes grupos: a) registros: para os atos relacionados a direitos e ônus reais e b) averbações: para os atos relacionados a mutações objetiva ou subjetiva da matrícula.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a propriedade, como direito fundamental, passou a ter forte respaldo constitucional, principalmente, com a posterior inclusão, pela Emenda Constitucional nº 26 (BRASIL, 2000), do direito à moradia no rol dos direitos sociais e com a inserção no texto constitucional de preceitos jurídicos sobre política pública de desenvolvimento urbano.

Dando seguimento a cronologia legiferaste atinente ao tema, Kümpel e Ferrari (2020) destacam que o Código Civil de 2002 foi editado fortemente conectado a Lei 6.015 de 1973, conferindo maior importância aos registros públicos ao consagrar princípios registrais e corrigir imperfeições do sistema registral.

Vários instrumentos normativos foram editados abordando a temática da regularização de áreas urbanas. Destacou-se o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001) em virtude de apresentar instrumentos jurídicos direcionados aos municípios, possibilitando melhor gestão do espaço urbano a partir do uso e ocupação do solo, protagonismo municipal potencializado com a edição da Lei 13.465 (BRASIL, 2017, que revogou a Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009), tendo por fim a implantação de uma política nacional de regularização fundiária.

Nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), parte integrante do capítulo dedicado a “Política Urbana”, inserido no Título VII, nominado “Da Ordem Econômico-Financeira” consta diretrizes afetas a política de desenvolvimento urbano, destacando-se norma que condiciona o uso da propriedade urbana ao atendimento da sua função social.

Visando regulamentar os referidos artigos constitucionais, foi sancionada a Lei Federal nº 10.257 (BRASIL, 2001), intitulada “Estatuto da Cidade” - norma que apresentou instrumentos jurídicos e urbanísticos destinados a gestão urbana e regularização fundiária.

Consoante magistério de Fernandes (2021), além de sua legitimidade sociopolítica, o Estatuto da Cidade contém uma lista de princípios e diretrizes de política urbana - reconhecendo diversos direitos sociais e coletivos - estabelecendo processos, mecanismos, instrumentos e recursos a serem incorporados de alguma forma nos Planos Diretores Municipais, para possibilitar a materialização dos princípios declarados e dos direitos reconhecidos.

Nos 20 anos de vigência do Estatuto da Cidade completados no ano de 2021, Fernandes (2021) destaca que o otimismo inicial atualmente esbarra em uma série de críticas aos Planos Diretores Municipais e um certo descrédito com relação a esse lei-marco, que podem ser sintetizadas no seguinte quadro comparativo:

Quadro 3 - Avanços e críticas ao Estatuto da Cidade

(continua)

AVANÇOS PROPORCIONADOS PELO ESTATUTO DA CIDADE	PRINCIPAIS CRÍTICAS AO ESTATUTO DA CIDADE (AOS 20 ANOS DE VIGÊNCIA)
Possibilitou que centenas de municípios aprovassem as bases de sua ordem territorial, quando a enorme maioria quase nada tinha nesse sentido.	Críticas dos movimentos sociais em virtude de processos de mercantilização das cidades face ao avanço de "operações urbanas" e outras estratégias (vendas de créditos de construção e direitos) — promovidas no contexto jurídico da aplicação de PDMs com permissão do EC, porém, fora de um contexto claro de governança da terra.
Produção de um enorme volume de informações — dados, mapas, fotografias, plantas etc. — em muitos casos pela primeira vez, sobre as realidades urbanas municipais.	Inefetividade dos instrumentos para materializar os princípios de reforma urbana: descompasso entre os princípios e instrumentos da lei e as condições de sua aplicação.
Princípios de política urbana se tornaram mais aceitos, especialmente quanto à proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural.	Os PDMs não mudaram automaticamente as realidades urbanas e sociais. Pelo contrário, a maneira como alguns instrumentos foram utilizados agravou problemas antigos de segregação, especulação e gentrificação das cidades.
A elaboração de muitos desses primeiros PDMs envolveu processos historicamente pioneiros de participação popular: ideia da participação popular como condição de validade jurídica de planos, leis e projetos — e não apenas como um critério de verificação de sua legitimidade sociopolítica.	Para diversos atores sociais, muitos desses PDMs não estariam considerando as realidades e diversidades urbanas e sociais do país, seriam em muitos casos cópias artificiais de modelos formais e seriam excessivamente complicados e burocráticos, sem definição clara das prioridades e sem considerar a pouca capacidade de gestão dos municípios.
Para muitos analistas, talvez o maior avanço dessa geração de PDMs editados à luz do EC seja o reconhecimento de milhares de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) pelo país afora, assim permitindo que centenas de milhares de pessoas pudessem continuar vivendo em assentamentos informais consolidados.	Deslocamento recorde de bens e recursos do setor público para o setor privado — terras, créditos de construção, subsídios, anistias, benefícios, renúncias etc. —, principalmente através de programas de renovação urbana, revitalização, requalificação etc. promovidos pelos municípios em processos opacos e em nome de um suposto interesse público.
Reconhecimento do direito coletivo à regularização fundiária de assentamentos informais consolidados, confirmando a visão da cidade como uma criação coletiva.	Muitas leis municipais foram mudadas sem participação popular adequada e revisões parciais posteriores dos PDMs descaracterizaram muitos deles.

Quadro 3 - Avanços e críticas ao Estatuto da Cidade

(conclusão)

<p>O EC foi a primeira lei no cenário internacional que reconheceu a ideia do direito à cidade, conciliando a plataforma da reforma urbana com a perspectiva de promoções de transformações mais profundas na ordem urbanística.</p>	<p>A enorme maioria dos PDMs ainda se limita a dizer "o que pode ser feito onde, como, quando e por quem", mas não impõe obrigações aos proprietários e não enfrenta diretamente a estrutura fundiária brasileira que envolve um estoque gigantesco e perverso de imóveis e terrenos vazios</p>
	<p>Descompasso entre os princípios da política urbana e a aplicação seletiva de instrumentos do EC tem se dado em contexto de esvaziamento, repressão e mesmo criminalização crescentes da mobilização social</p>

Fonte: Adaptado de Fernandes (2021).

Fernandes (2021) sintetiza sua análise do Estatuto da Cidade arguindo a inexistência de uma mudança da cultura urbanística do país, asseverando que o maior problema da lei não é a lei em si, em que pesem seus limites estruturais e conjunturais, mas as condições de sua leitura, interpretação e aplicação.

No que tange ao recorte temático da presente dissertação - regularização fundiária - e sua conexão com o Estatuto da Cidade, oportuno recorrer a lição de Alfonsin (2007), quando aduz que o objetivo consiste em permitir que o direito humano a moradia, exercido de forma legítima, em uma condição de ilegalidade por milhões de famílias de baixa renda no Brasil, possa ser reconhecido e resgatado a uma condição de plena legalidade, rompendo com o signo da dualidade da "cidade-partida".

De acordo com Alfonsin (2007), os principais instrumentos utilizados para regularização fundiária pautados no EC são:

Quadro 4 - instrumentos utilizados para regularização fundiária

OBJETO	INSTRUMENTO UTILIZADO	CONCEITO
Assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente caracterizados por irregularidades jurídicas ou urbanísticas na ocupação do solo urbano.	Zonas (ou áreas) especiais de interesse social (mais conhecidas como zeis ou aeis)	Flexibilização dos parâmetros urbanísticos quanto ao uso, ocupação e parcelamento do solo, a partir do reconhecimento das tipicidades locais, para facilitação da regularização fundiária do assentamento.
Posse de Terras públicas	Concessão do Direito Real de Uso	Contrato feito pelo Poder Público com os moradores de terrenos de propriedade pública, para sua utilização com a finalidade de moradia.
Posse de Terras privadas	Apoio à Usucapião Urbana	Aquisição de direito real (propriedade ou aforamento) em relação à área privada sobre a qual se tem a posse, durante cinco anos contínuos, para fins de moradia, em lote não superior a 250 m ² .
Loteamentos irregulares ou clandestinos	Lei federal nº 6.766/79 e leis municipais de regularização de loteamentos	Regularização do loteamento e posterior titulação dos lotes, assumidos pelo Município, sem prejuízo de ação regressiva contra o loteador.

Fonte: Adaptado de Alfonsin (2007).

Ainda no contexto dos marcos normativos, merecem menção os seguintes dispositivos legislativos:

- a) Medida Provisória nº 2.220/21 que dispôs sobre a concessão de uso especial de que trata o §10 do art. 183 da Constituição Federal e criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU);
- b) Lei 6.766/79 que dispôs sobre o parcelamento do solo urbano;
- c) Lei nº 11.124/05 que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

- (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS. O SNHIS passou a centralizar todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social;
- d) Lei 11.481/07 que dispôs sobre o cadastramento, inscrição de ocupação, concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, e Demarcação de Terrenos para Regularização Fundiária de Interesse Social dos imóveis da União;
 - e) Lei 11.977/09 que além de dispor sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), dispôs também sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas;
 - f) Lei 12.424/2011 - alterou dispositivos da Lei 11.977/09, no que tange ao registro da regularização fundiária;
 - g) Lei 13.465/2017 - (NEO)REURB Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências.
 - h) Decreto Lei 9.310/18, instituiu normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabeleceu os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União;
 - i) Lei 14.118/2021, instituiu o Programa Casa Verde e Amarela e alterou a redação de diversas leis, incluindo a Lei 13.465/2021.

Por se tratar de instrumento normativo mais importante anterior a Lei 13.465 (BRASIL, 2017), a Lei 11.977 (BRASIL, 2009) merece uma análise mais detida. No artigo 46, o instituto da regularização foi conceituado como:

[...] 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.

A Lei 11.977 (BRASIL, 2009) trouxe no art. 47 novo conceito legal de área urbana consolidada, abrangência e espécies de regularização fundiária, estas definidas como de interesse social - contemplando assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda) e de interesse específico - com caráter residual.

Destacam-se ainda na 11.977 (BRASIL, 2009) o rol de princípios, com destaque para participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização e

concessão do título preferencialmente para a mulher; autorização para o município legislar contemplando suas especificidades; amplo rol de legitimados, e a extensa regulamentação dos procedimentos.

4.2 (NEO)REURB - LEI 13.465/17

No livro “Vermelho Amargo” - prosa poética de cunho autobiográfico, o escritor Bartolomeu Campos de Queirós (2014) consignou que “Não há problemas novos na vida humana. Há sim, novas maneiras de encarar os mesmos problemas.”

Por seu turno, Martins (2013), preconiza que “A chegada do novo não se dá apenas em termos de sucessividade, dá-se também em termos de concomitâncias, deslocamentos e vizinhanças inesperadas”

Inspirado nestas ideias, é possível afirmar que a nova lei de regularização fundiária manteve toda a modelagem da legislação que lhe precedeu, em que pese ter revogado integralmente seus dispositivos.

Consoante Carvalho Pinto (2017), foi mantida toda a estrutura básica da lei anteriores como: identificação e consulta aos proprietários da área ocupada (demarcação urbanística); elaboração e aprovação de projeto urbanístico; abertura de matrículas após o registro do projeto e concessão de títulos de legitimação de posse conversíveis em usucapião depois de cinco anos.

Não houve comprometimento da política de regularização fundiária, pois, segundo Carvalho Pinto (2017), a nova Lei faculta aos municípios continuar aplicando a lei antiga aos procedimentos iniciados na sua vigência. Entretanto o referido autor pontua que o correto em termos de técnica legislativa teria sido a promoção de alterações no texto da Lei anterior, ao invés da criação de uma nova lei. Por isso classifica como “desnecessária” a revogação da Lei 11.977/09 e sua substituição por um texto que classificou como mal redigido, cuja aplicação poderá gerar diversas dúvidas.

Para manter a coerência com os objetivos colimados no presente trabalho, a abordagem dos aspectos normativos da Lei 13.465 (BRASIL, 2017) restringir-se-á, de

forma sucinta, aos objetivos, nomenclatura, espécies, legitimados, instrumentos e formas de titulação; não sendo abordado aos aspectos procedimentais.

Assim, segundo Telles Junior (2004), o que caracteriza o Direito, antes de mais nada é sua natureza informativa, instrutiva, conselheira e pedagógica. O saudoso doutrinador desenvolve seu raciocínio preconizando que as leis no esclarecem, nos instruem, nos conduzem, nos aconselham. Se queremos chegar a um determinado objetivo, o Direito nos ensina o caminho.” (TELLES JÚNIOR, 2004, p. 71).

Com estas referências conceituais, o art. 10 da Lei 13.465 (BRASIL, 2017) apresenta os objetivos pretendidos com a sua aplicação, que devem ser observados por todos os entes federados, consoante se infere da transcrição literal de seus incisos:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

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;

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

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;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

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;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

No que tange a nomenclatura, imperioso destacar que conceitos consubstanciam vetores que possibilitam compreensão de um objeto de estudo. Desta forma, o art. 11 da Lei 13.465 (BRASIL, 2017) facilita a vida do intérprete, permitindo clareza

conceitual para os principais institutos constantes na norma, consoante se infere da transcrição *in verbis* do referido artigo:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: 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;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

IV - demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município;

V - Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;

VI - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse;

VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;

VIII - ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais.

A Lei inovou criando duas modalidades de REURB descritas no art. 13.

Quadro 5 - Modalidades de REURB.

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
Reurb de Interesse Específico (REURB-E)	regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo

Fonte: Adaptado da Lei 13.465 (BRASIL, 2017).

No que tange a REURB-S, o §1º do art. 13 da Lei prevê isenção de custas e emolumentos para alguns atos registrais, compelindo o oficial de registro do Cartório pertinente a concedê-la, sob pena de incorrer nas sanções previstas no art. 44 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, observado o disposto nos §§ 3º-A e 3º-B do art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Como destaque dos atos isentos podem ser citados: a) o primeiro registro da REURB-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários; b) o registro da legitimação fundiária; c) o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; d) o registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; e) primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados; f) a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da REURB-S; g) o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da REURB-S; h) o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

De acordo com o § 5º da Lei, a classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

Conforme redação do art. 69 da Lei 13.465 (BRASIL, 2017) a REURB-I (regularização fundiária urbana inominada) aplica-se:

As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei.

Tendo como destinatário o município onde o imóvel encontra-se situado, os remetentes ou legitimados, aptos a requerer, encontram-se listados no art. 14 da Lei 13.465 (BRASIL, 2017). Ressalte-se que o próprio ente municipal tem a prerrogativa de instaurar o procedimento *ex officio*, tanto de regularização fundiária de interesse

social (REURB-S), quanto a regularização fundiária de interesse específico (REURB-E). Segue a transcrição do referido artigo:

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes;

e

V - o Ministério Público.

§ 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.

§ 2º Nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais.

§ 3º O requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal. (BRASIL, 2017).

Conforme lição de Cunha (2019), a titulação final no procedimento de regularização fundiária, prevista no art. 15 da lei é variada e possui rol meramente exemplificativo:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei;

II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a), dos arts. 9º a 2001, e do 1973;

III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do);

V - o consórcio imobiliário, nos termos do 2001;

VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;

VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do 2001;

IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do);

- X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do 1979;
- XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da 1993;
- XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;
- XIII - a concessão de direito real de uso;
- XIV - a doação; e
- XV - a compra e venda. (BRASIL, 2017).

Cunha (2019) adverte ainda que dentre os títulos a serem outorgados ao ocupante, o que gera menor alcance das finalidades da regularização fundiária é a legitimação de posse, porque exige o transcurso de lapso temporal para que o beneficiário efetivamente adquira a propriedade.

5 REFLEXÕES SOBRE AS INSPIRAÇÕES TELEOLÓGICAS DA (NEO)REURB

Consoante lição do saudoso jurista baiano Calmon de Passos (2003), “nossa condição humana nos impele a indagar sobre o que as coisas são e para que elas existem”, onde o ente (objeto) é sempre resultado de um operar do homem, carregado de significação e intencionalidade.

Neste condão e em razão desta inspiração teleológica, a prévia formulação de perguntas adequadas e subsequente reflexão para respondê-las, são vetores imprescindíveis para determinar a natureza e o efetivo alcance dos programas de regularização. (FERNANDES, 2007).

Destarte, o prestigiado urbanista conclama os estudiosos e administradores públicos a refletirem sobre a regularização fundiária a partir de pré-questionamentos formulados no bojo do livro “Regularização Fundiária Sustentável - conceitos e diretrizes”, que serão respondidos à luz dos estudos até então estruturados, cotejados com as diretrizes da Lei 13.465. (BRASIL, 2017).

Como são produzidos os assentamentos informais?

Toda rede urbana brasileira é marcada por traços de irregularidade: isso significa que milhões de brasileiros só conseguem morar de forma informal e ilegal. No Brasil os assentamentos informais foram primordialmente produzidos em face da inércia do poder público, indiferente ao processo de urbanização do território. Esta ocupação ocorreu de forma desordenada, privilegiando interesses individuais economicamente pautados, ocasionando exclusão social e segregação espacial das cidades - com todas as mazelas que lhes são correlatas.

Por que é importante regularizá-los?

Recorrendo as lições de Rolnik *et al.* (2007), o planejamento territorial urbano é um elemento estruturante para o desenvolvimento do país, pautado pela inclusão social e ampliação da cidadania. Classificam como verdadeiro “projeto de inclusão territorial das maiorias”, importante para garantir melhorias nas condições de vida dos mais

pobres, através do aproveitamento mais intenso das infraestruturas instaladas pela reabilitação e democratização de áreas consolidadas, degradadas ou subutilizadas. Quando devem os programas de regularização ser formulados e implementados?

A doutrina sustenta que em um cenário ideal a formulação deveria ser concomitante a ocupação. Não obstante, diante da realidade posta, a implementação é premente e urgente para “curar” as ocupações irregulares e prevenir a sua reiteração.

Que áreas devem ser regularizadas?

De acordo com Bueno e Monteiro (2007) para decidir se um assentamento deve ser regularizado, devem ser realizados estudos e avaliações aptos a subsidiar técnica e politicamente a decisão final. Adverte os autores a necessidade de parecer social e urbanístico que ateste a possibilidade de urbanização; e, posteriormente, o levantamento de informações preliminares, acerca da situação jurídico-fundiária da área em questão.

O que deve ser feito nas áreas onde, por alguma razão, não houver regularização?

Inicialmente a “razão” deve ser devidamente avaliada de modo a subsidiar a ação pertinente. Com efeito, é importante salientar que a regularização fundiária através da REURB, é um benefício, em verdade um direito protestativo conferido por lei ao beneficiário, não consubstanciando uma imposição. Desta forma, o ocupante classificado como beneficiário da REURB-E pode se recusar a registrar o título que receber no contexto da regularização, alegando falta de recurso para pagar as taxas administrativas e cartorárias. Até mesmo o beneficiário da REURB-S, que tem isenção das taxas pode se recusar a fornecer seus documentos, com receio do custo financeiro atrelado aos impostos subsequentes (ITIV e ITBI) que terá que arcar. Não obstante, em situações como esta pode o município registrar toda a CRF perante o Cartório de Registro de Imóveis, abrindo matrículas para todas as unidades contempladas na CRF, inclusive para os imóveis ocupados pelos beneficiários que inicialmente recusarem o registro. Nestes casos, no campo “proprietário” da matrícula constará a observação de “não especificado”. Nada impedindo que estes ocupantes

procurem posteriormente o referido Cartório de Imóveis e averbem sua condição de proprietário na matrícula à luz dos títulos individuais a que fazem jus.

Bueno e Monteiro (2007) trazem alguns exemplos de impossibilidades por ordem técnica, tais como ausência de infraestrutura básica, e não conformação com normas ambientais e de uso e ocupação do solo. Consignam ainda que em algumas intervenções afigura-se muito comum a necessidade de demolições totais ou parciais de moradias e outras melhorias.

Para Bueno e Monteiro (2007) a experiência mostra que nem tudo o que é irregular é precário e precisa ser removido, demolido; afirmando que em muitas das situações de segurança, salubridade e conforto (que as exigências legais têm por objetivo garantir) são alcançáveis nos assentamentos irregulares, pela execução de obras de infraestrutura urbana.

Os referidos autores advertem que em situações de remoção, efetivamente necessária, o poder público deve prioritariamente e providenciar novas habitações, por meio de projetos integrados, e só em caráter residual, ofertar nova habitação fora da área do projeto, para as famílias afetadas pela intervenção governamental.

Como devem os programas de regularização ser formulados e implementados?

De acordo com o próprio Fernandes (2007), o êxito da formulação e implementação depende de uma compreensão prévia dos processos socioeconômicos e jurídico-políticos que produzem a informalidade urbana, através da promoção de uma leitura interdisciplinar que combine as perspectivas econômica, política, social, institucional e técnica, conferindo especial ênfase a dimensão jurídica.

O referido autor sintetiza seu raciocínio sustentando que o efetivo sucesso das políticas de regularização fundiária consiste na sua formulação combinada com outras políticas públicas preventivas, “quebrando o ciclo de exclusão que gera a informalidade”.

Que direitos devem ser reconhecidos aos ocupantes de assentamentos informais?

Segundo Almeida Filho (2018) no Brasil, uma grande fatia, senão a integralidade, dos direitos assegurados na Constituição não são garantidos aos seus destinatários, impedindo o exercício adequado de liberdades e o desfrute de direitos, em virtude do Estado não se planejar, investir e executar as necessárias políticas de atendimento das necessidades coletivas.

Desta forma, considerando as disposições contidas no art. 10 da Lei 13.465 (BRASIL, 2017), além do direito de propriedade (direito real) consubstanciado no devido registro da matrícula do imóvel perante o Cartório de Registro de Imóveis competente, preferencialmente em nome da mulher, restam assegurados outros direitos, tais como: direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, direito a integração social e a geração de emprego e renda, prioritariamente nos próprios núcleos urbanos informais regularizados, direito de participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária, dentre outras garantias.

Quem deve pagar, e como, pelos programas de regularização?

Os custos atrelados a regularização fundiária sempre representaram um gargalo à conversão maciça de posseiros em proprietários.

A usucapião, por exemplo, mesmo após a possibilidade de sua tramitação na esfera extrajudicial, possui custos que por vezes impossibilita sua utilização por grande parte da população que dela necessita. Isso porque exige contratação de profissional habilitado para elaborar as plantas e memoriais descritivos, contratação de advogado para dar entrada no procedimento e custos judiciais (quando tramita na Justiça) ou custos cartorários quando tramita na esfera extrajudicial (ata notarial perante o Tabelionato de Notas e custos do ingresso, registros, publicações de editais e demais despesas perante o Cartório de Registro de Imóveis).

Desta forma, a 13.465 (BRASIL, 2017) atenta a realidade social, inova no sentido de conceder absoluta gratuidade aos ocupantes beneficiários da REURB-S, consoante se infere da redação do art. 33, § 1º, I, cuja redação dispõe que na REURB-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto

de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária.

No art. 37 da referida Lei consta ainda disposição no sentido de que na REURB-S, caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção.

O que deve acontecer depois da regularização das áreas?

Freitas e Coelho (2022) pontuam que a conclusão do processo de regularização fundiária e registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), previstos respectivamente nos artigos 40, 41 e 42 da Lei 13.465/2017 não significa que cessou a atuação do Poder Público Municipal. Lembram os autores que uma nova fase se inicia, exigindo atuação fiscalizatória e de assistência aos beneficiários proprietários dos imóveis, consoante se infere da seguinte explicação:

É por demais sabido que nas regularizações fundiárias já realizadas, muitos moradores vendem ou alugam a propriedade que receberam e voltam a ocupar a mesma ou outras áreas. Desse modo, para que tais expedientes não ocorram, é necessário que as pessoas que foram beneficiadas com a regularização sejam devidamente informadas, educadas e orientadas quanto às suas responsabilidades e aos seus deveres, e se possível acompanhadas, considerando que muitas foram criadas e sempre viveram em precárias condições de habitabilidade. (FREITAS; COLEHO, 2022, p. 161)

Essa ideia ocupa um lugar central no pensamento de Almeida Filho (2018), quando afirma que a administração pública deve estar atenta à observância irrestrita do interesse público, especialmente quando passa a regularizar áreas de ocupação irregular, posteriormente regularizadas.

Como uma consequência deste argumento, delineia-se a afirmação do autor no sentido de ações contundentes do Poder Público para evitar o fenômeno da “gentrificação”, consistente no processo de enobrecimento “elitização” de uma área, atrelado ao movimento migratório da população mais abastada da sociedade para

uma área recém regularizada ou revitalizada, aumentando os custos de vida do local, ocasionado assim o afastando dos antigos moradores.

Neste tópico atinente as inspirações teleológicas da Lei 13.465 (BRASIL, 2017), imprescindível apresentar o entendimento de Ricardo Dip, Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo e grande autoridade na seara notarial e registral, perpetrada no prefácio do livro Regularização Fundiária - Lei 13.465/2017, coordenada por Almeida Pedroso (2018).

Segundo o referido desembargador, a Lei 13.465 (BRASIL, 2017) consubstancia mais uma tentativa, embora bem-intencionada, pouco ou nada efetiva para resolver os problemas fundiários do Brasil. Este raciocínio é desenvolvido sob a alegação de que a ideia de urbanizar converteu-se num mito de progresso. Salaria que frustrâneo esperar que de meras soluções materiais emanem fórmulas salvíficas de uma maneira de vida social espiritualmente decaída, com prevalência caótica do hiper individualismo e, sob o fomento de lutas de classes e de comunidades, pondo-se à margem da concórdia política.

Noutra vertente, Ricardo Dip enfatiza que ao lado de tantas deficiências concausativas, a cidade contemporânea se descontrói também pelo ingrediente psicológico da “indiferença pela territorialidade”.

Ricardo Dip conclui seu raciocínio asseverando que a lei 13.465/2017 foi concebida e editada no contexto das urgências para remediar males econômicos, arguindo que nesta ambiência, administradores e ideólogos deixam-se levar pela fantasia de soluções legislativas que não enfrentam a causa dos problemas, pondo termo apenas a seus efeitos; deixando de lado assim a verificação de que muitas vezes os remédios ministrados são piores que as enfermidades. Diz ainda, de forma expressa, que a falta de transparência com a qual a medida provisória fora convertida na Lei 13.465/2017 ensejou visíveis inconstitucionalidades a exemplo do art. 76, não obstante tentativas de correção no curso do processo legislativo.

Esta percepção da lei da REURB externada pelo ilustre doutrinador, vai ao encontro da vertente de análise denominada “sinceridade normativa”. São situações verificadas

no campo das relações sociais nas quais, segundo Dorneles e Vargas (2020), não é raro constatar a elaboração de normas que prometem algo que na realidade não outorgam, gerando determinadas expectativas por parte de seus destinatários, mas que, na verdade, não estão aptas a cumprir o que prometem. Salientam faltar, por vezes, sinceridade normativa formal ou mesmo substancial. Estes autores preconizam que os efeitos de uma norma não sincera são tão nocivos ao sistema jurídico quanto aos da evasão normativa, arguindo a imprescindibilidade de que a instrumentalização do postulado geral da sinceridade da lei social seja cultivada pelo legislador.

5.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM PERSPECTIVA - AMOSTRAGEM: BRASIL, PERU E COLÔMBIA

De acordo com Castro Neves (2015), a analogia consubstancia um processo de raciocínio pelo qual se comparam situações ou coisas, nas suas dimensões, para daí chegar a uma conclusão. Acrescenta que sem um paradigma, não há analogia, pois não se tem proporção; destaca ainda que na busca analógica, a informação não se oferece pronta, mas deve ser encontrada por meio de um raciocínio analógico, que reclama padrões e pontos de partida. Sem cultura, essa busca, se não impossível, é, ao menos, necessariamente comprometida.

Por isso, visando perquirir as perspectivas socioeconômicas da (NEO)REURB, serão investigadas experiências brasileiras e internacionais de regularização fundiária para que de modo analógico e comparativo se possa constituir um arcabouço amplo e útil de exploração e análise.

A edição nº 60, intitulada “Não Tinha Teto, Não tinha Nada. Porque os Instrumentos de Regularização Fundiária (ainda) não efetivaram o Direito à Moradia no Brasil”, publicada no contexto do Projeto “Pensando o Direito” elaborada no ano de 2016 pelo Ministério da Justiça, com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), realizou um estudo comparativo entre os projetos de regularização fundiária no Brasil, Peru e Colômbia. (NÃO... 2016).

No que tange ao Programa Peruano de Regularização Fundiária, foi destacado o “programa de titulação fundiária em massa” que contemplou mais de 1,5 milhões de

famílias peruanas entre os anos de 1994 e 2006, com base nos estudos de Hernando de Soto (2001), ou seja, restrita a distribuição de escrituras aos moradores de assentamentos precários.

Através do Decreto-Lei nº 803 de 1996, o Presidente Fujimori criou um órgão denominado Comissão para a Formalização da Propriedade Informal — COFOPRI, ligado ao Ministério da Justiça e Cidadania, apoiado pelo Registro Predial Urbano e outros instrumentos jurídicos (especialmente para a aquisição prescritiva), financiado com recursos nacionais, internacionais e do Banco Mundial, que forneceu milhões de títulos de propriedade a titulares de imóveis em assentamentos precários. (NÃO... 2016, p. 93).

Os pesquisadores entrevistaram o peruano Miguel Mandamiento Paz, representante do Comissão para a Formalização da Propriedade Informal (COFOPRI), tendo este salientado que o procedimento de “usucapião massiva”, ocorre através dos seguintes passos: verificando se a área já está ocupada há pelo menos 10 anos, o Estado procede a desapropriação, movendo as ações necessárias contra os potenciais proprietários; inclui na matrícula do perímetro os “usos públicos” (equipamentos, áreas coletivas etc.); posteriormente concede títulos em massa aos ocupantes conferindo-lhes o status de proprietários, permitindo assim que tenham acesso a crédito.

De acordo com o estudo, o modelo peruano merece elogios em virtude do êxito quantitativo: regularizar de forma ampla; embora seja criticado por sua visão estreita, adstrita à titulação, desprezando a conexão com outras políticas públicas de urbanização com efetiva integração à cidade, o que contribui negativamente para o desenvolvimento como um todo.

No que tange a perspectiva socioeconômica, foi apurado no estudo que pelo menos na capital Lima se constatou uma “relação de consistência entre a formalização das propriedades e a melhoria das condições de vida da população.” (NÃO... 2016, p. 94). Todavia, não foi identificado nenhuma influência ou correlação entre as propriedades regularizadas e a obtenção de crédito, como sustentado por Hernando de Soto.

Segundo o estudo, Brasil e Peru se diferenciam quanto a maneira de proceder à regularização: “lá, mediante programa; aqui, através da lei.” (NÃO... 2016). Os pesquisadores salientam que a regularização fundiária no Brasil está inserida em um contexto de tentativas de transformação da política urbana, iniciada em 1988 com a

Constituição Federal (usucapião especial urbana), perpassando pela Estatuto da Cidade em 2001, bem como com a instituição do PMCMV em 2009. Em complemento as cronologias do estudo poderiam ser acrescentadas o PCVA e a Lei 13.465/2017.

Foi enfatizado ainda na abordagem, que no Brasil o conceito de regularização fundiária plena conecta o direito à moradia à função social da propriedade urbana, com esteio na Constituição Federal que propõe em verdade o direito fundamental à cidade.

Consta no referido estudo, que na Colômbia foi conferido enfoque a regularização fundiária por meio da fidúcia mercantil (um dos formatos utilizados que consiste em uma interessante estratégia jurídica adotada pelo Poder Público para resolver os problemas de titulação, resistência dos proprietários e irregularidade urbanística), “utilizando um instituto típico do direito civil e comercial para fins de promoção de políticas de urbanismo e habitação social, cuja execução depende da participação efetiva dos diferentes atores envolvidos.” (NÃO... 2016, p. 96).

5.2 RESULTADOS DOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

De acordo com Fernandes (2011), em que pese dezenas de projetos terem sido iniciados em toda América Latina, raros são os relatórios sistemáticos de seus resultados. Dispõe ainda que poucos relatórios usam métodos de avaliação, sendo que os existentes costumam avaliar a implementação dos projetos, sem muita informação quantitativa, raramente contendo análises comparativas de procedimentos alternativos para resolução dos problemas afetos à regularização.

Percebe-se assim que no Brasil e em outros países da América Latina sempre existiram esforços isolados para implementar projetos de regularização fundiária, todavia a falta de informações sistematizadas demonstra não ter havido a mesma preocupação com a coleta e armazenamento destes dados. Elementos estes imprescindíveis para identificar e corrigir problemas, bem como otimizar cada uma das etapas das futuras intervenções para regularização fundiária em assentamentos e ocupações informais, bem como evitar a reiteração da informalidade.

Nestes termos afigura-se oportuna a colocação de Fernandes (2011), segundo a qual a falta de um elemento avaliador do projeto significa muitas vezes que não existem dados da linha de base para comparações anteriores à implementação.

Outrossim, sinaliza o referido autor, que em geral os custos e prazos de execução ultrapassam as projeções, enquanto os resultados ficam abaixo das expectativas, pois são poucos os relatórios que avaliam os projetos em termos dos seus próprios objetivos, utilizando critérios com eficácia e eficiência, ou que apresentem informações sobre a comparação dos prazos e custos reais de implementação em relação aos objetivos propostos. (FERNANDES, 2011, p. 26).

Consoante lições extraídas das experimentações e estudos de Fernandes (2011), as escassas avaliações globais dos programas de regularização sugerem que não foram totalmente bem-sucedidos em nenhuma esfera governamental, principalmente em virtude de problemas fundamentais de escala, formato e conteúdo. O referenciado urbanista acrescenta ainda que programas e políticas de governo tendem a ser isolados, fragmentados, setoriais, marginais e seriamente subvencionados (FERNANDES, 2011, p. 26).

Como lições de sua análise dos últimos 40 anos de experiências extraídas de programas de regularização fundiária, Fernandes (2011) elenca as seguintes constatações:

- a) Programa COFOPRI do Peru (lançado em 1996), reduziu o tempo para obtenção de uma escritura de 7 anos para 45 dias, o número de etapas necessárias de 207 para 4 e o custo de USD\$ 2,156 por escritura para praticamente zero;
- b) Relatórios de diversos países demonstram resultados consistentes em relação a obtenção de escrituras e seus efeitos no valor das propriedades, com aumento de cerca de 25%;
- c) Relatórios de diversos países indicam que a regularização pode ter como efeito um processo de melhoria sistemática que produz bairros funcionais;

- d) Relatórios de diversos países dão conta que a regularização tem sido mais bem sucedida no tratamento de assentamentos em terras públicas do que em terras privadas por causa do alto custo de legitimação das escrituras;
- e) Relatórios de diversos países dão conta de que como os projetos de regularização têm sido preponderantemente implementados de forma isolada e em pequena escala, estão sujeitos a descontinuidade administrativa e falta de integração com outras políticas.

6 ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS DA TITULAÇÃO

Conforme inteligência de Telles Junior (2004), em países desenvolvidos ou em processo de desenvolvimento, “países angustiados por seu atraso e desejosos por progredir”, a programação do porvir é o caminho racional, o meio necessário para a consecução dos objetivos aspirados. O jurista salienta que no processo de desenvolvimento, a necessidade e a importância do planejamento do futuro dependem da direção do desenvolvimento no presente. Salienta que sem esse planejamento, a política de todos os dias tende a ser um jogo de oportunismos, sujeito a desvios constantes e perigosos desvios.

Reverberando essa ideia, Sen (2020) sustenta que nos países em desenvolvimento a necessidade de iniciativas da política na criação de oportunidades tem importância crucial, acrescentando que o amplo acesso das oportunidades sociais possibilita que a população participe diretamente do processo de expansão econômica:

O que o desenvolvimento humano faz? A criação de oportunidades sociais contribui diretamente para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida. (SEN, 2020, p. 191).

Na perspectiva do estreitamento e verdadeira conexão entre direito e atividade econômica, Monreal (1988), com amparo nas ideias de Radbruch salienta que este, depois de explicar a classificação dos direitos em reais e pessoais, assinala como o desenvolvimento da economia (baseado no crédito e no próprio capitalismo), transformou o direito pessoal, de simples meio que era, primitivamente, para a obtenção de um direito real, em um fim da economia.

Os aspectos socioeconômicos da titulação e registro serão abordados neste estudo à luz de duas visões antagônicas, capitaneadas pelo economista peruano Hernando de Soto (2001) e pela urbanista brasileira Raquel Rolnik (2015).

6.1 EFEITOS DA PROPRIEDADE SEGUNDO “SOTO”

Em sua obra “O Mistério do Capital” o economista peruano Hernando de Soto (2001) se propõe explicar por que o capitalismo triunfa no Ocidente e praticamente fracassa em todas as outras partes do mundo. Para tanto dividiu a obra em cinco capítulos,

cujos títulos são mistérios a serem desvendados, quais sejam: a) O mistério da informação ausente; b) O mistério do Capital; c) O mistério da percepção política; d) As lições esquecidas da história dos EUA; e) O mistério do fracasso legal: porque a lei de propriedade não funciona fora do Ocidente.

No início da obra, o autor adverte que pretende demonstrar que o maior obstáculo para o os países subdesenvolvidos se beneficiarem do capitalismo é a sua incapacidade de gerar “capital”, entendido como a força que aumenta a produtividade do trabalho e gera a riqueza das nações:

Este livro é um esforço de reabrir a exploração da fonte do capital e, conseqüentemente, de explicar como se corrigem os fracassos econômicos dos países pobres. (SOTO, 2001, p. 24).

Soto (2001) explica que no Ocidente, principalmente nos Estados Unidos da América, toda parcela de terra, toda construção e todo equipamento ou estoque é representado por um documento de propriedade; consubstanciando o sinal visível de um vasto processo oculto que conecta todos estes ativos ao restante da economia. Informa ainda que a mais importante fonte de fundos das empresas iniciantes norte-americanas é a hipoteca da casa do empresário.

O economista sustenta que o Ocidente consegue injetar vida em seus ativos, fazendo-os gerar capital, graças ao processo de representação que permite uma vida invisível aos mesmos, paralela à sua existência material, possibilitando assim sua utilização como:

- a) garantia para obtenção de crédito;
- b) elo com a história financeira de seus donos;
- c) endereço verificável e responsável para coleta de dívidas e taxas;
- d) base para criação de serviços públicos confiáveis e universais.

Soto (2001) afirma categoricamente que os habitantes da Ásia, África, Oriente Médio, América Latina e países do extinto bloco comunista já possui os ativos necessários para transformar o capitalismo num sucesso.

A fim de demonstrar essa afirmação, ao longo da sua explanação sobre o potencial oculto da propriedade regular, dispõe que os habitantes pobres dessas nações (que são maioria) possuem bens, mas falta-lhes o processo de representar suas propriedades e gerar capital:

[...] os direitos de propriedade não são adequadamente documentados, esses ativos não podem se transformar de pronto em capital, não podem ser trocados fora dos estreitos círculos locais onde as pessoas se conhecem e confiam umas nas outras, nem servir como garantia para empréstimos e participação em investimentos. (SOTO, 2001, p. 24).

Na construção do seu raciocínio, Soto (2001) preconiza que um dos maiores desafios à mente humana é compreender e ganhar acesso àquilo que sabemos existir, mas não podemos ver. O autor argui que nem tudo que é real e útil é tangível e visível, explicitando que a história demonstra diversos instrumentos de representação inventados pelos seres humanos, tais como o tempo (que é real, mas só pode ser administrado com eficácia quando representado por relógio ou calendário), a escrita e as notas musicais.

Informa que visando conferir mais confiança a análise de seus resultados, concentrou sua investigação no bem imóvel, por ele adjetivado como mais tangível e detectável dos ativos. Alega que após investigar os bens imóveis em diversos países, teve base empírica para afirmar que mantê-los legais é tão difícil quanto torná-los legais, em face de diversos obstáculos à legalidade, que empurram as pessoas para contratos sociais extralegais, evidenciando um enorme setor subcapitalizado da sociedade:

Quase todas as habitações nas cidades pesquisadas fugiram da estrutura legal e das leis que, em tese, proporcionariam a seus proprietários representações e instituições para gerar capital... O resultado é que os recursos de uma grande maioria são comercial e financeiramente invisíveis. Ninguém sabe na realidade quem tem o quê e onde, quem é o responsável pelas obrigações, quem responde por perdas e fraudes, e quais os mecanismos disponíveis para se fazer cumprir os pagamentos pelos serviços e mercadorias entregues. Como consequência a maioria dos ativos em potencial desses países não foi identificada ou convertida em dinheiro; há pouco capital acessível, e a economia de troca é limitada e vagarosa. (SOTO, 2001, p. 45)

Nesta linha de pensamento Soto (2001) assinala que verdadeiras montanhas de capital morto se alinham nas ruas de todos os países em desenvolvimento, prontos

para serem utilizados desde que seja desvendado o mistério de como se transforma ativos em capital vivo:

[...] ao passo que a humanidade dominou o processo de extração de energia da matéria, parecemos ter esquecido o processo que nos permitiria extrair capital dos ativos. O resultado é que 80 por cento do mundo é subcapitalizado; essas pessoas não conseguem extrair vida econômica de suas construções e gerar capital. (SOTO, 2001, p. 52).

Estabelecidas estas primeiras diretrizes que alicerçam a estrutura do seu pensamento, Soto (2001) dispõe que os sistemas formais de propriedade ocidentais produzem seis efeitos que permitem aos seus titulares gerarem capital, quais sejam:

Quadro 6 - Efeitos da Propriedade

Efeito nº1: “A fixação” do potencial econômico dos ativos.	Vinculada ao “Mistério do Capital”.
Efeito nº 2: A integração das informações dispersas em um único sistema.	Vinculada ao “Mistério do Fracasso Legal”.
Efeito nº 3: A responsabilização das pessoas.	Vinculada ao “Mistério da Informação Ausente”.
Efeito nº 4: A transformação dos ativos em bens fungíveis.	Vinculada as “lições esquecidas da histórica norte americana”.
Efeito nº 5: A integração das Pessoas.	Vinculada ao “Mistério da Informação Ausente”.
Efeito nº 6: A proteção das transações.	Vinculada ao “Mistério da Percepção Política”.

Fonte: Adaptado de Soto (2001).

Soto (2001) assiná-la que os países em desenvolvimento fracassam na tentativa de incluir os pobres nos sistemas formais de propriedade em virtude de 5 equívocos.

O primeiro dos equívocos se refere a ideia de que todos que se abrigam nos setores extralegais ou clandestinos o fazem para evitar o pagamento de impostos. O segundo concerne a concepção de que os ativos em imóveis não são posses legais porque não foram apropriadamente levantados, mapeados e registrados. Terceiro equívoco diz respeito a implementação de leis obrigatórias de propriedade como suficiente, ignorando os custos de execução dessas leis. Quarto concerne a crença de que acordos extralegais ou sociais podem ser ignorados. Último equívoco revela a ideia de que não se pode modificar algo tão fundamental como a convicção das pessoas ou o modo como mantém seus ativos (legais ou extralegais) sem uma liderança política do alto escalão.

Segundo o autor, todos esses equívocos decorrem costumeiramente da manutenção de sistemas legais e administrativos ruins, o que inclusive é o título do penúltimo capítulo do livro “O mistério do fracasso legal.”

Para Soto (2001) dois desafios (legal e político) precisam ser superados para se alcançar o processo de capitalização dos imóveis subaproveitados.

Quadro 7 - Desafio Legal e Político

DESAFIO LEGAL	DESAFIO POLÍTICO
Perpetrar a passagem de um sistema pré-capitalista para um sistema capitalista.	Adotar o ponto de vista dos pobres - removendo o <i>apartheid</i> legal.
Reconhecer o fracasso de leis com conotação coercitiva e fundamentar a futuras leis reconhecendo os contratos sociais pré-capitalistas.	Integrar as elites - não só pelo bem social geral (patriotismo e altruísmo), como também demonstrando os benefícios financeiros proporcionados.
Facilitar a integração dos acordos extralegais ao sistema formal de propriedade, de uma forma legítima e auto-executável, refletindo assim as realidades legal e extralegal.	Gerenciar as burocracias técnicas e legais - as leis devem ser funcionais à realidade administrativa e social para as quais foram traçadas.

Fonte: Adaptado de Soto (2001).

Como síntese de todas as considerações precedentes desenvolvidas no presente tópico, é possível afirmar que o economista Hernando de Soto (2001) em sua obra “O Mistério do Capital” faz um apanhado das causas que mantêm alguns países em situação de subdesenvolvimento - afastados dos benefícios do capitalismo - ao tempo que apresenta propostas para superação deste status.

Sua contribuição consiste na defesa da ideia de que um sistema formal de propriedade, amplo e verdadeiramente inclusivo, tem o potencial de propiciar desenvolvimento econômico e sucesso do capitalismo nos países pobres e ainda marginalizados. Defende a regularização fundiária, perpetrada com o reconhecimento das práticas e operações informais, de modo a incorporá-las ao sistema oficial com a desobstrução dos obstáculos à legalidade.

Soto (2001) sustenta a premissa de que os países pobres já possuem (imóveis em situação de irregularidade fundiária) o que precisam (ressuscitar o capital morto) para

progredir e prosperar através da sua integração ao sistema capitalista (extração de vida econômica das construções existentes).

6.2(IN)APTIDÃO DA TITULAÇÃO PARA PRODUZIR RESULTADOS SOCIOECONÔMICOS

O referencial teórico do presente tópico é a obra “Guerra dos Lugares. A Colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças”, publicada em 2015 como resultado da tese de livre-docência da urbanista Raquel Rolnik. Esta publicação contém relevantes dados e observações atinentes a alteração do enfoque conferido a moradia (de direito fundamental para ativo financeiro), catalogados entre os anos de 2008 e 2014, período em que a referida arquiteta brasileira exerceu a função de relatora especial para o Direito à Moradia Adequada da Organização das Nações Unidas (ONU).

Em sua apresentação a autora salienta que o início do seu mandato na Comissão de Direitos Humanos (CDH) da ONU coincidiu com a crise financeira hipotecária mundial (crise do *subprime*) iniciada em 2008 nos EUA e rapidamente disseminada para outros países do mundo, o que ocasionou a perda das residências de milhares de famílias que utilizaram hipotecas, muitas vezes como garantia para custos ordinários, no contexto de uma desenfreada oferta de crédito, ocasionando posteriormente crise geral, desemprego, austeridade fiscal, redundando no colapso do sistema financeiro globalizado.

De sua observação acerca da submissão do conjunto de formas de existir a uma única forma, associada à colonização desta pelas finanças, Rolnik (2015) entende que os governos são os grandes protagonistas na condução deste processo; consignando que em cada uma das situações observadas - tanto no *subprime* norte-americano, como na expressiva informalidade das cidades dos países subdesenvolvidos - os Estados produzem “margens” para em sequência “destravar” seus ativos territoriais - ampliando assim as fronteiras do mercado.

Nestes termos, por uma questão de sofisticação explicativa, oportuno colacionar a seguinte lição:

A propriedade imobiliária (real estate) em geral e a habitação em particular configuram uma das mais novas e poderosas fronteiras da expansão do capital financeiro. A crença de que os mercados podem regular a alocação da terra urbana e da moradia como forma mais racional de distribuição de recursos, combinada com produtos financeiros experimentais e “criativos” vinculados ao financiamento do espaço construído, levou as políticas públicas a abandonar os conceitos de moradia como um bem social e de cidade como um artefato público. As políticas habitacionais e urbanas renunciaram ao papel de distribuição de riqueza, bem comum que a sociedade concorda em dividir ou prover para aqueles com menos recursos, para se transformarem em mecanismo de extração de renda, ganho financeiro e acumulação de riqueza. Esse processo resultou na despossessão massiva de territórios, na criação de pobres urbanos “sem lugar, em novos processos de subjetivação estruturados pela lógica do endividamento, além de ter ampliado significativamente a segregação nas cidades. (ROLNIK, 2015, p. 14-15)

Rolnik (2015) destaca que a articulação defendida por Hernando de Soto entre propriedade privada e combate à pobreza parecia a “pedra filosofal” do capitalismo em tempos de globalização e financeirização, angariando a atenção e admiração de expoentes políticos nos mais diversos continentes, tais como Bill Clinton, George Bush, Vladimir Putin e Margaret Thatcher.

Para Rolnik (2015), tanto o processo de reforma fundiária como o de titulação têm sido usados como poderosos mecanismos de eliminação das formas de relação com a terra e com a moradia. Amparada na revisão bibliográfica perpetrada por Durand-Lasserve, Fernandes, Rakodi e Payne, Rolnik (2015) dispõe que programas de titulação de terras implementados em 35 países com mais de 200 documentos relacionados a eles, dão conta de que a maioria desses programas se afastaram do viés social, focando na criação ou modernização de cadastros e de registros fundiários ou no desenvolvimento de instituições administrativas para lidar com regularização fundiária e titulação.

A análise destes indicadores enseja a reavaliação das posições sustentadas inicialmente por importantes agências internacionais promotoras de políticas de titulação massiva como por exemplo a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid) e o Banco Mundial, em face da relativização da esperada e não necessariamente concretizada inclusividade socioeconômicas pós titulação.

No que tange a (In)aptidão da Titulação para produzir resultados Socioeconômicos, título do presente tópico, Raquel Rolnik (2015) não se furta ao frontal enfrentamento, subdividindo sua análise em quatro abordagens argumentativas que serão doravante reproduzidas e sintetizadas.

Em sua primeira abordagem acerca da “Falta de evidências sobre os resultados econômicos de programas de titulação”, Rolnik (2015) salienta que não obstante os vultuosos investimentos (intelectuais e financeiros) perpetrados nos últimos anos na regularização fundiária de ocupações informais baseada em programas de titulação, “é surpreendente notar a escassez de evidências independentes para defender ou questionar essa opção como a política mais apropriada para promover o desenvolvimento econômico e social e reduzir a pobreza urbana.” (ROLNIK, 2015, p. 212).

Como respaldo a sua afirmação acerca desta falta de evidências, a autora se arvora no relatório preparado pelo *Land Tenure Center* (LTC) [Centro para o Direito de Posse da Terra], dando conta das intervenções fundiárias implementadas pela Usaid: Agência Norte-americana para o Desenvolvimento Internacional: órgão do governo dos Estados Unidos encarregado de distribuir a maior parte da ajuda externa, seguindo as diretrizes do Departamento de Estado Americano.

A segunda abordagem, com grande vinculação temática ao presente estudo, consiste no seguinte questionamento “os moradores pobres de assentamentos informais titulados passam a acessar crédito nos bancos?” (ROLNIK, 2015).

Para responder Rolnik (2015) conferiu destaque a algumas pesquisas realizadas por expoentes internacionais, a exemplo de Gustavo Riofrio, do Lincoln Institute of Cambridge-MA-USA (1998), Júlio Calderón Cockburn do Peru (2001), Sule Ozueken do Instituto de Economia do Governo de Helsink - Finlândia (1998), dentre outros pesquisadores. Estes estudos concluíram que tanto no Peru como na Colômbia, Turquia, México e África do Sul e outros países que implementaram regularização fundiária em massa “à *la De Soto*”, a titulação teve pouco impacto no acesso a crédito formal pela população enquadrada nas faixas de renda mais baixas, em face dos

entraves representados pela submissão às condições estabelecidas pelas instituições bancárias e regularidade dos pagamentos.

A terceira abordagem, representada também por um questionamento “*O registro formal da propriedade aumenta a segurança da posse?*” foi desenvolvida à luz da percepção majoritária da literatura sobre assentamentos internacionais, a exemplo da pesquisadora Ann Valery, apontando para a ideia de que segurança da posse não está necessariamente relacionada a existência de um título formal registrado e sim com a percepção (política, social e cultural) da possibilidade de permanência.

A quarta e última abordagem consiste na indagação: “Os programas de titulação melhoram a qualidade de vida nos assentamentos?” Rolnik (2015) destaca dados de pesquisas que questionam a sustentabilidade urbana e socioeconômica de assentamentos já legalizados no México, Peru, El Salvador e em outros países que promoveram processos de titulação e registro. O traço comum consistiu na constatação de que, nestes lugares, foi dado enfoque apenas a titulação sem contemplar investimentos em infraestrutura urbana administrativa e ambiental, o que inviabilizou a promoção da integração socioespacial.

Estes debates não repercutiram apenas no meio acadêmico-teórico, eis que produziram uma revisão política no âmbito da comunidade internacional, consoante se infere de Buckley e Kalarickal (2006 apud ROLNIK, 2015) no sentido de refreamento do entusiasmo e consenso iniciais com as ideias defendidas por Soto, eis que a maior parte dos analistas e gestores de políticas e regularização fundiária deixaram de apenas pressupor que a formalização necessariamente aumenta a segurança da posse e enseja em empréstimos com garantia (*collateralized lending*).

Os mencionados autores acrescentam que “seria perigoso promover programas de titulação formal como única solução para os problemas dos pobres urbanos, como alguns tem sugerido”. Toda narrativa destes autores visa demonstrar que “ao mesmo tempo que existem boas razões para concordar com a ideia de que melhorar direitos de propriedade deve ser parte essencial da reforma, há também uma série de problemas práticos que reduzem potencialmente esses pretensos grandes ganhos.” (ROLNIK, 2015, p. 215-216).

No contexto das críticas ao modelo único de registro e titulação, organismos internacionais com atuação em programas de reforma fundiária voltados ao combate à pobreza e à segurança da posse, capitaneados pela “Global Land Tool Network” e a UN-Habitat, propuseram uma nova abordagem intitulada “continuum de categoria de posse” (aprovado no Conselho da UN- Habitat em 2011), tendo a propriedade privada titulada e registrada como objetivo final, ou seja, como a espécie de posse mais segura.

Rolnik (2015) explica que o “continuum” “é ilustrado por um diagrama linear, com uma flecha apontando da esquerda (direitos fundiários informais) para a direita (direitos fundiários formais)”. A autora crítica tal perspectiva sustentando que “o grau de segurança oferecido por cada uma das categorias de posse nem sempre corresponde a leituras formalistas ou legalistas dos arranjos existentes; ao contrário, pode variar de acordo com o contexto político e socioeconômico.” (ROLNIK, 2015, p. 217).

A nova abordagem aliada a pressão de movimentos sociais e instituições ligadas a defesa dos direitos humanos, desencadearam uma revisão da política do banco Mundial e de organismos internacionais como a USAID, que passaram a abordar a temática fundiária adotando o continuum. Não obstante, Rolnik (2015) esclarece que, em que pese o Banco Mundial ter adotado o conceito formal de continuum, esta mudança não provou nenhuma alteração substancial em suas atividades.

Nesta ordem de ideias, visando favorecer uma a boa compreensão de outra percepção conferida aos programas de titulação subsidiados por organizações internacionais para combater a pobreza em países periféricos, vale recorrer a seguinte explicação:

Não por acaso, também, esses programas aparecem “empacotados” como componentes de empréstimos de ajuste estrutural (structural adjustment loans - SAL), posteriormente rebatizados como empréstimos para políticas de desenvolvimento (development policy loans - DPL) ou como projetos de implementação de reformas de sistemas financeiros e de mercados imobiliários. (ROLNIK, 2015, p. 203)

Estas questões levantam uma outra importante, percepção pertinente ao discurso ortodoxo atual explicado por Chang (2002), que conecta uma proteção forte aos direitos de propriedade ao aumento do desenvolvimento econômico, partindo da premissa que esta proteção estimula a criação de riqueza. De acordo com este autor, embora se possa argumentar que a incerteza permanente quanto à segurança dos direitos de propriedade é prejudicial ao investimento e ao crescimento a longo prazo, o papel dos direitos de propriedade no desenvolvimento econômico é muito mais complexo do que esse tipo de alegação dá a entender.

A fim de demonstrar essa afirmação, Chang (2002) salienta que a segurança dos direitos de propriedade não pode ser encarada como algo bom em si. Em composição a esta narrativa, sustenta que a história é pródiga em exemplos de preservação dos direitos de propriedade que ocasionaram prejuízos para o desenvolvimento econômico, assim como em violações dos direitos de propriedade existentes (com a criação de outros novos) que foram benéficas para o desenvolvimento econômico.

Ilustrando suas considerações Chang (2002) dispõe sobre alguns exemplos:

- a) o “*enclosure acts*” na Inglaterra, consubstanciado em cercamentos perpetrados em áreas de uso comum, transformados em propriedades privadas, que mesmo desrespeitando o direito de propriedade comunitária vigente, contribuiu para o desenvolvimento (indústria da lã), promovendo a ovinocultura nos espaços confiscados;
- b) Reportando-se a Hernando Soto relata que o reconhecimento do direito de posse, numa franca violação do direito dos proprietários existentes, foi o fator decisivo para o desenvolvimento do Oeste norte-americano;
- c) Fulcrado em Frank K. Upham, apresentou o famoso caso Sanderson, de 1868, quando a Suprema Corte da Pensilvânia nos EUA anulou o direito vigente dos proprietários de terra de exigir o acesso à água limpa, favorecendo a indústria do carvão, que, na época, era uma das mais importantes do estado;
- d) a reforma agrária ocorrida no Japão, Coreia e Taiwan, depois da 2ª Guerra Mundial, embora tenha violado o direito de propriedade dos latifundiários, contribuiu sobremaneira para o subsequente desenvolvimento desses países.

Em conformidade com os exemplos relatados e com todas as ponderações pregressas, Chang (2002, p. 152) conclui seu raciocínio vaticinando que:

O que importa para o desenvolvimento econômico não é, portanto, a mera proteção de todos os direitos de propriedade em vigor, independentemente de sua natureza, e sim qual direito de propriedade está sendo protegido e em que condições. Havendo grupos capazes de utilizar melhor certas propriedades do que seus proprietários, é possível que convenha mais à sociedade não proteger o direito de propriedade vigente e criar outro, novo, que transfira o patrimônio àqueles grupos.

Diante de tudo que fora exposto neste tópico, Rolnik (2015) destaca que atualmente o acesso restrito à moradia (imóveis e aluguéis), e os problemas da amortização dos empréstimos e hipotecas estão empurrando as famílias de baixa renda para situações cada vez mais precárias. Essas famílias correm o risco de tornarem-se "sem teto", ou serão levadas a pagar pela moradia adequada com prejuízo à sua capacidade de usufruir os direitos à alimentação, saúde ou educação. Destaca ainda que os despejos, executados sem respeito aos direitos humanos, agravam sobremaneira este do problema.

7 CONCLUSÃO

De acordo com Nonet e Selznick (2010) ano após ano o direito parece penetrar e impor limites em domínios cada vez mais amplos da vida econômica, política e social, suscitando aplauso e censura. Como na parábola dos cegos e do elefante, vários comentadores, cada um atento a diferentes aspectos, percebem de maneira diversa suas funções sociais.

À luz destas ideias, exsurge um questionamento: quem efetivamente se beneficia socioeconomicamente com a (NEO)REURB?

Na perspectiva do Poder Público Municipal, o resgate dos ocupantes informais à formalidade possibilita um ganho social através do melhor planejamento e gestão do território urbano, incremento da arrecadação tributária, considerando a inclusão das propriedades registralmente regularizadas no cadastro imobiliário municipal, permitindo a cobrança de IPTU e ITIV.

No que tange à percepção dos ocupantes beneficiários, destaca-se a segurança jurídica diante da consolidação registral da propriedade em seu próprio nome, a possibilidade de acesso a linhas de crédito decorrentes das garantias reais e a prerrogativa de exigir dos poderes públicos melhorias relacionadas a provisão de serviços básicos de infraestrutura urbana, tais como disponibilização de água potável, esgotamento sanitário, acesso a rede de energia elétrica, coleta de lixo e transporte público, dentre outros. Lado outro, alguns pretensos beneficiários resistem em aderir à REURB com receio dos novos custos atrelados à tributação.

Quanto aos Cartórios (esfera extrajudicial), Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e outros órgãos que se beneficiam substancialmente dos emolumentos recolhidos pelo serviço extrajudicial fornecidos pelos Cartórios, imóveis regularizados consubstanciam, em tese, aumento de arrecadação, eis que se tem a expectativa de que imóveis regularizados passem a integrar o sistema formal: não só com o recolhimento do ITIV e ITCMD, como também com os emolumentos atinentes às escrituras públicas de compra e venda e subsequentes registros.

Em que pese às discussões idiossincráticas, em que pontos de vista se alternam ao sabor dos interesses dos seus defensores, a expectativa da regularização registral de imóveis em situação de irregularidade à luz da nova Lei 13.465 (BRASIL, 2017), tem potencial para possibilitar um ciclo virtuoso onde os diversos atores e partícipes se beneficiem mutuamente.

Desta forma, o percurso percorrido no presente trabalho pretendeu demonstrar que a informalidade urbana atual e suas moradias/ocupações irregulares são fruto do antecedente histórico, desde a maneira de ocupação das terras brasileiras até a negligência de sucessivos regimes e períodos de governo que não trataram a temática urbana com a seriedade necessária.

No que tange a indagação principal que norteou este trabalho, representando seu principal objetivo, qual seja a *REURB afigura-se como instrumento jurídico eficaz para diminuir a expressiva irregularidade fundiária urbana e sua corolária segregação econômico-social?*, os estudos apresentados ao longo deste trabalho acadêmico enfrentaram os objetivos específicos delineados inicialmente com o escopo de buscar respostas.

Com efeito, as análises feitas dão conta de que a nova lei da REURB disponibiliza o ferramental teórico necessário a consecução de seus objetivos, especialmente os sociais e econômicos - assegurando direitos sociais e coletivos, como se pôde inferir da disposição de seus objetivos, com destaque para a prevenção e desestímulo da formação de novos núcleos informais, ampliação do acesso a terra urbanizada, integração das unidades ao ordenamento territorial urbano e promoção da integração espacial e geração de empregos.

Ademais, destaca-se também o protagonismo conferido aos municípios brasileiros e a ampla gratuidade concedida aos beneficiários da regularização fundiária em todas as etapas e esferas que antecedem à titulação. Merece menção o fato de que os custos para regularizar historicamente representaram um entrave à regularização fundiária massiva. Por isso a total gratuidade para os beneficiários da REURB-S enuncia um potente fator motivador para adesão expressiva e resultados profícuos, que certamente poderão ser compulsados e validados em futuros estudos estatísticos.

Algumas conclusões deste trabalho foram antecipadas no Capítulo 5, onde foi possível apurar que toda rede urbana brasileira ainda é marcada por traços de irregularidade, o que significa que milhões de brasileiros só conseguem morar informalmente. Assim, o planejamento territorial urbano é um elemento estruturante para o desenvolvimento, pautando-se na inclusão social e ampliação da cidadania. Isso significa que as áreas objeto de regularização exigem prévios estudos técnicos interdisciplinares, principalmente sociais, jurídicos e urbanísticos que combinem as estratégias de regularização com outras políticas preventivas que consigam quebrar os ciclos de exclusão que geram a informalidade.

A referida menção às ações públicas preventivas consiste na ideia de conferir enfoque as causas que geram a informalidade e não apenas em seus efeitos. Isso porque os estudos compulsados evidenciam que assentamentos informais resultam de padrões excludentes dos processos de desenvolvimento, planejamento e gestão territorial urbana. De acordo com estes estudos, as escassas avaliações globais sobre regularização fundiária sugerem que estes programas não foram bem-sucedidos em nenhuma esfera governamental, principalmente em virtude de problemas de “escala, formato e conteúdo”. Situação reforçada pela fragmentação dos programas e políticas de regularização fundiária, costumeiramente descontinuados por influxos políticos.

A análise econômica do direito quando se debruça sobre a análise socioeconômica pós titulação, evidencia que o viés social não pode ser preterido, eis que não só as leis anteriores como a nova Lei 13.465 (BRASIL, 2017), afiguram-se insuficientes para, sozinhas, sanar a reiteração das ocupações irregulares, exigindo assim políticas públicas conexas que ao tempo que removam as interferências, confirmem também condições de habitabilidade e integração urbana aos ocupantes titulados, aliada a segurança e eficiência quanto a utilização de suas respectivas propriedades.

À luz de todo arcabouço teórico analisado no curso desta dissertação, cotejado com as experiências vivenciadas por este pesquisador a frente de serventias notariais e registras em pequenas cidades localizadas no nordeste brasileiro, alguns indicativos podem ser extraídos no sentido e na tentativa de conferir aplicabilidade ao estudo, possibilitando sua utilização por todos os partícipes, direta ou indiretamente

envolvidos com a formatação e implementação da REURB - principalmente em pequenos municípios.

Mesmo com todo entusiasmo e propaganda positiva que costuma gravitar no entorno das pretensas benesses desencadeadas pela REURB, a realidade demonstra que ainda existe muita desconfiança e até mesmo relutância por parte de alguns ocupantes em aderir à REURB. Em pequenos municípios brasileiros, onde se mostra mais evidentes dualidades entre grupos políticos, a mera deflagração de programas locais de regularização e titulação na gestão de um prefeito vinculado a determinado partido político, costuma gerar bastante resistência aos ocupantes/posseiros que são correligionários do partido de oposição.

Este fenômeno recorrente, tomando de empréstimo a ideia contida no ditado popular segundo o qual “nem tudo que reluz é ouro”, demonstra que particularidades locais não podem ser negligenciadas, sob pena de comprometer políticas públicas importantes como a contida na Lei 13.465 (BRASIL, 2017). Para enfrentar este problema, uma adequada “sensibilização social” se mostra elemento necessário e imprescindível para o êxito da REURB.

Outra nuance que não pode ser olvidada, concerne aos desdobramentos atinentes ao protagonismo conferido aos municípios na implementação da REURB. Conforme já sinalizado neste estudo, um dos grandes pontos positivos contidos da nova lei da REURB consiste no protagonismo conferido aos municípios, entes federados que estão mais próximos dos destinatários finais das políticas públicas e que por isso tem mais aptidão e possibilidades de mediar e resolver os eventuais entraves que surgirem. Em que pese o extenso rol de legitimados a deflagrar a REURB, a prática evidencia que nos menores municípios o *start* inicial tem sido perpetrado diretamente (*ex officio*) pelos entes municipais, através de licitações para contratação de empresas que elaborem plantas e memoriais descritivos das áreas municipais escolhidas, aliadas a sensibilização social e formação de equipes multidisciplinares para dar processamento a REURB.

Não obstante, este mesmo “protagonismo municipal” conferido pela Lei, tem nuances que de igual forma não pode ser negligenciadas merecendo detida atenção. Isso

porque, considerando a constatação de que a implementação da REURB em pequenos municípios brasileiros tem ocorrido através de programas municipais (*ex officio*), caso a gestão de determinado município entenda que esta política pública não é prioritária, dando ênfase a outras - dificilmente a REURB terá êxito neste local.

A título de exemplo, ilustrando essa ilação, pode ser mencionado a situação da REURB, no período compreendido entre 2019/2022, em Acajutiba e Aporá, dois municípios baianos limítrofes com realidades bastante similares. Tanto em Acajutiba quanto em Aporá houve uma grande mobilização deflagrada pelos Cartórios locais no sentido de sensibilizar os gestores públicos (vereadores e prefeitos) e população local enaltecendo os benefícios trazidos pela lei e facilidades de adesão (sensibilização social propriamente dita).

Nas mencionadas cidades, à luz da lei federal, foram editadas, praticamente no mesmo período, leis específicas propostas pelos respectivos executivos municipais e aprovadas pelos legislativos, ambas dispendo, dentre outros requisitos, sobre a faixa de enquadramento dos beneficiários da REURB-S (social), à luz de dois critérios cumulativos: valor do imóvel associado a faixas de renda familiar.

Após a diplomação dos eleitos nas últimas eleições municipais (ano de 2020) foi perceptível a diferença na implementação da REURB nos dois municípios. Enquanto em Acajutiba ocupantes de várias áreas foram contemplados, em Aporá a realidade se mostrou diferente, com absoluta estagnação. Em Acajutiba houve reeleição do prefeito, com manutenção da gestão e dos programas em curso; já em Aporá o cargo de prefeito foi alterado.

O exemplo em epígrafe evidencia que o grau discricionário, ou seja, a faculdade da gestão municipal encampar ou não a implementação da REURB afigura-se como um entrave a ser vencido. Percebe-se que a descontinuidade de programas que implementam políticas públicas estruturantes é uma realidade no nosso país, que costuma penalizar a população necessitada.

Com efeito, não há qualquer cogência da lei da REURB ou em qualquer outro dispositivo que determine a conclusão de programas de regularização iniciados. Desta

forma, em que pese os virtuosos objetivos estampados no art. 10 da Lei 13.465 (BRASIL, 2017) e todas as outras legislações estaduais e municipais gestadas à luz de seus dispositivos, lhes faltam a já mencionada “sinceridade normativa”, eis que prometem algo que não podem cumprir, criando expectativas em seus destinatários sem ter aptidão para realizar suas promessas.

Assim, a renovação política a cada quatro anos e o descomprometimento dos novos gestores com programas iniciados por seus predecessores é um problema crônico que costuma ser normativamente negligenciado, impactando e comprometendo a continuidade da regularização fundiária em pequenos municípios brasileiros. Nesta ordem de ideias, enquanto não há normatização atinente à continuidade destes programas, a sensibilização necessária não pode se restringir a esfera social (destinada a população), sendo tão relevante quanto, a sensibilização política (destinada aos gestores municipais).

Outro viés a ser considerado, consiste na percepção do elevado custo social, e também econômico, da indiferença política quanto a consecução da regularização fundiária. Isso porque não regularizar ocupações informais e não fiscalizar a reiteração de ocupações desordenadas do solo urbano ocasiona problemas de múltiplas ordens, tais como os frequentes deslizamentos de terra e corolárias mortes nos períodos de chuva, em face das ocupações em locais inapropriados, ampliação da frota do transporte público, principalmente de ônibus escolares e do deslocamento diário destes para incluir crianças que vivem em ocupações clandestinas em locais periféricos, comunidades inteiras que vivem em locais sem acesso a equipamentos públicos básicos como escolas, postos de saúde e equipamentos de lazer, dificultando acesso a trabalho normal o que redundando aumento da violência.

Diante dessas considerações perceber-se que é socialmente necessário que a regularização fundiária seja concebida como uma política pública fundamental e estruturante pelos gestores públicos, com a adoção de avaliações prévias que aumentem o grau de racionalidade destas políticas e também avaliações posteriores que possibilitem incorporar os êxitos e aprendizados das experiências passadas, de modo que, a partir delas, sejam delineados os projetos das novas regularizações, não estimulando a reiteração destas ocupações informais.

É instrutivo, a propósito, de acordo com tudo que fora ponderado, que a análise qualitativa realizada permite que se questione a aplicabilidade da legislação, tendo em vista que a nova lei 13.465 (BRASIL, 2017), assim como todas as outras que lhes precederam na temática regularização fundiária, necessitam além de sensibilização político-social, também de políticas públicas conexas que incorporem uma estrutura de incentivos aptos a manter os ocupantes em suas ocupações regularizadas, conferindo-lhes condições adequadas de habitabilidade e integração urbana (mobilidade, saneamento, equipamentos públicos de educação e lazer etc.).

Por fim, considero como desdobramento desta dissertação a realização de outros trabalhos apoiados em análises quantitativas para validar ou refutar a análise qualitativa ora perpetrada, suplementando de modo bastante útil outras abordagens, possibilitando assim comparações e novos estudos baseados em dados secundários (no futuro), a exemplo de índices socioeconômicos como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

REFERÊNCIAS

- AFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. *In*: ROLNIK, Raquel *et al.* (coord.). **Regularização fundiária sustentável**: conceitos e diretrizes. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007. p. 68-98. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plena_Referencias_Conceituais.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.
- AGUIAR, Carlos; BORBA, Tereza. Regularização fundiária e procedimentos administrativos. *In*: ROLNIK, Raquel *et al.* (coord.). **Regularização fundiária sustentável**: conceitos e diretrizes. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007. p. 190-248. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plena_Referencias_Conceituais.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.
- ALMEIDA FILHO, Carlos. **Ocupações irregulares urbanas**: análise das políticas públicas de moradia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- ALMEIDA PEDROSO, Alberto Gentil de (coord.). **Regularização fundiária: lei 13.465/2017**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.
- AMADEI, Vicente; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpo Waldo de Barros. **Primeiras impressões sobre a lei 13.465/2017**. São Paulo: ARISP, 2017.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga; GALÍPOLO, Gabriel. **A escassez na abundância capitalista**. São Paulo: Contracorrente, 2019.
- BETHELL, Tom. **The noblest triumph**: property and prosperity through the ages. New York: St. Martin's Press, 1998.
- BIAZI, Danielle Portugal de. **Propriedade**: reconstrução na era do acesso e compartilhamento. São Paulo: Ed. Foco, 2021.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 abr. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília, DF, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 21 jul. 2021.
- BRASIL. **Decreto n. 3.453, de 26 de abril de 1865**. Manda observar o Regulamento para execução da Lei nº 1.237 de 24 de Setembro de 1854, que reformou a legislação hypothecaria. Rio de Janeiro, 1865. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM3453.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 1.237, de 24 de setembro de 1864**. Reforma a Legislação Hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de crédito real. Rio de Janeiro, 1864. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim1237.htm. Acesso em: 21 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília, DF, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm. Acesso em: 14 maio 2022.

BRASIL. **Lei n. 6.015 de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 14 maio 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim1237.htm. Acesso em: 21 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 29 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629 [...], Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 26 fev. 2022.

BRASIL. **Lei n. 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de

2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm. Acesso em: 26 ago. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. **Raízes do Brasil**: edição crítica 80 anos – [1936-2016]. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

BUENO, Laura Machado de Mello; MONTEIRO, Pedro Cauê Mello Rosa. Planos diretores, aspectos urbanísticos e ambientais na regularização fundiária. *In*: ROLNIK, Raquel *et al.* (coord.). **Regularização fundiária sustentável**: conceitos e diretrizes. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007. p. 250-295. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plena_Rreferencias_Conceituais.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

CALMON DE PASSOS, José Joaquim. **Direito, poder, justiça e processo**: julgando os que nos julgam. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado**. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARVALHO PINTO, Victor. **Função social da propriedade**: origens doutrinárias de um conceito jurídico, 2013.

CARVALHO PINTO, Victor. Mitos e verdades sobre a nova Lei da Regularização Fundiária Urbana. **Caos Planejado**, 31 jul. 2017. Disponível em: <https://caosplanejado.com/mitos-e-verdades-sobre-a-nova-lei-da-regularizacao-fundiaria-urbana/> Acesso em: 26 out. 2022.

CASTRO NEVES, José Robert de. **A invenção do direito**: as lições de Ésquilo, Sófocles, Eurípedes e Aristófonos. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2015.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Unesp, 2002.

COUTINHO, Diogo R. *et al.* Propriedades em transformação uma agenda contemporânea de estudos sociojurídicos *In*: UNGARETTI, Débora *et al.* (ed.) **Propriedades em transformação**: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil. São Paulo: Edgard Blücher, 2018. p. 11-16 *E-book*.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**: REURB. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. Propriedade, apropriação social e instituição do comum. **Tempo Social**, São Paulo: v. 27, n. 1, p. 261-273, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/4hXdzg3bnLcjTBsBVz9rzxy/abstract/?lang=pt> Acesso em: 13 jul. 2022.

DORNELES, Leandro do Amaral de; VARGAS, Breno Hermes Gonçalves. Segurança jurídica e direito social: uma análise à luz da ciência da legislação social. *In*: MITIDIERO, Daniel; ADAMY, Pedro. (coord.). **Direito, razão e argumento: a reconstrução dos fundamentos democráticos e republicanos do direito público com base na teoria do direito**. São Paulo: Malheiros, 2020.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, 20 anos depois. **Consultor Jurídico**, São Paulo, v. 23, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-23/edesio-fernandes-estatuto-cidade-20-anos-depois>. Acesso em: 25 out. 2022,

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros *In*: ROLNIK, Raquel *et al.* (coord.). **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007. p. 18-3. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plena_Rreferencias_Conceituais.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. [S.]: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FREITAS, Gilberto Passos; COELHO, Marcus Filipe Freitas. **Direito à moradia e inclusão social: regularização fundiária urbana e a responsabilidade dos municípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil: 2016 - 2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. 76 p. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Relatorio-Metodologia-do-Deficit-Habitacional-e-da-Inadeguacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-v-1.0_compressed.pdf. Acesso em: 30 jan. 2023.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.

GIAMBIAGI, Fabio; SCHWARTSMAN, Alexandre. **Complacência: entenda por que o Brasil cresce menos do que pode**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

GICO JUNIOR, Ivo. Introdução ao direito e economia. *In*: TIMM, Luciano Benetti *et al.* (coord.) **Direito e economia no Brasil: estudos sobre análise econômica do direito**. 4.ed. São Paulo: Foco, 2021. *E-book*

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. São Paulo: Editora Record, 2004.

GONÇALVES, Marcos Alberto Rocha. **Estatutos da posse**: contribuições para o debate da função social e da eficiência econômica à luz do código civil brasileiro. 2011. 178 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, 2011. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/5769/1/Marcos%20Alberto%20Rocha%20Goncalves.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2022.

GUILHERMINO, Everilda Brandão. **As titularidades de direito difuso e as relações privadas**. 2017. 234 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito de Recife. Universidade Federal de Pernambuco, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/29635/1/TESE%20Everilda%20Brand%c3%a3o%20Guilhermino.pdf>. Acesso em: 16 set 2022.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: porque a liberdade depende de impostos. São Paulo: WWF Martins Fontes, 2019.

IMPARATO, Ellade; SAULE JUNIOR, Nelson. Regularização fundiária de terras da união. In: ROLNIK, Raquel *et al.* (coord.). **Regularização fundiária sustentável**: conceitos e diretrizes. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007. p. 100-129. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plena_Referencias_Conceituais.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado notarial e registral**. São Paulo: YK Editora, 2020. v. 3 e 4.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. O direito das favelas no contexto das políticas de regularização: a complexa convivência entre legalidade, norma comunitária e arbítrio. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 89-89, 2009. Disponível em: <https://rbeur.emnuvens.com.br/rbeur/article/view/212>. Acesso em: 20 mar. 2022.

MAPEAMENTO anual de cobertura e uso da terra do Brasil. **Projeto MapBiomass**, Coleção 6. Disponível em: <https://mapbiomas.org/destaques-1>. Acesso em: 8 nov. 2022.

MARICATO, Erminia. **O Impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2020.

MARTINS, Rui Cunha. **O ponto cego do direito**: the brazilian lessons. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MELO, Marco Aurélio Bezerra; PORTO, José Roberto Mello. **Posse e usucapião**: direito material e direito processual. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

MONREAL, Eduardo Novoa. **O direito como obstáculo a transformação social**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

MOTA, Mauricio; TORRES, Marcos Alcino. A função social da posse no Código Civil. *In*: MOTA, Mauricio; TORRES, Marcos Alcino (coord.). **Transformações do direito de propriedade privada**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 3-80

NÃO tinha teto, não tinha nada: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil Brasília, DF : Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, (SAL): IPEA, 2016. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD_60_Aricia_web-3.pdf. Acesso em: 30 jan. 2023.

NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Direito e sociedade**: a transição ao sistema jurídico responsivo. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

ONU - ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos**: Pacto de San José de Costa Rica. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

PIMENTA, Carlos Alberto Máximo; ALVES, Cecília Pescatore. **Políticas públicas e desenvolvimento regional**. Campina Grande: EDUEPB, 2010.

PIPES, Richard. **Propriedade e liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

PORTO, Antônio José Maristrello; FRANCO, Paulo Fernando. Uma análise também econômica do direito de propriedade. **Economic Analysis of Law Review**, Brasília, DF, v. 7, n. 1, p. 207-232, 2016. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/6473> Acesso em: 29 maio 2022.

QUEIRÓS, Bartolomeu Campos. **Vermelho amargo**. São Paulo: Cosac Naify, 2014.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. A propriedade privada no capitalismo sob dominância financeira no Brasil: uma análise a partir do novo marco normativo nacional de regularização fundiária. *In*: UNGARETTI, Débora *et al.* (ed.) **Propriedades em transformação**: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil. São Paulo: Edgard Blücher, 2018. p. 241-260.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto, 1994.

ROLNIK, Raquel *et al.* (coord.). **Regularização fundiária sustentável**: conceitos e diretrizes. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plena_Rreferencias_Conceituais.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

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

ROMANELLI, Luiz Cláudio. **Direito à moradia à luz da gestão democrática**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2007.

SALERT, Ingo Wolfgang. A eficácia e efetividade do direito à moradia na sua dimensão negativa (defensiva): análise crítica à luz de alguns exemplos. *In*: SOUZA NETO, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel. (coord.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 1019-1051.

SANTA ROSA, Jussanã Dantas; VINHAS, Karine Santos. **Breves considerações sobre as conexões entre serventias extrajudiciais e economia**. Salvador, 2021. (No prelo)

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SANTOS, Milton. **A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos**. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2021.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia**. 6. ed. São Paulo: Edusp, 2014.

SCRUTON, Roger. **Filosofia verde: como pensar seriamente o planeta**. São Paulo: É Realizações, 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

SENNETT, Richard. **Construir e habitar: ética para uma cidade aberta**. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo**. Rio de Janeiro: Record, 2001

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SOWELL, Thomas. **Economia básica: um guia de economia voltado ao senso comum**. Rio de Janeiro: Alta Books Editora, 2018.

SPINK, Peter Kevin; BURGOS, Fernando. Os limites da abordagem de Implementação: vulnerabilidade urbana a partir do outro lado da rua. *In*: LOTTA, Gabriela. **Teoria e análises sobre a implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: ENAP, 2019. p. 99-126

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**. 8. ed. São Paulo: Método, 2018.

TELLES JUNIOR, Goffredo. **A folha dobrada: lembranças de um estudante**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna**: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

VERA, Flávia Santinoni. Análise econômica da propriedade. Análise econômica da propriedade *In*: TIMM, Luciano Benetti (coord.) *et al.* **Direito e economia no Brasil**: estudos sobre análise econômica do direito. 4.ed. São Paulo: Foco, 2021. *E-book*.

VIEIRA LIMA, Adriana Nogueira; OLIVEIRA, Liana Silvia de Viveiros; SOUZA, Maria José Andrade. Entra em beco, sai em beco... direitos, emergências e tensões em torno do direito à moradia. *In*: SOUZA JUNIOR, José Geraldo (org.) **O direito achado na rua**: introdução crítica ao direito urbanístico. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2019. p. 101-108.

ZYLBERSZTAJN, Décio; STAJN, Raquel. **Direito e economia**: análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.