

**XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BELÉM – PA**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

HORÁCIO MONTESCHIO

LUCIANA ALBUQUERQUE LIMA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFMS – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Horácio Monteschio; Luciana Albuquerque Lima – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-845-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Belém, Brasil).

CDU: 34



XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

1. DAS EXTERNALIDADES REGIONAIS NA GOVERNANÇA METROPOLITANA, da autoria de Marcelo Luiz Coelho Cardoso apresentou as possibilidades de governança metropolitana funcional como mecanismo eficaz para possível solução de questões ambientais diante da necessidade de soluções dos problemas decorrentes do fenômeno crescente da urbanização. Considerando a crescente relação de dependência entre cidades atualmente, inevitáveis problemas surgem desse intercâmbio, entre metrópoles próximas, causados por variados fatores. A partir de uma base conceitual subjacente de governança, que corresponde ao processo pelo qual uma determinada sociedade se dirige, é possível encontrar uma governança metropolitana efetiva e capaz de responder às demandas ambientais.

2. GLOBALIZAÇÃO E DINÂMICA SOCIOESPACIAL URBANA: ANÁLISE DA OCUPAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM, da autoria das Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva , Tatiane Rodrigues de Vasconcelos, foi desenvolvido o texto pelas autoras, tendo como ênfase preponderante três objetivos: 1) tratar sobre a globalização e a problemática urbana; 2) conhecer como se deu a dinâmica socioespacial urbana no Brasil; 3) verificar como ocorreu o processo de ocupação da Região Metropolitana de Belém. Utiliza-se o método de procedimento bibliográfico. Conclui-se que a dinâmica socioespacial urbana na Região Metropolitana de Belém ocorre com segregação.

3. REFLEXÕES CRÍTICAS À CIDADE EM REGIÃO METROPOLITANA NA GARANTIA DE DIREITOS, da autoria de Walber Palheta De Mattos , Bruno Soeiro Vieira, o qual apresentou reflexões críticas e interdisciplinar sobre a cidade como território concreto na garantia de direitos, sua trajetória enquanto ente federativo no âmbito da região metropolitana, sua condição de interdependência interfederativa, e os elementos constitucionais do pacto federativo, o Supremo Tribunal Federal, a lei e o cenário multifacetado da governança metropolitana e sua repercussão na efetividade de direitos fundamentais, capazes de garantir a dignidade humana aos habitantes das metrópoles brasileiras.

4. TOMBAMENTO E ENTORNO: EMBATES ENTRE OS INTERESSES PÚBLICO E PRIVADOS E POSSÍVEIS ESTRATÉGIAS DE CONCILIAÇÃO, da autoria de Nathalie Carvalho Candido, a qual fez uma abordagem histórica das décadas subsequentes à edição do Decreto-Lei nº 25/37, norma brasileira de tombamento, as cidades se ampliaram e se

modernizaram, a construção civil e o mercado imobiliário se expandiram, assim como o conceito de patrimônio cultural. Neste contexto, os litígios entre os particulares e poder público se acentuaram. Por igual analisou algumas estratégias que poderão articular interesses públicos e privados e maximizar a proteção aos bens imóveis tombados, tais como a transferência do direito de construir e as políticas públicas de desenvolvimento do sentimento de pertença nos cidadãos.

5. RAZÕES PARA A PARTICIPAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO À LUZ DO AGIR COMUNICATIVO, da autoria de Mozart Victor Ramos Silveira, qual trata da questão do planejamento urbano sobre o viés participativo, com ênfase no IPTU progressivo no tempo. Para isso, apresenta-se a teoria de base, o agir comunicativo de Habermas e os seus conceitos fundamentais. Após isso, trabalha-se com o marco jurídico legislativo do âmbito federal ao municipal de Belém. Por fim, analisa-se questões relacionadas à participação, e a sua importância na elaboração de políticas públicas urbanísticas.

6. DA AUTONOMIA MUNICIPAL EM FACE DAS ENTIDADES REGIONAIS, da autoria pro ilustre professor Edson Ricardo Saleme e Renata Soares Bonavides, segundo o qual apresenta estudo sobre a posição federativa do Município e as possibilidades de governança metropolitana funcional como mecanismo eficaz para possível solução de questões ambientais diante da necessidade de soluções dos problemas decorrentes do fenômeno crescente da urbanização. Considerando a crescente relação de dependência entre as cidades na atualidade, inevitáveis problemas surgem desse intercâmbio.

7. PODER PÚBLICO E ASPECTOS DA MORADIA NO BRASIL, da autoria de Juliana Vieira Pelegrini e Sandra Mara Maciel de Lima, pondera sobre a importância da Declaração Universal dos Direitos Humanos e o direito à moradia um direito garantido na Constituição Federal de 1988, trouxe ao debate uma reflexão sobre como o Estado pode agir a fim de garantir que a ocupação e a revitalização do espaço urbano ocorram sem gerar processos de gentrificação.

8.A LEI nº 13.465/17 E O PARADIGMA PERUANO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UM EXAME DE SUA ADEQUAÇÃO AO DIREITO BRASILEIRO, sendo autores Antonio Carlos Apolinario De Souza Cardoso e Carla Carneiro Bichara, faz profunda análise sobre a Lei nº 13.465/17 alterou profundamente a disciplina da regularização fundiária urbana. ressaltou a vigência da normativa a qual propõe desburocratizar o procedimento, para tanto inova com disposições que simplificam e propiciam a regularização jurídica de imóveis e postergam ou dispensam exigências de natureza urbanística e

ambientais. Como ponto de indagação fixou a temática no aspecto atinente a: em que medida a Lei 13.465/17 se adéqua ao direito brasileiro?. A hipótese levantada é que a norma, se aplicada exclusivamente, se afasta das diretrizes legais e não segue ao encontro da efetivação do direito à moradia (art. 6º CF).

9. A HISTÓRIA DA OCUPAÇÃO CHIQUINHA GONZAGA: UMA ANÁLISE DO DISCURSO DO PROCESSO DE CONSCIENTIZAÇÃO DO SUJEITO, da autoria do professor Ricardo Nery Falbo e André Luiz de Carvalho Matheus, no qual apresenta uma problematização da história do movimento social Chiquinha Gonzaga, ocupação urbana localizada na zona central do Rio de Janeiro. A história desta Ocupação foi definida pelo discurso de um de seus organizadores e revelou o caráter complexo do processo de conscientização de seus ocupantes. A linguagem do discurso revelou prática política que distinguia os sujeitos entre “educadores” e “educandos”. Esta prática ocorreu em reuniões para a formação e em assembleias para a consolidação da Ocupação. Ela traduziu concepção mecânica e orgânica na constituição do sujeito político com a inclusão e a exclusão da história deste sujeito.

10. AIRBNB E RECONFIGURAÇÃO URBANA: UM ESTUDO DE DIREITO COMPARADO A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE NOVA YORK E DE BARCELONA, da autoria de

Isabelle Beguetto Honorio, a qual apresenta estudos sobre os impactos da acomodação turística a partir da plataforma Airbnb na reconfiguração urbana e quais as mais eficientes formas estatais de adequá-la ao uso sadio da cidade. Para isso, faz-se um apanhado histórico do fenômeno da Sharing Economy, movimento no qual o Airbnb se enquadra, para estabelecer as principais teses de defesa e críticas relevantes ao modelo. O texto analisou as experiências internacionais mais relevantes sobre o tema, nomeadamente Nova York e Barcelona, com especial ênfase nos efeitos gerados na cidade pelo uso desenfreado da plataforma de hospedagem.

11. ADEQUAÇÃO DE ELEMENTOS URBANÍSTICOS AO ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA: O CASO DO PLANO DIRETOR DE PELOTAS/RS, autores Pablo Alan Jenison Silva e Felisberto Ferreira De Freitas Júnior, no qual se identificam das alterações promovidas na Lei da Acessibilidade e no Estatuto da Cidade com o advento da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Além disso, o texto perquiriu sobre se o Plano Diretor de Pelotas adequou-se às diretrizes estabelecidas pelo novo marco legal. Por

consequente o debate fixou-se em torno dos conceitos e as origens do direito à cidade e do Plano Diretor, as transformações ocorridas nos elementos de urbanização e a realidade de Pelotas.

12.O QUE O DIREITO À CIDADE TEM A VER COM AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA? autores Domingos do Nascimento Nonato e Daniella Maria Dos Santos Dias, o qual tem por objetivo trazer ao lume o problema envolvendo o direito à cidade tem a ver com as pessoas em situação de rua. O texto teve por fundamento referenciais bibliográficos, da CF e do Estatuto da Cidade. Concluíram os autores que faz parte do exercício da cidadania habitar em cidades onde haja distribuição mais justa de oportunidades, com o enfrentamento das acentuadas desigualdades socioespaciais e a melhoria das condições de vida de toda a população.

13.O ENCONTRO ENTRE O INVENTÁRIO E O TOMBAMENTO - EFEITOS JURÍDICOS COMPARTILHADOS E FUNÇÕES COMPLEMENTARES, autor Leonardo Carvalho Gusmão, o qual analisou a reverberação dos efeitos jurídicos do tombamento no inventário. O texto abordou os instrumentos protetivos do patrimônio cultural do art. 216, §1º, da Constituição Federal. formulou investigação sobre o instituto do inventário, assim como seus procedimentos, que são díspares aos do tombamento.

14. OS EFEITOS DA VIOLÊNCIA SOCIAL DA EXPANSÃO DA CIDADE SOBRE AS MEMÓRIAS IDENTITÁRIAS DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS: O CASO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PORTO SÃO LUÍS SOBRE A COMUNIDADE DO CAJUEIRO, da autoria de Alexandre Moura Lima Neto, cuja análise de circunscreveu em uma abordagem sobre as comunidades tradicionais passaram a ocupar lugar de destaque quanto às discussões sobre memória e espaço. Ademais suscitou ponto relevante sobre os efeitos da violência social da expansão da cidade sobre as memórias identitárias das comunidades tradicionais, delimitando a discussão no contexto da implementação do Porto São Luís sobre a Comunidade do Cajueiro.

15. URBANISMO ANTECIPATÓRIO, VIGILÂNCIA NATURAL COMUNITÁRIA E PREVENÇÃO DELITIVA, autor Laecio Noronha Xavier, no qual as teorias estratégicas do Urbanismo Antecipatório se apresentam como sendo uma apropriação dos espaços urbanos pelas comunidades, através do sistema de Vigilância Natural Comunitária, representam uma forma de auto-proteção racional e permanente de dissuasão e controle do crime e desmonte de ambientes criminógenos. O texto faz referencia a aspecto pertinente a Prevenção Delitiva na seara da Política Municipal de Segurança Pública e Defesa Social, em que áreas urbanas apresentam condições privilegiadas para a ocorrência da criminalidade quando alinhados os

elementos do “triângulo do crime”: um infrator, um alvo vulnerável e um ambiente que favorece a prática criminosa.

16. VIOLÊNCIA NO ESPAÇO URBANO DO PARÁ: UMA ANÁLISE Á LUZ DOS DADOS OBTIDOS NO ATLAS DA VIOLÊNCIA 2018, de autoria Helio Jorge Regis Almeida, o qual aborda a violência urbana especificamente no Estado do Pará essa realidade também se faz presente. Busca o presente artigo por intermédio de pesquisa empírica documental á luz dos dados obtidos no Atlas da violência 2018 realizar uma análise da realidade da criminalidade no espaço urbano paraense. O Pará se destacou negativamente no último levantamento de dados o que suscitou preocupação dos pesquisadores no tocante ao tema fazendo-os buscar as causas desse triste fenômeno bem como possíveis soluções a esta problemática.

Horácio Monteschio - UNICURITIBA

Luciana Albuquerque Lima – CESUPA

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**A LEI 13.465/17 E O PARADIGMA PERUANO DE REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA: UM EXAME DE SUA ADEQUAÇÃO AO DIREITO BRASILEIRO**

**LAW 13.465/17 AND THE PERUVIAN PARADIGM FOR FUNDSARY
REGULARIZATION: AN EXAMINATION OF THEIR FITNESS FOR BRAZILIAN
LAW**

**Antonio Carlos Apolinario De Souza Cardoso
Carla Carneiro Bichara**

Resumo

A Lei 13.465/17 alterou profundamente a disciplina da regularização fundiária urbana. A norma vigente propõe desburocratizar o procedimento, para tanto inova com disposições que simplificam e propiciam a regularização jurídica de imóveis e postergam ou dispensam exigências de natureza urbanística e ambientais. A pergunta que se pretende responder é: em que medida a Lei 13.465/17 se adequa ao direito brasileiro. A hipótese levantada é que a norma, se aplicada exclusivamente, se afasta das diretrizes legais e não segue ao encontro da efetivação do direito à moradia (art. 6º CF). Utilizou-se a pesquisa legislativa e documental.

Palavras-chave: Palavras-chave: lei 13.465/17, Regularização fundiária urbana, Informalidade, Paradigma peruano de regularização fundiária, Hernando de soto

Abstract/Resumen/Résumé

Law 13.465/17 profoundly altered the discipline of urban land regularization. Proposals the current standard propositions to reduce the bureaucracy of the procedure, to this end innovates with provisions that simplify and provide for the legal regularization of real estate and postpone or waive requirements of an urban and environmental nature. The question to be answered is: to what extent does Law 13.465 / 17 fit Brazilian law. The hypothesis raised is that the norm deviates from the legal guidelines and does not follow the realization of the right to housing (art. 6 CF). Legislative and documentary research was used.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Keywords: law 13.465 / 17, Urban land regularization, Informality, Peruvian land regularization paradigm, Hernando de soto

1. INTRODUÇÃO

O Brasil passou por um dos mais intensos processos de urbanização que se tem notícia (ROLNIK, 2007). No entanto, as cidades brasileiras não estavam preparadas para o crescimento populacional experimentado, o que levou a um quadro de desorganização e exclusão.

À população mais pobre, que não possui condições de viver em áreas centrais, que possuem infraestrutura urbana, espaços verdes e de lazer, tampouco conseguem morar próximas aos locais de trabalho e de aprendizado (creches, escolas e universidades), restou permanecerem cada vez mais distantes dos centros e com acesso precário, ou inexistente, a serviços públicos básicos como transporte público, tratamento de água, esgoto e até luz elétrica.

A Regularização Fundiária Urbana – RFU surge como alternativa para o enfrentamento aos males decorrentes da informalidade e de efetivação do direito à moradia (art. 6º da Constituição Federal). Por isso recebeu tratamento privilegiado do Estatuto da Cidade onde figura como uma das diretrizes da política urbana para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º, XIV, da Lei 10.257/01) e também como instituto jurídico disponibilizado para a promoção dos fins almejados pela Lei (art. 4º, V, “q” da Lei 10.257/01).

Em razão de sua importância recebeu tratamento legislativo próprio com a Lei 11.977/09. No entanto, a Lei 11.977/09 teve sua vigência encurtada com a edição da Medida Provisória – MP 759/16, atual regulação da RFU. A norma vigente, convertida na Lei 13.465/17 – LRFU, recebeu críticas por ter mitigado o rigor da etapa administrativa do procedimento, em especial, por ter focado no aspecto jurídico da regularização (titulação, registro e regularização dominial).

Este estudo tem por objeto avaliar em que medida a Lei 13.465/17 se adequa às diretrizes previstas no Estatuto da Cidade e à efetivação do direito à moradia (art. 6º CF). Para tanto será analisado o paradigma de RFU brasileiro, vigente até a entrada em vigor da MP 759/19, e o paradigma peruano de regularização fundiária urbana que é voltado para a regularização jurídica e concessão de direitos reais de propriedade, bem como a influência do pensamento do economista Hernando De Soto (2001) sobre a atual LRFU.

A análise foi conduzida a partir de pesquisa bibliográfica, legislativa e documental.

2. A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

A urbanização brasileira, segundo Santos (1993, p. 17-19), tem origem no período compreendido entre os anos de 1500 e 1720. A primeira aceleração do ritmo de povoamento das cidades, segundo o autor, data do final do século XIX (SANTOS, 1993, p. 21). No entanto, afirma Santos (1993) que a grande virada populacional se deu somente com a chegada da segunda metade do século XX:

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 do Brasil, ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia”(SANTOS, 1993, p. 29).

O processo de urbanização brasileiro deu-se praticamente na segunda metade do século XX (MARICATO, 2003, p. 151). Em um espaço de 50 anos, a distribuição da população brasileira se transformou de forma abrupta. Na década de 1960, a população urbana brasileira foi estimada em 32.004.817 e a rural em 38.987.526; apenas uma década depois, 1970, a população urbana salta para 52.904.744 e a rural para 41.603.839; em 1980 o fenômeno urbano explode passando as cidades brasileiras a abrigarem 82.013.375 pessoas, enquanto o campo viu sua população diminuir para 39.137.198; em 2010 a população urbana brasileira chegou ao surpreendente número de 160.925.792 e o campo regrediu para 29.830.007, marca inferior à da década de 1960 (IBGE, 2010).

Acerca da intensidade com que ocorreu a urbanização brasileira, pontua Rolnik (2006): “Em um dos movimentos socioterritoriais mais rápidos e intensos de que se tem notícia, a população brasileira passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana em menos de 40 anos (1940-1980).”.

Contudo, as cidades brasileiras não estavam preparadas para a absorção do enorme contingente de migrantes recebidos. A urbanização da sociedade brasileira operou-se pela lógica da desordem (KOVARICK, 1993), isso porque a soma da: ausência e planejamento urbano, o acesso restrito ao mercado imobiliário e a contração da infraestrutura urbana nas áreas centrais condenou os mais pobres a um quadro de exclusão socioespacial. Rolnik (2007) resume a cruel realidade brasileira:

EMBORA NÃO EXISTA uma apreciação segura do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos e outras formas de assentamentos marcados por alguma forma de irregularidade administrativa e patrimonial, e possível afirmar que o fenômeno está presente na maior parte da rede urbana brasileira. A pesquisa Perfil 1 Municipal (munic-ibge2000) revela a presença de assentamentos irregulares em quase 100% das cidades com mais de 500 mil habitantes, 80% das cidades entre 100 mil e 500 mil. Até nos municípios com menos de 20 mil habitantes, os assentamentos informais aparecem em mais de 30% dos casos. Estimativas realizadas pelo Ministério das Cidades, a partir de cruzamentos de dados censitários, indicam que mais de 12 milhões de domicílios, habitados por famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos, se encontram nessa condição.

A precariedade de condições de habitabilidade enfrentada pelos mais pobres agrava a situação daqueles que já vulneráveis economicamente são expulsos para espaços desprovidos de infraestrutura básica, os quais, cada vez mais distantes dos locais de trabalho, carentes de espaços verdes, lazer, escolas, creches e unidades de saúde¹, encontram-se em situação de hiper vulnerabilidade; razões pelas quais, Kovarick(1993) denominou as vítimas da segregação espacial de “pobres dentre os pobres”.

É dentro deste cenário de busca de soluções diante dos problemas ocorridos com a urbanização brasileira e, também, como decorrência da posituação do direito à moradia que surge a regularização fundiária urbana como alternativa de política pública para o enfrentamento dos males causados pela informalidade.

A regularização fundiária foi um dos focos de atenção do legislador brasileiro ao conceber o Estatuto da Cidade. Por isso, figura como uma das diretrizes da política urbana para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º, XIV, da Lei 10.257/01) e também como instituto jurídico disponibilizado para a promoção dos fins almejados pela Lei (art. 4º, V, “q” da Lei 10.257/01).

A regularização fundiária urbana, portanto, constitui um dos assuntos mais importantes dentro do direito e do planejamento urbano brasileiros, servindo, ao mesmo

¹ Sobre isso, Rolnik (2006, p. 200): “A presença desse vasto contingente de assentamentos inseridos de forma ambígua na cidade é uma das mais poderosas engrenagens da máquina de exclusão territorial que bloqueia o acesso dos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão das desigualdades sociais e de renda: ela é agente de reprodução dessa desigualdade. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infra-estrutura, e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura e lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam no meio daqueles que vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população fazem com que a permeabilidade entre as duas partes seja muito pequena.”.

tempo, como política reparadora de desigualdades históricas e como agente de democratização do espaço urbano.

Daí concluir que sua relevância para a promoção dos direitos humanos é indiscutível, ou melhor, verdadeira condição nos casos de ocupações informais pela população carente. Isto porque a informalidade associada à pobreza, atualmente, impulsiona o principal agente violador da dignidade humana no Brasil e em muitos países em desenvolvimento: a segregação espacial urbana.

Por isso os programas de regularização fundiária são hoje, antes de tudo, instrumentos de efetivação da própria dignidade de milhões de pessoas pela via da efetivação do direito humano à moradia adequada². Em sentido idêntico se posicionam Benacchio e Cassetari (2014):

A regularização fundiária de interesse social é um dos vetores aptos a concretizar o direito humano à moradia adequada. É forma de fazer valer o direito à dignidade humana por meio de instrumento que permite integrar as dimensões social, urbanística, jurídica, ambiental e registraria.

Dessa maneira, é necessário que as ações de regularização fundiária sejam elaboradas e executadas a partir de uma concepção pluridimensional a envolver aspectos jurídicos, urbanísticos e sociais sendo essa a única forma de a RFU tornar-se um instrumento efetivo no combate à segregação espacial urbana e suas consequências sociais e econômicas.

3. A LEI 13.465/17 E A DISCIPLINA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

O tratamento legal da Regularização Fundiária Urbana - RFU, no Brasil, teve início com a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, a Lei 6.766/1979, que trouxe a possibilidade de regularização dos loteamentos e desmembramentos não autorizados ou cuja execução tenha sido executada em desacordo com as diretrizes administrativas do Município.

² O direito humano à moradia, pela importância para a presente dissertação, será tratado separadamente em subseção própria logo a seguir.

A Constituição Federal de 1988 trouxe um capítulo dedicado à política urbana, artigos 182 e 183, e, posteriormente, foi emendada para incluir no rol dos direitos sociais o direito à moradia em seu artigo 6º, Emenda Constitucional – EC nº 26.

Com efeito, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) apesar de não tratar exclusivamente da Regularização Fundiária Urbana, inclui-se no aparato legal que informa a RFU, pois regulamentou a execução da política urbana, trouxe as diretrizes da intervenção pública sobre o solo urbano e disciplinou a função social da propriedade urbana. Ou seja, regulou matérias necessárias para a inclusão socioespacial dos moradores de espaços informais, assim como para correção ou amenização dos graves problemas de nossos centros urbanos (ALFONSIN, 2007).

O aperfeiçoamento da legislação sobre a RFU teve continuidade com os seguintes diplomas normativos: a) edição da Medida Provisória – MP nº 2.220/01, que introduziu a concessão de uso especial de imóvel público situado em área urbana para fins de moradia – CUEM; b) edição da Lei 10.931/2004, criadora da gratuidade do primeiro registro decorrente de regularização fundiária; c) Lei 11.481/07, que trouxe disciplina especial para a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União e modificou o Código Civil para inserir a CUEM e a concessão de direito real de uso no rol dos direitos reais, além de possibilitar ao detentor de tais direitos oferecê-los em hipoteca (arts. 1.225 e 1.473 do Código Civil); d) Lei 11.952/09, que instituiu o programa Terra Legal, que visa desburocratizar os procedimentos de doação de áreas aos Municípios que tenham áreas urbanas localizadas em glebas federais.

No entanto, somente com a edição da Lei 11.977/09, mais especificamente o seu capítulo III, que a RFU obteve disciplina própria. O artigo de número 46 da referida Lei trouxe a primeira definição legal de Regularização Fundiária Urbana:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A Lei 11.977/09 trouxe importantes inovações sobre a matéria, como: disciplina da regularização fundiária de interesse social, voltada aos beneficiários economicamente vulneráveis, e de interesse específico, para os demais casos; assentou que o procedimento seria extrajudicial, sem necessidade de intervenção do Ministério Público e do Poder

Judiciário; instituiu o instrumento da legitimação de posse que trouxe a possibilidade de o Poder Público administrativamente reconhecer a aquisição de áreas privadas objeto de regularização fundiária, desde que ultrapassado o prazo legal da usucapião; criou a demarcação urbanística, procedimento utilizado pelo Poder Público para demarcar o imóvel objeto de regularização e identificar seus ocupantes, bem como o tempo das respectivas posses.

Por todas as contribuições trazidas pela Lei 11.977/09 ao tema da regularização fundiária urbana, bem como o caráter holístico conferido às ações de intervenção pelo conceito descrito no seu art. 46, foi considerada um grande salto na sistematização da visão e do processo de regularização (CORREIA, 2017).

Entretanto, com a publicação da Medida Provisória – MP nº 759/16 foi revogado, de forma prematura, o capítulo III da Lei 11.977/09 deixando um número considerável de ações iniciadas sob sua vigência pendentes de finalização. Explica Ferreira Filho (2018):

A legislação anterior possuía um caminho muito mais longo para a obtenção de títulos de propriedade, passando-se, necessariamente, por um processo de legitimação da posse e, somente após o transcurso de 5 anos, seria possível a sua conversão de títulos de propriedade, excluídas as terras públicas, tendo em vista o incremento das condições de usucapião previstas no art. 183 da CRFB/88 (BRASIL, 1988), nos termos do art. 60 da Lei nº 11.977/2009, nos casos de imóveis de até 250 m².

Com efeito, várias ações iniciadas nos primeiros anos da edição da Lei 11.977/09 ainda estão em andamento e outras muitas foram finalizadas sob o rito da Lei 13.465/17 (art. 75 da Lei 13.465/17), resultado da conversão da MP 759/16 em Lei.

A Lei 13.465/17 surge com a proposta de desburocratizar³ o processo de regularização fundiária urbana e, para isso, trouxe modificações nas seguintes Leis: Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), Lei nº 8.666/1993 (Licitações), Lei nº 9.636/1998 (Administração do Patrimônio da União), MP 2.220/2011 (Concessão Especial para fins de moradia), Lei nº 11.977/2009 (Minha Casa Minha Vida), Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), Lei nº 13.240/2015 (Alienação de imóveis da União), Lei nº 13.139/2015 (Parcelamento de Dívidas com a União) e Decreto-Lei 2.398/1987.

³ Segue o item 87 da Exposição de Motivos da MP 756/16: 86. “Nesse toar, ressalta-se que o modelo da REURB ora proposto em caráter substitutivo, para além de preencher lacunas deixadas pelo legislador, vem dinamizar e simplificar – inclusive sob uma perspectiva registral – o processo da regularização fundiária urbana no País, permitindo que este efetivamente alcance os seus fins.”

As modificações implementadas pela nova Lei de Regularização Fundiária Urbana – LFRU são objeto de críticas e contestações judiciais. Primeiramente, por ter tido como origem a edição de Medida Provisória - MP, espécie normativa que deve ser utilizada nas hipóteses de urgência (art. 62 da Constituição Federal) - ocorrência de difícil visualização neste caso, pois não havia vazios normativos que justificasse a edição de MP, até porque a matéria da RFU já era sistematizada pela Lei 11.977/09. Além do mais, a edição de Medidas Provisórias suprime o debate sobre a matéria regulada com a brevidade de seu trâmite (BANDEIRA DE MELLO, 2008), tendo-se em vista o rito de iniciativa do Poder Executivo e a submissão a prazos constitucionais para apreciação (art. 62, § 6º). Em Nota Técnica contrária à MP 759/16 o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios pontuou (BRASIL, 2017):

Não bastasse isso, chama a atenção o fato de matéria de tal envergadura e complexidade, que altera significativamente o arcabouço jurídico construído ao longo de décadas no País acerca do tema, ser tratado em sede de medida provisória sem nenhum debate prévio com a sociedade, a despeito dos efeitos nefastos que uma política inadequada de ocupação do solo pode provocar em relação ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável das cidades, em prejuízo da qualidade de vida de toda a população.

É igualmente questionado o estreitamento do conceito de Regularização Fundiária Urbana, que passou a chamar-se Reurb, conforme dispõe o art. 9º da Lei 13.465/17:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

O atual conceito é alvo de críticas. Afirma Correa (2017) que o conceito do art. 46 da Lei 11.977/09 previa uma regularização fundiária plena: dominial, urbanística, ambiental e social, precedida de urbanização; já o atual, art. 9º da LRFU, é estritamente dominial, havendo dessa maneira verdadeira modificação de paradigma.

As críticas da autora ao novo conceito legal se estendem aos princípios/objetivos elencados no rol do art. 10 da atual LRFU. Segundo Correa (2017), na Lei revogada preponderavam os princípios da funcionalização da propriedade urbana e da cidade e, na LRF, a centralidade está na “eficiência” da ocupação do solo. Partindo dessa constatação o autor assevera que a Lei 11.977/09 trazia uma principiologia própria do Direito Urbanístico, enquanto a Lei 13.465/17 traz princípios voltados para a economia.

Outrossim, a Lei 13.465/17 é questionada pela mitigação de exigências urbanísticas e ambientais. A LRF, diferentemente da Lei 11.977/09, não mais exige a edição de Lei que institua Zona Especial de Interesse Social ou previsão no plano diretor da área objeto de Reurb (art. 28, parágrafo único, LRFU). O projeto de regularização fundiária não é mais vinculado à prévia implementação de infraestrutura urbana essencial, equipamentos públicos e de melhoria habitacional, bastando a confecção de um cronograma de realização de obras, as quais podem ser executadas apenas após o término da Reurb (art. 36, § 3º, da LRFU). Com a legislação atual a regularização em Áreas de Proteção Permanente – APP⁴ passa a ser possível não apenas nas hipóteses de regularização fundiária de interesse social, hipótese em que os beneficiários são economicamente vulneráveis, mas também nas hipóteses de regularização fundiária de interesse específico, onde a população beneficiada possui condições de arcar com os custos da moradia e de sua regularização (art. 11, § 2º, LRFU). A Lei, ao alterar o art. 17 da Lei 8.666/93 dispensou: a prévia desafetação, a autorização legislativa, a avaliação prévia do bem e a realização de licitação para permitir a alienação de unidades imobiliárias provenientes de Reurb (art. 71, LRFU), modificação esta, que somada à previsão do instrumento da legitimação fundiária (arts. 23 e 24 da LRFU) estaria promovendo um processo de perda do patrimônio público.

Os aspectos controvertidos da atual LRFU, acima listados, sugerem que a Lei 13.465/17 estaria viciada ante a promoção das seguintes lesões: a) à ordem constitucional com a violação ao devido processo legal legislativo (art. 62 CF); b) à proteção ao meio ambiente saudável (art. 225 CF); c) à política de desenvolvimento urbano (art. 182 CF), d) à potencial lesão ao patrimônio público (art. 37 CF), e) ofensa ao pacto federativo por desrespeito à autonomia legislativa municipal (art. 30, I, CF); f) ao direito à moradia (art. 6º CF), pois, de igual maneira, alegadamente amplia “indevidamente as hipóteses de regularização fundiária, sem levar em conta o licenciamento ambiental e urbanístico, a participação popular ou a elaboração de estudos técnicos” (PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA, 2017).

Em razão dos questionamentos apontados foram ajuizadas três Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADI no Supremo Tribunal Federal – STF, são elas: a) ADI nº 5771:

⁴ Segundo o Código Florestal Brasileiro, Lei nº 12.651/12, Área de Preservação Permanente APP é definida da seguinte maneira: “ART. 3º, II: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.”

ajuizada pela Procuradoria Geral da República no ano de 2017; b) ADI nº 5787: ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores – PT em 2017; c) ADI nº 5883: ajuizada pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) em 2018. As três ações estão sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, que até o momento, fora a admissão de AmicisCuriae, proferiu despacho de conteúdo semelhante:

Entendo deva ser aplicado o preceito veiculado pelo artigo 12 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, a fim de que a decisão venha a ser tomada em caráter definitivo e não nesta fase de análise cautelar. Colham-se informações das autoridades requeridas, no prazo máximo de 10 [dez] dias. Imediatamente, após este prazo, dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 [cinco] dias, para que cada qual se manifeste na forma da legislação vigente. (BRASIL, 2018)

Até o momento, pelo pouco tempo de vigência da Lei, não há julgados acerca da sua constitucionalidade. O que há são posições a ela favoráveis e argumentos pela sua inconstitucionalidade.

Apesar de os efeitos da LRFU e as opiniões sobre ela carecerem de amadurecimento, tendo-se em vista a curta vigência da Lei, uma posição sobre ela tem adquirido ares de consenso, tanto entre aqueles que enxergam essa mudança como positiva (MALHEIROS, R. T., 2018) como para críticos (FERREIRA FILHO, 2018): a de que a Lei 13.465/17 possui viés econômico e tem por prioridade a titulação dos beneficiários com a outorga de direitos de propriedade.

Os estudos a que tivemos acesso, que apontam a suposta modificação de foco/paradigma das políticas de RFU, utilizam como fundamento em comum para as conclusões acima referidas três elementos como suporte teórico para as respectivas análises da atual LRFU: a) o paradigma peruano de regularização fundiária urbana que prioriza a titulação em oposição ao paradigma brasileiro da regularização fundiária plena (modelo anterior à MP 756/16); b) a teoria econômica de Hernando de Soto (SOTO, 2001); e, c) a exposição de motivos da MP 759/16 (BRASIL, 2016), os quais serão apresentados na seção a seguir.

4. O PARADIGMA PERUANO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: O PENSAMENTO DE HERNANDO DE SOTO E A EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA MP 756/16

As abordagens sobre a regularização fundiária variam de acordo com os diferentes contextos dos países onde foram implementadas e refletem também os objetivos das autoridades públicas. Segundo Fernandes (2012) dois paradigmas destacam-se: o peruano e o brasileiro.

Segundo o autor, o paradigma peruano confere ênfase ao aspecto da legalização formal pela concessão de direitos de propriedade. Informa que as políticas de regularização engendradas a partir deste paradigma utilizam da emissão de escrituras públicas e do registro de propriedade como “catalisador ou gatilho para promover o investimento privado em habitação, ou facilitar o acesso ao crédito oficial e mercados, e reduzir a pobreza” (FERNANDES, 2012).

Por sua vez, o paradigma brasileiro tem um campo de atuação mais vasto e “consolida a segurança jurídica da escritura combinada com um conjunto de intervenções socioespaciais integradas que vinculam a legalização da posse da terra a melhora dos serviços públicos, planejamento urbano, e políticas socioeconômicas” (FERNANDES, 2012).

Os paradigmas apresentados possuem em comum os seguintes objetivos: a) combater a informalidade urbana; b) melhoria da qualidade de vida da população beneficiada; c) reversão dos problemas urbanos ambientais e sociais decorrentes da informalidade; d) conferir segurança às relações de posse mantidas ao longo dos anos. No entanto, diferem quanto aos meios utilizados e as premissas adotadas para alcançar os objetivos fins desejados.

Enquanto o paradigma brasileiro parte de uma análise holística do problema da informalidade combatendo seus males com melhorias ambientais, urbanísticas e medidas legislativas voltadas à redução dos custos da moradia (redução de tributos sobre propriedade e tarifas de serviços públicos mais baixas) as quais se somam a regularização jurídica da posse; o paradigma peruano, por sua vez, adota uma premissa econômica de viés liberal - dando enfoque ao aspecto jurídico da regularização, conferindo, prioritariamente, direito real de propriedade à população beneficiada.

O paradigma peruano parte da crença de que a transformação das posses informais em ativos econômicos, pela conversão em propriedade, trará melhorias para a qualidade de vida da população que as habita. Isto se desenvolverá a partir do vínculo jurídico estável

entre os moradores e suas habitações que, a partir da conversão das relações de posse em propriedades, o qual propiciará aos mesmos riqueza disponível, economicamente valorizada e apta a servir de garantia para empréstimos bancários.

Esse pensamento encontra amparo nas pesquisas desenvolvidas pelo economista peruano Hernando de Soto em duas obras: “O outro caminho” (1989) e “O mistério do capital” (2001). No primeiro, o autor relata a experiência que ele e um grupo de economistas realizaram em Lima, no Peru, sobre a economia informal e a razão para que tantos empreendedores se mantenham na informalidade, oportunidade em que elaboraram estimativas das perdas econômicas decorrentes da não formalização. Em “O mistério do capital”, De Soto explica os motivos pelos quais as tentativas de fomento costumam falhar nos países em desenvolvimento, assim como oferece sua alternativa às políticas comuns (COUTINHO, 2010).

Em resumo, as ideias de De Soto partem da premissa de que existe uma enorme e pujante economia informal, fruto do empreendedorismo das periferias, e que esta informalidade nada mais é do que um efeito da ineficiência das instituições. Essa construção é explicada em “O outro caminho” (COUTINHO, 2010).

Segundo Coutinho (2010) a “originalidade do pensamento de De Soto está na forma como ele conecta o fracasso da lei e das instituições jurídicas ao fracasso econômico”. De Soto rejeita as teorias tradicionais que “explicam” o subdesenvolvimento latino-americano, teorias, segundo ele, baseadas em preconceitos, as quais apontam razões culturais como a origem colonial dos países latino-americanos ou a falta de interesse pelo empreendedorismo (DE SOTO, 2001).

Em “O outro caminho”, o autor traça uma relação entre obstáculos institucionais, como a burocracia e a indiferença aos arranjos locais, e o insucesso do capitalismo no mundo em desenvolvimento. Com o fim de comprovar a pertinência de sua análise, narra a tentativa de abrir um negócio formal feita por ele e sua equipe, onde demonstra as dificuldades enfrentadas para a abertura de um empreendimento, bem como a onerosidade do processo e o tempo de duração do processo⁵. Após descrever os resultados obtidos,

⁵Este estudo é descrito por Coutinho (2010): “Para iniciar a pequena confecção, os economistas gastaram 289 dias e US\$ 149,00 em taxas (DE SOTO, 1989, p. 134). Se considerarmos o período em que não se produziu, foram consumidos US\$ 1.231,00 na regularização do empreendimento. As demais experiências revelaram resultados parecidos (...)”.

compara os custos para legalizar um empreendimento com aqueles necessários para manter-se na informalidade. Em sua análise levou em consideração gastos como: a necessidade de pagamento de subornos para agentes de fiscalização, propinas para grupos criminosos que assumem as funções do Estado – como a segurança pública –, o não acesso a políticas de estímulo fiscal e ao crédito formal, entre outros. Após este exercício comparativo, conclui que os empreendedores informais são prejudicados pela informalidade, pois as limitações impostas pela ilegalidade os impedem de crescer. Então, conforme o pensamento de De Soto, a resposta para os problemas do capitalismo nos países em desenvolvimento seria uma reforma institucional (COUTINHO, 2010).

Já em “O mistério do capital” (2001), De Soto passa a desenvolver como sua teoria seria colocada em prática. Nessa obra, ele discorre sobre o problema da informalidade urbana a partir das premissas e constatações discutidas em “O outro caminho” (1989). A escolha do autor pelo estudo da informalidade da moradia urbana reside no fato de que, segundo ele, as construções de imóveis propiciam bases de medição de riqueza mais confiáveis que outras atividades produtivas desenvolvidas na informalidade. Explica o autor:

Ao contrário da venda de alimentos ou de calçados, da mecânica de automóveis ou das falsificações de relógios Cartier – todas atividades difíceis de serem computadas e mais ainda avaliadas –, as construções não podem se esconder. Podemos estabelecer os seus valores simplesmente levantando o custo dos materiais de construção e observando o preço de venda de prédios comparáveis. [...]. (DE SOTO, 2001, p. 43)

Após justificar a razão pela qual sua pesquisa optou por utilizar a questão da moradia informal, o autor passa a apresentar suas premissas acerca do objeto de análise escolhido. Para De Soto, a situação e os desafios enfrentados pelos países latino-americanos na atualidade é semelhante àquela da Europa e dos Estados Unidos no passado no fim do século XIX e início do século XX.

É a partir da constatação do choque entre a legalidade institucional e as demandas dos moradores das zonas periféricas das cidades dos países em desenvolvimento, que o autor assevera que a diferença entre a urbanização e o desenvolvimento econômico dos países ocidentais desenvolvidos, para os países do mundo em desenvolvimento, reside na forma como a Lei integrou a todos sob um único sistema, o da propriedade. Neste sentido afirma (DE SOTO, 2001, p. 88):

A iniciativa empresarial triunfou no Ocidente porque a lei integrou a todos em um único sistema de propriedade, fornecendo-lhes os meios para cooperarem e produzirem altas quantias de mais-valia num mercado ampliado.

O direito de propriedade, explica o autor, é a base dos sistemas econômicos capitalistas. São os sistemas de registro de propriedade e títulos que organizam toda a informação relevante necessária na conceituação do valor potencial de um ato, a permitir controlá-lo e negociá-lo entre diferentes agentes econômicos, os quais poderão residir em distintas localidades e possuírem diferentes convicções sobre valores e relações sociais⁶ (DE SOTO, 2001). O autor sintetiza a importância da propriedade para a economia capitalista na seguinte passagem (DE SOTO, 2001):

O direito de propriedade tem inegavelmente uma importante função econômica, função surgida no início do século XX, quando a propriedade abandonou a ideia de utilização exclusiva para uma visão funcional, inserida como peça fundamental para o desenvolvimento econômico. A partir de então, o direito de propriedade passou a ser considerado a própria base sobre a qual é erigida a economia de mercado, porquanto permite a geração e a circulação de riquezas fundamentais ao desenvolvimento econômico.

Dito isso, afirma o autor que, segundo os cálculos realizados por ele e sua equipe, a posse extralegal dos pobres no Terceiro Mundo e nas nações do extinto bloco comunista é de pelos menos US\$ 9,3 trilhões (DE SOTO, 2001, p. 43). São recursos que, conforme sua perspectiva, possuem circulação restrita aos ciclos de confiança de seus titulares e que não podem ser utilizados como garantia para outras formas de crédito e de serviços públicos.

Prossegue o autor asseverando que processo diverso ocorre nos países ocidentais desenvolvidos. Afirma que nos países desenvolvidos, os mesmos ativos, além das funções materiais imediatas a que servem nos países em desenvolvimento, possuem uma vida paralela ao mundo físico sob a forma de capital, valor que serve como importante fonte de financiamento das atividades produtivas.

Segundo De Soto (2001), há uma diferença essencial entre dinheiro e capital. Para ele, dinheiro tem o papel de facilitador das transações comerciais, mas não é “em si o

⁶ A restrita aptidão de circulação dos ativos imobiliários extralegais, defendida por De Soto (2001), é resumida por Ferreira Filho (2018): “Um imóvel inserido apenas num sistema extralegal possui alcance limitado ao meio em que está inserido, pois as normas informais que regem as transações, as relações de confiança desenvolvidas com o tempo, bem como outras peculiaridades dos negócios desenvolvidos são de conhecimento apenas daqueles que vivem sob a égide do sistema informal local. Dessa forma, uma pessoa que não pertença àquele sistema não entenderá quais são os mecanismos que aquela comunidade utiliza para reconhecer os direitos informais de propriedade, possuindo receio em participar de transações com o referido mercado.”.

progenitor de produção adicional”. Portanto, capital não é sinônimo de dinheiro guardado e investido. Sentencia o autor que o que gera capital, na verdade, é um processo implícito enterrado nas complexidades de seu sistema de propriedade formal (DE SOTO, 2001).

Com efeito, para De Soto (2001), o registro da propriedade em cartório constitui o elemento central de sua proposta para enfrentamento do problema urbano. Explica o autor:

Registros formais de propriedade e títulos, portanto, representam nosso conceito compartilhado do que é economicamente significativo sobre qualquer ativo. Capturam e organizam toda a informação relevante necessária na conceituação do valor potencial de um ativo, nos permitindo assim controlá-lo. A propriedade é o domínio onde identificamos e exploramos os ativos, os combinamos e unimos a outros ativos. O sistema formal de propriedade é a central hidrelétrica do capital. É onde nasce o capital.

O paradigma de regularização fundiária urbano peruano é influenciado pela teoria econômica de Hernando de Soto, o que se percebe pela centralidade conferida ao aspecto jurídico da regularização fundiária, mais precisamente, à titulação dos beneficiados por intermédio da concessão de escrituras públicas e registros de propriedade⁷.

Informa Fernandes (2012) que o paradigma peruano é o replicado por maior número de países, existindo maior quantidade de dados e estudos acerca de seus resultados, positivos e negativos. Entre as razões que levam à sua maior recepção, podemos apontar as indicações de adoção das políticas de titulação por organismos internacionais como o Banco Mundial, algumas vezes como condição para liberação de recursos financeiros, assim como seu baixo custo (FERNANDES, 2012).

As premissas elaboradas por Hernando de Soto e o paradigma peruano da RFU, ao que parece, foram adotadas pelo direito brasileiro a partir da edição da MP 756/16, conforme podemos perceber pela leitura da exposição de motivos da referida medida provisória (BRASIL, 2016):

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

⁷ Assim Fernandes (2012) resume a proposta de De Soto (2001): O ponto-chave de Soto é a sua proposta de que formalizar os direitos de propriedade impulsiona o desenvolvimento econômico em países transicionais de renda baixa. A sua proposta é a de que pobreza e o subdesenvolvimento econômico serão reduzidos removendo-se as barreiras legais e institucionais para a apropriação e transferência dos recursos econômicos produzidos informalmente. Fornecer a segurança da posse legal sob a forma de escrituras e registro de terras permitiria aos moradores dos assentamentos informais acessar o crédito oficial e financiar sua habitação, e investir em negócios.

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

89. Também, a regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação (IPTU, ITR, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmios).

90. Insista-se, ainda, no particular ora tratado, que referida identificação dos núcleos urbanos informais, passíveis de regularização, insere-os no radar dos investimentos públicos federais. Isto faculta a realização de obras de habitação popular, de saneamento e de mobilidade urbana. A regularização fundiária urbana serve, destarte, como fator indutor para o alcance das metas estabelecidas para aplicação dos recursos destinados a estas ações de desenvolvimento urbano.

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

Conforme demonstra a exposição de motivos da MP 756/16, a regularização fundiária urbana transformou-se em um mecanismo jurídico de indução do crescimento econômico. A instrumentalização do direito à moradia como forma de indução do desenvolvimento econômico constitui uma tendência presente na legislação brasileira desde a edição da Lei 11.977/09 (FERREIRA, 2019). O que fez a MP 756/16, entretanto, foi aproximar a RFU ao restante da política habitacional.

O item nº 87 da exposição de motivos da MP 756/16 ampara a suposta influência sobre a legislação brasileira. Esse item justifica a urgência da Medida Provisória pelo seu “importante aspecto econômico”, ênfase em sua aptidão econômica que é ratificada pelos itens seguintes.

Entre os impactos positivos apresentados pela exposição de motivos figuram os seguintes argumentos: a) reconhecimento dos direitos reais titularizados, para que estes possam servir como base de investimento e servir como garantia em operações de crédito; b) a regularização da terra, com o reconhecimento da propriedade, induz sua valorização, resultado que leva ao aumento do patrimônio dos beneficiários; c) possibilidade de cobrança de impostos (IPTU, ITR e ITBI) e laudêmios das propriedades regularizadas, o que aumentaria as receitas fiscais; e, d) o reconhecimento de que a terra juridicamente regularizada, com o registro de direito real de propriedade, constitui a base para o desenvolvimento econômico. Diante da semelhança entre as justificativas da MP 756/16 e

as ideias desenvolvidas por De Soto (1989 e 2001), autores que se dedicaram ao estudo da MP e da Lei 13.465/17 têm apontado verdadeira mudança de paradigma da legislação nacional, entre eles Ferreira Filho (2018), Malheiros (2018), Silva (2017) e Correia (2017).

A proximidade da base teórica da atual LRFU com as ideias de De Soto traz questionamentos acerca de sua adequação às bases teóricas e jurídicas da RFU brasileira. Isso porque, a RFU brasileira é informada pelo Estatuto da Cidade e pela Constituição Federal, portanto seus objetivos principais são: a integração socioespacial dos moradores dos espaços informais, o acesso ao direito à moradia adequada, acesso à cidade e a infraestrutura urbana, e a realização da função social da propriedade urbana. Salvo a exposição de motivos da MP 756/16 e a Lei 13.465/17 o direito brasileiro jamais utilizou a RFU como instrumento de intervenção no domínio econômico.

Além do mais, a RFU fundada no paradigma peruano consiste em uma regularização estritamente jurídica sobre os espaços informais, ou seja, despida de medidas voltadas a melhorias ambientais e a instalação de infraestrutura urbana, campo de atuação demasiado estreito que evidencia sua incapacidade para efetivamente trazer melhoria da qualidade de vida dos beneficiários.

As propostas de Hernando de Soto são voltadas à promoção do desenvolvimento econômico e apenas, de forma indireta, à redução da pobreza e melhoria da qualidade de vida nas cidades.

Por essa razão, as ideias de De Soto são alvo de severas críticas. Neste sentido, Coutinho (2010) aponta que a teoria de Hernando de Soto apenas prega a formalização como meio de gerar o crescimento econômico, sem tecer considerações sobre a necessidade de compatibilizar o crescimento com o desenvolvimento social e a preservação ambiental. A autora afirma que a crítica de De Soto à burocracia não distingue procedimentos administrativos desnecessários de normas de proteção ambiental, preservação da saúde pública e aquelas voltadas à efetivação do planejamento urbano. Por fim, Coutinho (2010) conclui sua análise sobre a teoria de De Soto afirmando que “Hernando De Soto não conseguiu superar a questão que o Estado moderno enfrenta, que é a de conciliar crescimento econômico, desenvolvimento social e preocupações ambientais.” (COUTINHO, 2010, p. 316).

O trabalho de Magalhães (2008) reforça as críticas a De Soto. Aponta o autor que a preocupação central de De Soto é “garantir a continuidade e a prosperidade do sistema capitalista”. Observa que não há discussões na obra de De Soto (2001) sobre acesso à cidade, combate a desigualdades e a exclusão espacial, e que mesmo a preocupação com a pobreza é desenvolvida como uma forma de aprimorar o capitalismo nos países em desenvolvimento.

Outro problema na análise de Hernando De Soto, identificado por Magalhães (2008), é que o autor afirma que os problemas atuais dos países em desenvolvimentos são semelhantes àqueles enfrentados pelos países desenvolvidos há cerca de 100 anos atrás. Este ponto de vista demonstra uma leitura social e histórica demasiado superficial, pois ignora o fato de que as circunstâncias presentes em cada momento são objetivamente irrepetíveis.

Somam-se às críticas teóricas ao trabalho de Hernando De Soto os resultados empíricos de pesquisas sobre políticas de regularização com enfoque na formalização da propriedade.

Há evidências de que, ao menos em parte, os resultados econômicos defendidos por De Soto podem ser obtidos com a promoção de políticas de titulação, conforme demonstram Bernes, Grenville e Griffith-Charles (2007), a exemplo da valorização de imóveis e o aquecimento do mercado imobiliário. No entanto, Loehr (2012) e Choplin e Dessie (2017), apoiados em estudos sobre ações de formalização ocorridas na Alemanha, Camboja (LOEHR, 2012) e Maurítânia (CHOPLIN E DESSIE, 2017), apontam que a formalização da propriedade não promove a segurança da posse, em especial nos países em desenvolvimento. Isto ocorre em razão do aumento dos custos da moradia em áreas regularizadas, efeito decorrente da valorização dos imóveis regularizados, que é estimulada também pela atividade especulativa sobre as áreas recém-inseridas no mercado imobiliário.

Segue ao encontro dos resultados expostos por Loehr (2012) e Choplin e Dessie (2017) o trabalho de Steel, Noorloos e Kaufus (2012). Os autores informam que, principalmente na América Latina, a gentrificação, na maioria dos casos, resulta da mudança das regras para o uso do solo. Estas modificações, segundo os autores, em regra, são orientadas por interesses do mercado imobiliário e têm como resultado o aumento do

valor de mercado dos imóveis, processo que resulta no aumento do custo de vida nestes espaços e leva à remoção da população pobre.

Entretanto, apesar das críticas às políticas de formalização influenciadas pelo paradigma peruano e à teoria de Hernando De Soto, aparentemente, esta orientação mercadológica está presente na atual LRFU. Essa conclusão tem como base o conteúdo da exposição de motivos da MP 756/16 e a análise das inovações da atual legislação mencionadas na seção 2 como alvo de questionamento da constitucionalidade constitucionalidade da norma⁸.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da Lei demonstra a aproximação da RFU brasileira com o paradigma peruano. Isso fica evidenciado pelo forte viés econômico presente na justificativa da MP 759/16, pela possibilidade de regularização estritamente jurídica (art. 36, §3º, LRFU), o foco na disciplina da etapa registra do procedimento (arts. 42-54 LRFU) e pela criação do instrumento da legitimação fundiária (arts. 23 e 24).

Dessa maneira, em razão da aparente mudança do foco das políticas de RFU, cuja disciplina legal gravitava em torno da promoção do direito à moradia e ao combate a informalidade urbana e a segregação espacial, para instrumento de intervenção no domínio econômico (fomento ao mercado imobiliário), conclui-se que a LRFU, acaso aplicada sem a exigência de requisitos voltados à preservação do meio ambiente urbano e à integração social da comunidade afetada, vai de encontro ao Estatuto da Cidade e ao artigo 6º da Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

BENACCHIO, Marcelo e CASSETARI, Denis. **Regularização fundiária urbana como efetivação do direito humano à moradia adequada**. In: Regularização Fundiária. Rio de Janeiro, Forense. 2014.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial – EPI**, Ministério do Desenvolvimento Agrário/Ministério do Planejamento/Ministério das Cidades de 6 de fevereiro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-1-MDA-MP-MCidades-09-Mpv-458.htm>. Acesso em 10 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade n. 5.771 do Distrito Federal, Brasília, DF, 19 de setembro de 2017. Disponível em:

⁸ Ver a seção 2, folhas 8-9.

<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5771&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 21/04/2018.

COUTINHO, Laura. Hernando de Soto e a sua tentativa de solucionar o mistério do desenvolvimento. **Revista Direito GV**, [S.l.], v. 6, n. 1, p. 313-319, jan. 2010. ISSN 2317-6172. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24230>>. Acesso em: 30 Mai. 2019.

DE SOTO, Hernando. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. (Orgs.) **Direito à Moradia Adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Forum, 2014.

FERNANDES, Edésio. Regularização de Assentamentos Informais na América Latina. Disponível em: <<http://www.iabrg.org.br/morarcarioca/wpcontent/uploads/2012/12/3-Regularization-of-Informal-Settlements-Portuguese.pdf>> p. 3. Acesso em: 25 Fev. 2019.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros in Regularização Fundiária Plena: referências conceituais**. Rolnik, R. (org.). Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios**/Marlene Fernandes. Rio de Janeiro: IBAM, 2002. 224p.

LOEHR, Dirk. Capitalization by formalization? - Challenging the current paradigm of land reforms. *Land Use Policy*, v. 29, p. 837-845, 2012.

MAGALHÃES, A. F.. É possível equacionar o problema da pobreza via economia de mercado? A política de formalização da propriedade imobiliária em Hernando De Soto.. *Cadernos PUR/UFRJ (Cessou em 1989)*, v. XXI, p. 99-130, 2008.

MALHEIROS, R. T. . A Formalização da Propriedade Imobiliária e a Oferta de Crédito: a regularização fundiária como vetor de desenvolvimento econômico. *REVISTA DA PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL*, v. 12, p. 136-152, 2018.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. *Estud. av.*, São Paulo , v. 17, n. 48, p. 151-166, Aug. 2003 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142003000200013&lng=en&nrm=iso>.access on 26 Mar. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000200013>.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. #RetrocessoAmbientaNão: PGR pede inconstitucionalidade de lei que favorece grilagem e desmatamento na Amazônia. 1 de setembro de 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-pede-inconstitucionalidade-de-lei-que-favorece-grilagem-e-desmatamento-na-amazonia>. Acesso em 21/05/2019.

RBA. Janot pede inconstitucionalidade da chamada 'lei da grilagem'. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/2017/09/janot-pede-inconstitucionalidade-e-suspensao-imediate-da-chamada-lei-da-grilagem>. Acesso em 21 abr. 2019

ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes** / Raquel Rolnik – Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ROLNIK, Raquel. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – Avanços e desafios**. In: IPEA: Políticas sociais – acompanhamento e análise. N. 12, fev. 2006. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/pdfs/politicas_sociais/ensaio1_raquel12.pdf>. Acesso em 03 de março de 2018.

STEEL, Griet; NOORLOOS, Femke van; KLAUFUS, Christien. The urban land debate in the global South: new avenues for research. Geoforum, 2012.