

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA ENQUANTO
INSTRUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA PROPRIEDADE:
POSSIBILIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL

EDUARDO VIEIRA
MARLENE KEMPFER

VOLUME 12 | NÚMERO 1 | JAN/JUN 2021

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA ENQUANTO INSTRUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA PROPRIEDADE: POSSIBILIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

THE URBAN LAND REGULARIZATION AS A PROPERTY FORMALIZATION INSTRUMENT: POSSIBILITIES FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Recebido: 12/01/2021
Aprovado: 22/05/2021

Eduardo Vieira¹
Marlene Kempfer²

RESUMO:

Esta pesquisa trata da regularização fundiária urbana sob o viés econômico, relacionando-a com os aspectos jurídicos que formalizam a propriedade privada na qualidade de capital ativo. Mais do que um direito subjetivo cujo exercício é fundamental para garantir a dignidade, a qualidade de vida, a inclusão social e a cidadania da população urbana, a regularização fundiária no âmbito das cidades é também importante instrumento de formalização do capital. A legalização dos assentamentos e ocupações irregulares nos centros urbanos transforma propriedades informais em ativos, promovendo sua inserção na formalidade do mundo jurídico. Nesta condição e se acompanhada de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo, gera riqueza e contribui para a erradicação da miséria e desenvolvimento econômico dos municípios.

Palavras-chave: Regularização fundiária urbana. Assentamentos e ocupações irregulares. Capital morto. Formalização. Ativos.

K25, K32

ABSTRACT:

This paper deals with the urban land regularization under the economic view, relating it to the legal aspects that formalize private property as active capital. More than a subjective right whose exercise is fundamental to guarantee the dignity, quality of life, social inclusion and citizenship of the urban population, land regularization is also an important instrument for the formalization of capital. The legalization of settlements and irregular occupations in urban centers turns informal properties into assets, promoting their insertion in the formality of the legal world. Thus, if accompanied by public policies aimed at sustainable and inclusive urban development, it generates wealth and contributes to the eradication of poverty and economic development in the cities.

Keywords: Urban land regularization. Settlements and irregular occupations. Dead capital. Formalization. Assets.

¹ Doutorando Mestrando em Direito Negocial e pós-graduado em Direito do Estado, ambos pela Universidade Estadual de Londrina – UEL/PR. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Maringá – UEM/PR. E-mail: eduardovieira.uem@gmail.com.

² Doutora em Direito do Estado – Direito Tributário, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora dos programas de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade Estadual de Londrina – UEL/PR e da Universidade de Marília – UNIMAR/SP. E-mail: mkempferb@gmail.com

INTRODUÇÃO

O problema fundiário nos centros urbanos brasileiros vem de longa data, consistindo em um dos mais tormentosos empecilhos para o desenvolvimento urbano sustentável. Segundo a última Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2017), dos 5570 municípios brasileiros, 3374, ou seja, 60,6% do total, registraram a presença de loteamentos irregulares e/ou clandestinos em seus territórios; outros 952, que correspondem a 17,2% dos municípios brasileiros, sofriam com favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados; além disso, 724 municípios - 13,0% do total - registraram a existência de ocupações de terrenos ou prédios por movimentos de moradia; e, por fim, em 684 municípios, número correspondente a 12,3% do total, foi verificada a existência de cortiços, casas de cômodos ou cabeças-de-porco.

As consequências sociais e econômicas decorrentes das ocupações irregulares e/ou clandestinas, fruto da exclusão socioespacial característica do processo de urbanização latino-americano, são muitas: miséria, marginalização, insegurança, dano ambiental, crescimento urbano precário e desordenado, dentre outros flagelos de nosso tempo. A informalidade das ocupações irregulares, via de regra assoladas pela desgraça da submoradia, viola o direito fundamental à moradia e o supraprincípio da dignidade da pessoa humana.

Outra consequência perversa ocasionada pela informalidade na ocupação dos espaços urbanos são os assentamentos e ocupações irregulares formados por imóveis sem registro imobiliário, constituindo, dessa forma, nos termos de Hernando de Soto (2001), no chamado capital morto. Tratam-se de bens que, inobstante existirem materialmente, sob perspectiva jurídica são formalmente inexistentes, razão pela qual não são considerados bens com conteúdo econômico no âmbito da economia do Estado em que estão localizados.

A ausência de registro e formalização jurídica dos bens imóveis é um problema grave, porquanto nesta condição não podem ser usados como garantia real em operações de crédito; sujeitam-se a restrições quanto à obtenção de licenças dos órgãos públicos para construção de edificações e benfeitorias; não podem ser formalmente alienados, dentre outras limitações. A insegurança jurídica que ronda bens nesta situação corrói o seu valor, tornando-os subvalorizados, circunstância que esvazia o patrimônio dos proprietários de tais bens - normalmente pessoas pobres - auxiliando na manutenção do já dramático quadro de miséria e marginalização em que estão inseridos.

Argumenta-se que a regularização fundiária nos centros urbanos é essencial não apenas para garantir dignidade, inclusão, cidadania, qualidade de vida e acesso ao direito à cidade às populações menos favorecidas, mas também providência fundamental para melhorar as condições materiais e, por conseguinte, de vida de tais setores sociais ao lhes outorgar juridicamente a propriedade de bens que, a partir de então, ingressarão na economia formal, circunstância que contribui também para o desenvolvimento socioeconômico sustentável do País.

A pesquisa apresentada neste artigo foi organizada em dois capítulos. No primeiro, discorre-se sobre o problema da questão fundiária nos centros urbanos do Brasil e correspondentes consequências a ele associadas, as quais são concomitantemente causa e efeito da situação de miséria e exclusão social em que vive grande parte da população brasileira. No segundo, trata-se especificamente da importância da busca de soluções para a questão fundiária urbana em nosso País, com destaque para um dos efeitos positivos decorrentes da eventual solução do problema e ponto central do trabalho: a formalização da propriedade imóvel para incorporação de capital à economia, com consequências positivas tanto para os proprietários quanto para o Estado.

Trata-se de estudo fruto de pesquisa bibliográfica e análise de dados fornecidos pelo IBGE, por meio do método dedutivo.

1 O PROBLEMA DA QUESTÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL

A rápida industrialização do Brasil durante o Século XX carregou consigo um intenso processo de urbanização, levado a cabo em poucas décadas, consequência do êxodo rural decorrente da necessidade massiva de mão de obra por parte da incipiente indústria nacional. Nessas circunstâncias, “o espaço urbano foi visto como opção para essa população, que esperava encontrar no novo ambiente, condições melhores de vida.” (ARAUJO JR.; GROCHOSKI, 2018, p. 144). Se em 1960 a população que vivia em cidades correspondia a 44,7% do total de habitantes do País, em 2000 esse percentual saltou para 81,2% (FERNANDES, 2006, p. 4).

O vertiginoso e caótico processo de urbanização brasileiro teve como consequência o crescimento desenfreado e desordenado das cidades, o que ocasionou grande parte dos problemas urbanos de nosso País. As cidades tornaram-se ambientes inóspitos, sobretudo para as populações mais vulneráveis, vez que a ocupação dos espaços urbanos ocorrida no bojo do acelerado processo de urbanização brasileiro reproduz a lógica de concentração de renda e exclusão social própria do processo de industrialização que ocorreu por aqui. O espaço dos menos favorecidos nas cidades é o mesmo que ocupam nas fábricas em que trabalham: aquele que não serve aos mais abastados. Nesse sentido:

Tal processo de urbanização rápida no Brasil, como de resto na maioria dos países em desenvolvimento, também tem-se caracterizado desde o início pela combinação entre os processos de exclusão social e segregação espacial. Mais recentemente, a combinação entre a alta taxa de urbanização e o aumento da pobreza social tem levado ao fenômeno crescente da urbanização da pobreza. Os impactos socioambientais desse processo têm sido equiparados às consequências de enormes desastres naturais dos quais – ainda – o país tem sido poupado. (FERNANDES, 2006, p. 4).

Em vista do acelerado processo de urbanização ocorrido no Brasil, a capacidade de o Estado oferecer serviços públicos urbanos não foi (e ainda não é) suficiente para atender adequadamente toda a população que chegou às cidades. Os locais situados mais próximos de onde estão instalados tais serviços são mais valorizados e, por conseguinte, ocupados pela parcela mais rica da população. Os mais necessitados, por sua vez, não podem pagar para viver próximos das localidades bem servidas por infraestrutura urbana, sendo então obrigados a se instalar nas periferias das cidades, normalmente em locais desprovidos de infraestruturas e serviços públicos essenciais, a exemplo de saneamento básico, pavimentação, áreas de lazer, energia elétrica, internet, postos de saúde, bibliotecas, creches e escolas, dentre dezenas de outras facilidades e serviços. Percebe-se que

O acesso a serviços urbanos tende a privilegiar determinadas localizações em medida tanto maior quanto mais escassos forem os serviços em relação à demanda. Em muitas cidades, a rápida expansão do número de seus habitantes leva esta escassez a nível crítico, o que exacerba a valorização das poucas áreas bem servidas. O funcionamento do mercado imobiliário faz com que a ocupação dessas áreas seja privilégio das camadas de renda mais elevada, capaz de pagar um preço alto pelo direito de morar. A população mais pobre fica relegada às zonas pior servidas e que, por isso, são mais baratas. (SINGER, 1982, p. 27).

A situação é agravada pelo fato de que o baixo nível de renda das populações que habitam as periferias não permite que possam contribuir de forma significativa para as finanças públicas municipais, em que pese demandarem fortemente do Poder Público o atendimento de suas necessidades. Mesmo diante das pressões advindas dos estratos sociais mais pobres, os municípios, combatidos financeiramente desde sempre sobretudo pelo federalismo fiscal mal concebido pelo Estado brasileiro, acabam privilegiando as classes mais abastadas na

prestação dos serviços públicos urbanos, reservando àqueles infraestruturas urbanas e serviços precários, situação que acaba contribuindo para manter o panorama de exclusão socioespacial (CANO, 1989, p. 76-77).

Os impactos dessa situação no quadro socioeconômico brasileiro são absolutamente desastrosos. A exclusão socioespacial produz um ambiente de marginalização extrema, que nega por completo aos menos afortunados o direito à cidade. Sem amparo, os bairros periféricos tornam-se áreas férteis para a reprodução das mais terríveis mazelas que assolam o Brasil, tais quais a criminalidade, a drogadição e o desemprego, instalando um cenário de total falta de perspectiva.

Diante desse cenário de negação dos mais elementares direitos individuais às populações mais pobres que vivem nas cidades, não é difícil perceber que a ordem jurídica não alcança nenhum aspecto da vida destas camadas sociais, o que inclui os direitos sobre o próprio solo que ocupam.

Conforme registro na introdução desta pesquisa, mais de 60% dos municípios possuem loteamentos irregulares e/ou clandestinos, ao passo que 17% deles têm favelas em seu território. Para se ter uma ideia do problema, o percentual de moradores de favelas no município de Belo Horizonte alcança 20% do total da população, saltando para mais 40% em cidades como Recife e Salvador (FERNANDES, 2006, p. 62-63). A esmagadora maioria das ocupações em loteamentos clandestinos é formada por pessoas de classes sociais menos favorecidas, sendo praticamente a totalidade no caso de favelas.

Assevera Nalini (2014, p. 6) que “a informalidade das submoradia compromete a dignidade das pessoas. Elas não têm como fruir do seu direito à cidade e, portanto, nem são efetivamente cidadãs”. Os assentamentos informais são causa e efeito da miséria e da marginalização. Ao mesmo tempo que impõem as condições para a reprodução destas, seu surgimento e desenvolvimento decorre diretamente delas; tratam-se de verdadeiras “fábricas” de pobreza e exclusão social que se retroalimentam em um ciclo pernicioso.

Os consectários perversos da lógica do capitalismo, que em relação à propriedade imóvel urbana originam-se da especulação promovida pelo mercado imobiliário, são os maiores culpados pela exclusão socioespacial que ocorre nas cidades, em conformidade com Singer (1982, p. 36). Entretanto, não parece que as externalidades negativas decorrentes da ação do mercado imobiliário seja a única causa dos problemas atinentes à questão fundiária urbana no Brasil. O Estado tem a sua parcela de culpa, até porque as ocupações irregulares refletem a omissão do Poder Público na formulação de políticas públicas aptas a suprir as necessidades coletivas no que diz respeito ao direito à moradia (VIANA; SALEME, 2019, p. 26).

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um marco jurídico-urbanístico em nosso País, posteriormente consolidado pelo Estatuto da Cidade, nos termos da Lei nº 10.257/2001. No capítulo reservado à política urbana brasileira, a função social da cidade e da propriedade urbana é alçada à categoria de princípio norteador da referida política, orientando toda a condução da atividade administrativa na sua implementação. Há uma clara supremacia do interesse público fundado na função social da propriedade sobre os interesses particulares no que diz respeito à política urbana brasileira, havendo, inclusive, disposição constitucional expressa submetendo a verificação do cumprimento da função social da propriedade ao atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, § 2º, da CF).

O Estatuto da Cidade instituiu diversos instrumentos de planejamento e gestão urbanos, com vistas a dar cumprimento à política urbana estabelecida pela Constituição Federal. Dentre tais instrumentos incluem-se disposições atinentes à regularização fundiária urbana.

Até dezembro de 2016, a Lei nº 11.977/09, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, tratava de parte da questão fundiária ao prever dispositivos atinentes à

regularização de assentamentos informais localizados em áreas urbanas. Entretanto, referida lei foi revogada neste ponto pela Medida Provisória nº 759/2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.465/2017.

Inobstante existirem normas jurídicas tratando da regularização fundiária urbana no Brasil, as quais outorgam aos administradores públicos instrumentos adequados para a consecução de tal fim, a realidade mostra que o órgão Executivos – principalmente dos municípios – simplesmente não querem ou não conseguem efetivar adequadamente a regularização fundiária urbana em nosso País. É possível afirmar que

O problema, portanto, é eminentemente cultural. Não faltam leis. A Constituição tem como princípio norteador a *dignidade da pessoa humana*, ao lado da cidadania. O preâmbulo da Carta promete o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. Inúmeros outros dispositivos da ordem fundante foram contemplados e minudenciados no Estatuto da Cidade e na Lei 11.977/2009, depois ratificados na Lei 12.424/2011. Para a implementação dessas normas só faltam vontade e coragem. (NALINI, 2014, p. 5).

O enfrentamento da questão envolve todos os órgãos do Estado, mas o protagonismo pertence ao Poder Executivo, sobretudo o dos municípios. A estes membros federativos compete promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, da CF). É o Poder Executivo que precisa urgentemente abandonar a sua inércia, tomar a dianteira e colocar em prática as políticas públicas urbanas já delineadas nas leis. Como observado por Reis e Venâncio (2017, p. 229), é “[...] através do planejamento das políticas públicas, que o Estado passa a atuar de forma eficiente na transformação dessa realidade urbana violadora de direitos fundamentais, decorrente do irracional processo de urbanização do país”.

2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E A FORMALIZAÇÃO DO CAPITAL MORTO

O problema da questão fundiária urbana no Brasil não é uniforme, abrangendo diferentes tipos de ocupações informais habitadas por pessoas das mais diversas classes sociais. Por exemplo, as ocupações irregulares e/ou clandestinas podem consistir desde favelas, habitadas por pessoas em situação de miserabilidade extrema, até condomínios de alto padrão, ocupados por pessoas de alto poder aquisitivo.

Interessa a este estudo os loteamentos irregulares e/ou clandestinos decorrentes do quadro de exclusão socioespacial próprio do processo de urbanização brasileiro. Os loteamentos irregulares de médio ou alto padrão, embora possam (e devam) ser regularizados quando possível, devem ser tratados de forma diversa por parte do Poder Público, vez que, inobstante consistirem indubitavelmente em um problema urbanístico e, em grande parte das vezes, também ambiental, não são produto da miséria e da marginalização. Trataremos, portanto, da chamada regularização fundiária de interesse social.

Com estas considerações, destaque-se a natureza das ocupações nas quais mais frequentemente o grave problema das submoradias costuma ocorrer nos municípios brasileiros: “a) ocupação de terras vazias por grupos de baixa renda; b) loteamentos irregulares e clandestinos comercializados ilegalmente; c) conjuntos habitacionais para hipossuficientes produzidos pelo Poder Público; d) cortiços e favelas, inclusive invasão de prédios ociosos.” (NALINI, 2014, p. 4).

Os conjuntos habitacionais patrocinados pelo Poder Público, embora algumas vezes sofram com a ilegalidade, normalmente são juridicamente regulares, ou seja, existe o título de

propriedade das unidades habitacionais outorgado aos seus proprietários. A ocupação de terras vazias por grupos de baixa renda e as favelas, por sua vez, são comumente resultado de ocupações realizadas por pessoas em situação de extrema indigência e completa exclusão social, nas quais, na maioria das vezes, nem sequer existem unidades habitacionais propriamente ditas, mas sim barracos erguidos de forma precária e improvisada. Neste caso, falar-se em regularização fundiária para formalizar o capital imóvel juridicamente inexistente soa completamente fora da realidade. Trata-se de situação que demanda uma abordagem diversa por parte do Poder Público, muito mais complexa, por sinal. Por não ser o foco deste trabalho, não será objeto desta pesquisa.

O foco do presente estudo são os loteamentos irregulares e/ou clandestinos, comumente situados nas periferias das cidades, surgidos no bojo do processo de exclusão socioespacial urbano brasileiro. São loteamentos informais ocupados por pessoas de baixa renda, que adquirem frações ideais de determinadas áreas sem que haja o registro da propriedade no ofício de registro de imóveis competente, ou alugam áreas nesta situação. Conforme já tratado em tópico anterior, as populações que vivem nesta situação encontram-se em situação de vulnerabilidade, sem acesso adequado aos serviços e infraestruturas urbanas essenciais e, portanto, privadas do efetivo direito à cidade.

Não se pode iniciar qualquer discussão sobre os loteamentos ilegais sem se reconhecer que às pessoas que neles vivem é assegurado o direito subjetivo de regularização em face da política urbana constitucionalmente erigida. Nesse ponto, assevera Fernandes que

O que acontece é que hoje não se pode mais falar de regularização fundiária tão-somente como sendo algo que se encontra no âmbito da ação discricionária do poder público, que a faz quando quer, de acordo com os critérios que acha que deve seguir, quando for pressionado pela população ou quando tiver compromissos políticos com a população. Existe juridicamente constituído no Brasil hoje um direito subjetivo do ocupante à regularização, em condições especificadas na lei, e isso mesmo contra a vontade do poder público. (2006, p. 16).

A efetivação do direito à regularização fundiária urbana garante inclusão social e cidadania. Ao se integrar os loteamentos informais à cidade formal, levando até eles infraestruturas e serviços urbanos básicos, a população que neles vive passa a considerar-se pertencente ao ambiente urbano. A cidade deixa de ser percebida como um elemento de segregação e passa a ser elemento de integração.

A regularização dos loteamentos informais e o consequente acesso a infraestruturas e serviços urbanos básicos assegura melhor qualidade de vida à população, reduzindo a indigência, a miséria e a ocorrência de moléstias relacionadas à ausência de saneamento básico adequado. Além disso, em um cenário de integração do loteamento regularizado à cidade é esperado que haja o aumento da atividade econômica formal na localidade, gerando renda e emprego. As áreas institucionais reservadas à administração pública, por sua vez, podem ser usadas para a construção de espaços de convivência comum e lazer, o que tende a reforçar os laços de integração entre a própria comunidade.

A regularização jurídica dos loteamentos informais e dos imóveis sobre eles construídos traz segurança jurídica aos proprietários, além de formalizar a propriedade, garantindo a sua inserção na economia formal. Ademais, a regularização jurídica dos loteamentos informais e dos imóveis que os compõem permite que sejam estes cadastrados junto às prefeituras, o que facilita a cobrança individualizada do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) de cada imóvel e viabiliza a cobrança do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), circunstância que amplia a receita dos municípios (ÁVILA; FERREIRA, 2016, p. 198).

Não se pode considerar que a legalização dos loteamentos informais se dá com a mera regularização jurídica da propriedade dos imóveis sobre eles construídos. É necessário que tal processo seja acompanhado de medidas que atendam às dimensões social, urbanística, e ambiental da situação do loteamento para que haja a sua efetiva integração à cidade. Se assim não ocorrer, o que se terá não será a regularização do loteamento, mas simplesmente a institucionalização da ilegalidade por parte do Estado. Segundo Fernandes:

[...] o atendimento dos tão clamados direitos sociais de moradia não pode ser reduzido ao reconhecimento de direitos de propriedade. De fato, a legalização das atividades informais, particularmente através do reconhecimento de títulos individuais de propriedade plena, não acarreta automaticamente a integração sócio-espacial. Pelo contrário, se não forem formulados dentro do escopo de políticas sócio-econômicas compreensivas, os programas de regularização fundiária podem ter outros efeitos indesejados, trazendo novos encargos financeiros para os ocupantes, tendo impacto pouco significativo na redução da pobreza urbana e, o que é ainda mais importante, reforçando diretamente o conjunto de forças econômicas e políticas que têm tradicionalmente causado a exclusão social e a segregação espacial. (2006, p. 65).

A formação dos loteamentos irregulares e/ou clandestinos ocorre quase sempre da mesma forma: nas periferias das áreas urbanas é comum que proprietários de terrenos procedam à subdivisão da área em frações menores – o chamado parcelamento do solo urbano –, ou mesmo construam prédios em condomínios informais. Tanto uma forma quanto a outra comumente ocorrem ilegalmente, sem observação ao plano diretor e lei de uso e ocupação do solo.

Considerando que o proprietário das frações ideais visa obter o maior lucro possível com a sua venda, muitas vezes o imóvel é parcelado e vendido em áreas inferiores ao mínimo legal determinado na legislação municipal, ou violando a legislação em algum outro aspecto. O mesmo ocorre com as edificações irregulares, frequentemente construídas sem observância não apenas da lei, mas também das mais comzeinhas normas técnicas, o que inclusive pode ocasionar tragédias tais quais desabamentos, de acordo com o que se viu recentemente na Comunidade da Muzema, na cidade do Rio de Janeiro/RJ.³

Para além do perigo e da precariedade deste tipo de ocupação irregular, os proprietários dos imóveis existentes no loteamento informal também não estão acobertados pela segurança jurídica outorgada pelo título de propriedade. Em outras palavras, não são formalmente proprietários dos imóveis, até porque eles não existem do ponto de vista jurídico.

Nesse contexto, De Soto (2001) destaca que um dos maiores motivos para o fracasso do sistema capitalista nos países periféricos é a existência abundante do chamado capital morto, o qual é constituído por bens que existem materialmente - móveis, imóveis, unidades produtivas, etc. – mas que não são formalmente registrados, ou seja, inexistentes juridicamente, não sendo computados, portanto, como ativos na economia formal. Sobre o tema, explica o autor:

No Egito, por exemplo, a riqueza acumulada pelos pobres vale cinquenta e cinco vezes mais do que toda a soma de todo o investimento estrangeiro direto jamais lá registrado, incluindo o Canal de Suez e a Represa de Assuã.

No Haiti, a nação mais pobre da América Latina, o valor total dos ativos dos pobres é mais de cento e cinquenta vezes todo o investimento estrangeiro recebido desde a sua independência da França em 1804. Se os EUA elevassem o seu orçamento para ajuda estrangeira ao nível recomendado pelas Nações Unidas – 0,7 por cento da renda nacional –, o país mais rico da Terra levaria mais de cento e cinquenta anos para transferir aos pobres do mundo recursos equivalentes ao que já possuem.

³ <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/04/12/predios-desabam-no-rio-de-janeiro.htm> - acessado em 02/05/2019.

Mas são posses defectivas, as suas: casas construídas em terras cujos direitos de propriedade não estão adequadamente registrados, empresas sem constituição legal e sem obrigações definidas, indústrias localizadas onde financistas e investidores não as podem ver. Porque 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 a empréstimos e participação em investimentos. (DE SOTO, 2001, p. 20).

Os imóveis existentes nos loteamentos informais encontram-se exatamente na situação de capital morto. São frações ideais irregulares e desprovidas de título de propriedade (e por isso mesmo negociadas por preços abaixo daqueles das propriedades regularizadas), razão pela qual estão sujeitas a inúmeras limitações: não podem ser usadas na forma de garantia real em operações de crédito; sujeitam-se a restrições quanto à obtenção de licenças dos órgãos públicos para construção de edificações e benfeitorias; não podem ser formalmente alienadas, dentre outros entraves.

Trata-se de um sério problema socioeconômico. Há elevado custo econômico oriundo da ocupação irregular do solo urbano, a qual tem impacto no desenvolvimento sustentável da cidade e na economia. Propriedade irregular, para fins jurídicos, não é bem imóvel, possuindo, assim, conteúdo econômico subdimensionado. Sua reprodução na urbanização anômala levada a cabo no Brasil contribui para a manutenção da situação de pobreza e exclusão social a que estão submetidas as populações que vivem nos loteamentos informais.

Além de todos os benefícios sociais, urbanísticos e ambientais decorrentes da regularização dos loteamentos ilegais e/ou clandestinos, não se pode ignorar a importância do aspecto jurídico da regularização fundiária para a economia e, também, individualmente para os proprietários de imóveis situados em ocupações informais. O imóvel juridicamente regularizado passa a existir formalmente, tornando-se um ativo em relação à economia e um bem no que diz respeito ao acervo patrimonial de seu proprietário.

Incorporado ao mundo jurídico mediante regularização, ao imóvel é acrescido valor de mercado e ampliado o leque de opções de operações em que o seu proprietário pode empregá-lo. Torna-se possível oferecê-lo em garantia para operações de crédito, transformar-lhe em ponto de comércio formal junto à municipalidade com a obtenção de alvará de licença ou constituir direitos reais sobre ele, por exemplo. Nesse sentido:

Graças a esse processo de representação, os ativos podem levar uma vida invisível, paralela à sua existência material. Podem ser usados como garantia na obtenção de crédito. A mais importante fonte de fundos das empresas iniciantes norte-americanas é a hipoteca da casa do empresário. Esses ativos servem também como elo com a história financeira de seus donos, proporcionam um endereço verificável e responsável para a coleta de dívidas e taxas, fornecem a base para a criação de serviços públicos confiáveis e universais e facilitam a criação de valores (como títulos cobertos por hipotecas) que podem ser descontados e vendidos em mercados secundários. Por meio desse processo o Ocidente injeta vida em seus ativos, fazendo-os gerar capital (DE SOTO, 2001, p. 21).

Uma advertência reiterada e fundamental é a de que a regularização jurídica dos loteamentos irregulares e/ou clandestinos somente terá reflexos positivos se acompanhada da atuação do Poder Público no sentido de atender às dimensões social, urbanística e ambiental da regularização. Havendo tão somente a regularização jurídica do loteamento irregular e dos imóveis nele situados, a repercussão socioeconômica será ínfima. Os bens imóveis, embora com sua propriedade formalizada, continuarão encravados em uma localidade marcada pelo signo da exclusão socioespacial e em descompasso com a função social da propriedade. A formalização

jurídica da propriedade em relação aos loteamentos informais deve ser consequência do processo de regularização fundiária urbana e não a sua causa.

Este foi um dos pontos em que pecou a Lei nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, instituindo “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”, conforme redação de seu art. 9º. Em que pese a disposição deste preceptivo legal, o fato é que a concepção da REURB não previu adequadamente medidas de resolução dos problemas sociais que normalmente acompanham a ilegalidade ou clandestinidade das ocupações informais, vez que estabeleceu a regularização jurídica da propriedade como um fim em si mesmo. A medida é criticada nestes termos:

Outra desvantagem duramente criticada é o caráter comercial e meramente formal pelo qual a lei trata a regularização fundiária. É possível notar, que há na lei uma preocupação em conceder o título formal da propriedade. Contudo, os problemas sociais que perpassam a questão da regularização, são mais profundos e não vão se resolver com a simples concessão do título. (ARAUJO JR.; GROCHOSKI, 2018, p. 150).

Os itens 88⁴ e 89⁵ da exposição de motivos da Medida Provisória nº 759/2016 convertida na lei em análise deixam claro a influência das ideias de De Soto (2001) no novo modelo de política fundiária urbana por ela inaugurado no Brasil. Esta percepção é reforçada pelo fato de que a proposta da REURB “muda o paradigma principal do modelo de regularização fundiária existente e passa de um foco mais enfático nos aspectos materiais e urbanísticos para um modelo com destaque para as questões formais de titulação.” (HERNANY; VANIN, 2017, p. 490).

A construção de um modelo de regularização fundiária urbana fundado na expectativa de que a mera regularização jurídica dos loteamentos irregulares e dos imóveis que neles se situam será suficiente para resolver a questão fundiária urbana brasileira é uma ideia equivocada. A teoria idealizada pelo economista peruano, ao menos em matéria de política fundiária urbana, é insuficiente para, por si só, resolver o problema da exclusão socioespacial. Qualquer política fundiária urbana a ser implementada no cenário brasileiro deve considerar as dimensões social, urbanística e ambiental dos loteamentos informais. Sem este enfrentamento, a regularização jurídica e consequente formalização da propriedade será insuficiente às populações, vez que continuarão excluídas e o título de propriedade terá valor meramente simbólico.

A política urbana de regularização fundiária não pode se esgotar no plano jurídico-legislativo. Não basta o Estado aprovar leis e formalizar atos jurídicos que institucionalizem a regularização de loteamentos informais. O Poder Público, sobretudo o Poder Executivo, deve assumir a missão de implantar a política urbana nos termos em que concebida pela Constituição Federal, o que demanda o enfrentamento das questões sociais, urbanas e ambientais que lhe são correlatas.

Em relação aos loteamentos informais decorrentes do quadro de exclusão socioespacial existente nas cidades, o Estado deve, além de promover a formalização jurídica das propriedades, garantir políticas públicas que promovam o desenvolvimento sustentável. Entre elas aquelas que viabilizem infraestrutura e serviços públicos urbanos essenciais, a exemplo de energia

4 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, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo.

5 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 laudêmos).

elétrica, pavimentação, saneamento básico, áreas comunitárias de lazer, transporte público adequado, segurança, educação, saúde e assistência social.

Somente com a promoção de uma política de regularização fundiária urbana integral, que contemple todas as questões afetas à formação dos loteamentos irregulares e/ou clandestinos, poderá se alcançar a sustentabilidade urbana e o real acesso ao direito à cidade. É nessa conjuntura específica de integração dos excluídos à urbe que a formalização jurídica da propriedade dos assentamentos informais poderá representar, de fato, um aporte de capital capaz de beneficiar tanto eles – a população vulnerável – quanto a economia de nosso País.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A existência de loteamentos irregulares e/ou clandestinos nos centros urbanos brasileiros é uma realidade conhecida há décadas, que causa severos prejuízos sociais, econômicos e degradação do meio ambiente.

Além de constituírem causa e efeito da marginalização, insegurança, pobreza, exclusão social e dano ambiental, os loteamentos irregulares periféricos ocupados por pessoas de baixa renda também são responsáveis pelo esvaziamento do conteúdo econômico de bens imóveis. As áreas não estão formalizadas no mundo jurídico porque seus possuidores não detêm escritura e registro imobiliário. Tal situação de fato acarreta externalidades negativas, dentre elas a subvalorização e a exclusão destas áreas do horizonte das políticas públicas. Além de subvalorizados, seus proprietários sofrem limitações quanto à sua fruição, por exemplo, justamente porque tais bens não podem ser oferecidos para garantia real ou transformação em estabelecimentos comerciais licenciados.

A legalização jurídica dos loteamentos informais e dos imóveis significa a incorporação de capital à economia formal e geração de externalidades positivas que o capitalismo pode oferecer. Todavia, defende-se que a formalização jurídica da propriedade imóvel não basta, por si só, para que se caminhe na direção de soluções para as questões fundiárias urbanas. A esta iniciativa deve-se acrescentar uma série de ações coordenadas que incluem medidas sociais, urbanísticas, ambientais e econômicas. O enfrentamento destas questões envolve várias dimensões, dentre elas de infraestrutura e de serviços públicos, tais quais energia elétrica, pavimentação, saneamento básico, áreas comunitárias de lazer, transporte público adequado, segurança, educação, saúde e assistência social. Este conjunto de políticas possibilitará o desenvolvimento sustentável das cidades e atenderá ao regime constitucional de políticas urbanas. Neste contexto, defende-se que a Lei nº 13.465/2017 avançou quanto à formalização da propriedade, mas ainda é insuficiente se não for acompanhada das políticas públicas já referidas.

A incorporação de capital decorrente da regularização dos loteamentos ilegais e/ou clandestinos somente será benéfica para os proprietários de tais imóveis e para o Estado se a regularização for integral no sentido de atender todas as dimensões do conceito de sustentabilidade. Para tanto, deve haver empenho dos poderes da República quer haja a viabilização da titulação jurídica da propriedade e previsão orçamentária para efetividade das políticas públicas que devem acompanhar a inclusão sustentável.

REFERÊNCIAS

ARAUJO JR., Miguel Etinger de; GROCHOSKI, Juliani Cristina Lima. Exclusão socioespacial e regularização fundiária como medida de inclusão da população em estado de vulnerabilidade social. **Anais do XXVII Congresso Nacional do CONPEDI de Porto Alegre/RS**. Florianópolis: CONPEDI, 2018. v. 1.

ÁVILA, Paulo Coelho; FERREIRA, Frederico Poley Martins. A insegurança da posse do solo urbano em Minas Gerais. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**. Curitiba, v. 8, n. 2, p. 197-210, 2016. ISSN 2175-3369.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de agosto de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 de julho de 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 10 de julho de 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana... Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm> . Acesso em: 10 de julho de 2019.

CANO, Wilson. **Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento**. Revista de Economia Política, v. 9, n. 1, p. 62-82, 1989.

DE SOTO, Hernando. **O Mistério do Capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FERNANDES, Edésio. Nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Organizadores. **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, p. 348, 2006.

FERNANDES, Edésio. **Questões anteriores ao Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. p. 35-76.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)**, 2017. Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101595.pdf>> Ace.: 10 de julho de 2019.

NALINI, José Renato ; LEVY, W.. **Regularização Fundiária**. 2 ed. Rio de Janeiro: Gen - Editora Forense, 2014.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínio, org. **A produção capitalista da casa (e da cidade) do Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

VANIN, Fábio Scopel; HERMANY, Ricardo. Análise crítica das mudanças promovidas pela Medida Provisória n. 759/2016 na regularização fundiária do Brasil. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 482-516, 2017. ISSN 2317-7721.

VIANA, G.; SALEME, E. Legal aspects of technical assistance in urban landholding regularization provided for in the Brazilian Law 11888/2008 and its impact in the state of Paraíba, Brazil. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 10, n. 2, p. 20-32, 19 dez. 2019. ISSN 2236 0859.

REIS, Émilien Vilas Boas; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. O direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 7, n. 2, p. 222 - 247, 12 jun. 2017. ISSN 2236 0859.