

**UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

GUILHERME GALHARDO ANTONIETTO

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA SOCIAL (REURB-S) SOB A ÓTICA
DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**

ARARAQUARA - SP
2021

GUILHERME GALHARDO ANTONIETTO

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA SOCIAL (REURB-S) SOB A ÓTICA
DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, curso de Mestrado Profissional, da Universidade de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Poder judiciário e Gestão de Conflito ou Desjudicialização e Modelos de Solução de Conflitos

Orientador: Prof. Dr. Júlio César Franceschet

ARARAQUARA – SP
2021

FICHA CATALOGRÁFICA

A64r Antonietto, Guilherme Galhardo

A regularização fundiária urbana social (REURB-S) sob a ótica da análise econômica do direito/Guilherme Galhardo Antonietto. – Araraquara: Universidade de Araraquara, 2021.
77f.

Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-graduação em Direito
Curso de Mestrado Profissional- Universidade de Araraquara-UNIARA

Orientador: Prof. Dr. Júlio Cesar Franceschet

1. Regularização fundiária. 2. Registro de imóveis. 3. Análise econômica do direito. 4. Direito urbanístico. I. Título.

CDU 340

GUILHERME GALHARDO ANTONIETTO

Dissertação apresentada a Universidade de Araraquara - UNIARA, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito e Gestão de Conflitos.

Araraquara, 17 de agosto de 2021.

BANCA EXAMINADORA

JULIO CESAR

FRANCESCHET:301769008

37

Assinado de forma digital por JULIO


CESAR FRANCESCHET:30176900837

Dados: 2021.08.20 14:32:19 -03'00'

Prof. Dr. JÚLIO CÉSAR FRANCECHET (Orientador)
Universidade de Araraquara - UNIARA



Prof.ª Dr.ª CARLA ABRANTKOSKI RISTER
Universidade de Araraquara - UNIARA



Prof. Dr. LUÍS FELIPE RAMOS CIRINO

Universidade Faculdade de Direito de Ribeirão Preto

Dedico este trabalho ao meu avô, João Baptista Galhardo.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao meu avô João Baptista Galhardo, que tanto me ajudou (em todos os aspectos) para chegar até aqui. Agradeço também a meus pais, que sempre me apoiaram em minhas decisões, bem como a meu orientador, Prof. Dr. Júlio César Franceschet, que durante esta caminhada tornou-se um grande amigo e mentor, e à Professora Geralda Cristina Ramalheiro, que tanto me ajudou desde o início e incentivou a todos nós a desenvolvermos nosso “lado pesquisador”.

Durante o mestrado, redescobri aquele provérbio que diz: “Se quiser ir rápido, vá sozinho, se quiser ir longe, vá em grupo.” Penso que esta frase é fantástica, pois eu jamais teria conseguido chegar até aqui sem o apoio, ajuda e orientação de todas as pessoas citadas acima.

Este é o primeiro passo da minha vida na área acadêmica e tenho muita felicidade de terminá-la mesmo com tudo o que aconteceu nos anos de 2020 e 2021 e, mais ainda, de meus pais, avós e família como um todo estarem comigo nesta jornada do começo ao fim. Que assim seja durante toda a vida.

Do fundo do meu coração, obrigado a todos.

“Quem comete uma injustiça é sempre mais infeliz que o injustiçado.” (Platão)

RESUMO

A propriedade privada é um direito fundamental garantido pela Constituição Federal de 1988. Porém, ocorre que, como tantos direitos previstos na Carta Magna, muitos brasileiros não têm efetivo acesso a ele. O crescimento desordenado das cidades e a explosão demográfica ocorrida no século passado ocasionaram vários problemas estruturais que afetam as cidades até os dias de hoje, atingindo inclusive a mobilidade, o meio ambiente e até mesmo a saúde pública. Desta forma, foi editada a Medida Provisória 759 de 2016, que foi, posteriormente, convertida na Lei 13.465/2017, com o objetivo de tentar solucionar o problema da titulação de propriedade no território brasileiro. No entanto, assim como outras tentativas anteriores de resolver a questão, a lei foi imposta “de cima para baixo”, sem levar em consideração todas as peculiaridades e regras sociais que envolvem e regem os núcleos urbanos informais, colocando em dúvida toda a efetividade da nova legislação. Portanto, neste trabalho será feito um estudo da Lei 13.465/2017 sob a ótica da Análise Econômica do Direito, das Teorias dos Custos de Transação, preconizada por Ronald Coase, e das ideias de Hernando de Soto em seu livro *O Mistério do Capital* (2000), a fim de questionar se ela poderá ser eficaz ou se falhará como suas antecessoras.

Palavras-chave: Regularização Fundiária; Registro de Imóveis; Análise Econômica do Direito; Direito Urbanístico.

ABSTRACT

Private property is a fundamental right guaranteed by the Federal Constitution of 1988. Although, it happens that, like so many rights provided in the Magna Carta, many Brazilians do not have effective access to it. The disorderly growth of cities and the demographic explosion that occurred in the last century have caused many structural problems that affect cities to this day, including mobility, the environment and even public health. Thus, Provisional Measure 759 of 2016 was converted into law 13.465/2017 with the objective of trying to solve the problem of property titling in the Brazilian territory. However, as with other previous attempts to resolve the issue, the law was imposed “from the top down” without taking into account all the peculiarities and social rules that surround and govern the informal urban nuclei, questioning the full effectiveness of the new legislation. Thus, in this work, a study of law 13.465/2017 will be made from the perspective of Economic Analysis of Law, of the Theories of Transaction Costs, advocated by Ronald Coase, and the ideas of Hernando de Soto in his book *The Mystery of Capital* (2000), in search of questioning whether it can be effective or fail like its predecessors.

Keywords: Landholding Regularization; Real Estate Registration; Economic Analysis of Law; Urban Law.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAINCC - Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias.
ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade.
AED - Análise Econômica do Direito.
CF - Constituição Federal.
CRF - Certidão de Regularização Fundiária.
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
MP - Medida Provisória.
PIB - Produto Interno Bruto.
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.
REURB - Regularização Fundiária Urbana.
REURB-E - Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico.
REURB-S - Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social.
SFH - Sistema Financeiro de Habitação.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 DA OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS E SOCIOLÓGICOS	15
3 DO DIREITO DE PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL	30
4 DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E DIREITOS DE PROPRIEDADE	37
5 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: LEI 13.465/2017	54
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, garantiu aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade de uma série de direitos, estando, entre eles, a propriedade (BRASIL, 1988). Nesta seara, afirma-se que, para se ter desenvolvimento econômico, tornam-se necessárias regras que façam do mercado nacional ao mesmo tempo competitivo e seguro, sendo imprescindível para tanto o desenvolvimento das leis civis e penais. O registro de imóveis, ou registro imobiliário, e toda a gama de princípios e normas é o que fornece segurança jurídica e, portanto, propicia o desenvolvimento desse mercado imobiliário, pois além de lhe conceber segurança, se caracteriza também por dar publicidade aos atos, resultando em um maior controle e transparência.

É nesse panorama que se inserem os custos de transação, conceito formulado pela primeira vez por Ronald Coase, em 1937. O autor prega que o mercado sozinho não resolve todos os problemas, muitas vezes agravando tais “custos”, tornando-se um mecanismo caro e fazendo com que o agente gaste muito tempo, energia e recursos para a realização de um negócio. Dessa forma, os sistemas registrares exercem papel importante na redução de tais dispêndios, fomentando o mercado imobiliário.

Reflete o autor, portanto, que tais custos de transação, no tocante aos imóveis, se resumem aos custos de informação e aos de vigilância. Vejamos, é inerente à característica do imóvel a sua transferência não dizer imediatamente ao bem, mas sim aos direitos a ele concernentes. Diz-se também que por busca pessoal não é possível se ter exatidão do proprietário daquele imóvel nem dos ônus a ele gravados. Neste ponto é que o registro se torna imprescindível, sendo a matrícula a certidão de nascimento do imóvel, onde irão constar todas as suas características, desde sua "filiação" até a sua morte. É nela que o agente econômico encontrará todas as informações que busca, garantindo plena informação e ampla segurança jurídica àquele, munindo-se assim de todas as informações a respeito da qualidade, propriedade e características do imóvel, pontos fundamentais para a realização de um negócio jurídico imobiliário.

Dessa forma, o registro imobiliário é um divisor de águas de suma importância para um mercado fluente e para a garantia do direito fundamental da propriedade (e todos os direitos a ela inerentes), pois é nele que o agente econômico deverá encontrar todo e qualquer conhecimento a respeito das características objetivas e subjetivas relativas ao imóvel, diminuindo, portanto, os custos de transação relativos à informação e, conseqüentemente,

também os de vigilância, devido ao fato de que estes se diminuem de maneira inversamente proporcional ao crescimento de confiabilidade do registro.

Utilizou-se também dos ensinamentos do autor Hernando de Soto, incluídos em seu livro *O Mistério do Capital* (2000), o qual investiga os motivos do capitalismo proliferar em determinados países, mas falhar em outros e agravar as dificuldades do povo local (SOTO, 2001), bem como os motivos pelos quais os direitos de propriedade devem ser bem delimitados em uma sociedade, por meio de uma regularização fundiária, considerando-se todo o sistema extralegal já vigente no local, sob pena de estar fadada ao fracasso.

Diante destes fatos, é necessário também que os institutos de direito privado sejam fortalecidos, trabalhados e aprimorados, pois eles é que serão objeto de registro e averbação no cartório e objeto de negociação no mercado econômico, devendo ser claros e eficientes, protegendo a propriedade e o proprietário, bem como seus direitos e a livre disponibilidade dos direitos inerentes à propriedade.

A proteção à exclusividade da propriedade estimula a produção e o desenvolvimento econômico, pois o indivíduo tem assegurado seu direito de produção, ou seja, direito pelo qual ele pode produzir e o dever de que ninguém poderá apropriar-se do fruto de seu trabalho, de seu esforço e das vantagens que este obteve com seu labor, além de garantir a plenitude dos quatro poderes inerentes à propriedade (gozar, reivindicar, usar e dispor).

É neste cenário, em busca do combate às incertezas jurídicas relativas à propriedade, que foi editada a Lei 13.465/2017, que trouxe grandes alterações ao instituto da Regularização Fundiária Urbana que, se utilizada de maneira correta e efetiva, poderá ser um grande instrumento como política pública atinente à moradia urbana.

Diz-se isso porque, como é fato notório, no século passado a acelerada urbanização, somada à pobreza que sempre assolou nosso país, acabou por resultar no processo de “favelização” nas grandes cidades, no qual milhões de pessoas assentaram-se às margens da “pólis”, dando origem a tais núcleos urbanos informais. Diversas foram as tentativas legislativas de regularização fundiária anteriormente à Lei 13.465/2017, como o Decreto-lei 271/1967, o Decreto-lei 11.481/2007, a Medida Provisória 2.220/2001 e a Lei 11.977/2009.

A própria Lei 13.465/2017, em sua exposição de motivos, reconhece que o crescimento desordenado das cidades, somada à explosão demográfica brasileira em curto espaço de tempo, foi a causa de diversos problemas estruturais que assolam os núcleos urbanos até os dias de hoje, ocasionando um verdadeiro efeito cascata e produzindo reflexos

negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública (BRASIL, 2017).

Dessa forma, a ausência de titulação das propriedades nos referidos centros prejudica o acesso ao crédito (que muitas vezes exige um imóvel como garantia) pelos seus ocupantes, tolhendo o desenvolvimento econômico-social da região. Isso porque, sem a titulação de suas propriedades, não raramente os mesmos acabam por também ficar sem acesso aos serviços sociais básicos através de meios legais, devido ao fato de que se torna quase impossível a identificação do consumidor em caso de inadimplência, ocasionando um verdadeiro desestímulo às empresas de água, luz, telefone, internet, gás etc. a fornecerem os seus serviços àquela população, dando espaço à clandestinidade.

Porém, como mais uma vez a lei foi criada e “imposta” sem o devido aprofundamento nas normas sociais e extralegis que regem as comunidades/favelas, é de se duvidar se ela terá mais sucesso que as suas antecessoras, sendo esse o objetivo do presente estudo, ou seja, estudar a possível (in)eficácia da Lei 13.465/2017, por ter sido editada sem levar em consideração os aspectos extrajurídicos envolvendo a questão.

Objetivos e metodologia

O trabalho científico na Ciência do Direito não necessariamente deve se reduzir a analisar estritamente o fenômeno normativo propriamente dito (BARRAL, 2003, p. 50), como se o jurídico fosse isolado da vida social. Por tal razão, no presente estudo, além de se delimitar o sistema jurídico contemplado, será apresentado o diálogo intersistêmico com a utilização de ferramental teórico de outras ciências.

Mediante revisão bibliográfica e pesquisa documental de legislação, relatórios e estatísticas, bem como de estudos nacionais e estrangeiros, serão conceituados os pontos principais, possibilitando trâmite seguro nas terminologias, além da identificação da função e finalidade da regulação estatal. Também serão identificados os aspectos gerais e custos de transação envolvendo as Regularizações Fundiárias no Brasil, com o objetivo de avaliar a eficácia da Lei 13.465/2017 para a promoção da titularização da propriedade das populações economicamente vulneráveis, sob a ótica da Análise Econômica do Direito. Assim, se verificará os dados relativos às regularizações feitas desde 2018 no Estado de São Paulo, buscando identificar a eficácia da referida lei para a promoção da titularidade, bem como os custos de transação envolvidos nos processos de REURB-S.

Dessa forma, através de uma pesquisa explicativa, buscar-se-á, nas literaturas e trabalhos consagrados e publicados sobre os tópicos envolvendo o tema, os problemas, conceitos, custos de transação e soluções já identificadas, confrontando com o ordenamento interno, em busca das possíveis soluções para a problematização apresentada.

Para tanto, buscar-se-á identificar os aspectos sociais e históricos que marcaram o desenvolvimento e a regularização fundiária no Brasil, para compreender quais são os principais problemas da questão, bem como os custos de transação envolvidos na titulação da propriedade urbana, para então se verificar se a Lei 13.465/2017 possui os instrumentos necessários para alcançar o seu objetivo, ou seja, a regularização fundiária urbana nacional.

2 DA OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS E SOCIOLÓGICOS

Para entendermos onde estamos, precisamos entender de onde viemos. Em 1940, a sociedade brasileira vivia predominantemente no campo, havendo uma taxa de urbanização de apenas 26,35%, alcançando-se 68,86% em 1980 (SANTOS, 1993, p. 29). Já em 2010, registrou-se que 84,36% da população vivia em áreas consideradas urbanas (IBGE, 2010). Ainda, já no ano de 2015, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015 apontaram que 84,72% da população concentrava-se nas cidades (IBGE, 2016).

Como bem aponta Maricato (2000, p. 22), no ano de 1889, a Proclamação da República, bem como a indústria nacional que ainda engatinhava (predominantemente voltada ao mercado interno), somadas às reformas urbanas do final do século XIX e início do século XX, compunham o que a autora chama de urbanismo moderno “à moda” da periferia, que serviu de base (tanto legal quanto fática) para a captura do mercado imobiliário pela lógica capitalista, excluindo e relegando a população de baixa renda para a periferia.

Nesse sentido, soma-se o exposto acima à ascensão da burguesia na sociedade brasileira, como Maricato (2000, p. 22) bem assevera:

A burguesia industrial assume a hegemonia política na sociedade sem que se verifique uma ruptura com os interesses hegemônicos. Essa ambiguidade entre ruptura e continuidade, verificada em todos os principais momentos de mudança na sociedade brasileira, marcará o processo de urbanização com raízes na sociedade colonial, embora ele ocorra em pleno século XX, quando formalmente o Brasil é uma república independente. A questão fundiária, que ocupou um lugar central nos conflitos vividos pelo país no século XIX, referia-se fundamentalmente ao campo. A crescente generalização da propriedade privada da terra a partir de 1850 – com a confirmação do poder político dos grandes proprietários nas décadas seguintes – e a emergência do trabalho livre a partir de 1888 (acontecimentos que estão interligados, como já foi demonstrado por muitos autores) ocorreram antes da urbanização da sociedade. No entanto, a urbanização foi fortemente influenciada por esses fatores: a importância do trabalho escravo (inclusive para a construção e manutenção dos edifícios e das cidades), a pouca importância dada à reprodução da força de trabalho, mesmo com a emergência do trabalhador livre, e o poder político relacionado ao patrimônio pessoal.

Foi somente no ano de 1964, ano compreendido entre o período de 1940 a 1980 (quando o PIB nacional cresceu mais do que 7% ao ano)¹, que os olhares e políticas públicas começam a ser voltados à questão fundiária, com a criação do Banco Nacional da Habitação

¹ Vale fazer a ressalva de que, conforme aponta Nusdeo (2002, p. 11-24, *apud* RISTER, 2007, p. 4), é problemático se medir o desenvolvimento de um país apenas pelo PIB, pois este quantifica a totalidade de bens e serviços disponibilizados de um país em um recorte temporal, não revelando detalhes que são essenciais para se averiguar o processo desenvolvimentista.

(integrado ao SFH – Sistema Financeiro de Habitação), ocasionando uma migração de investimentos para o mercado habitacional, mas sem efetivamente democratizar o acesso à terra. Pelo contrário, priorizou e beneficiou as classes médias e altas (MARICATO, 2000, p. 23).

O referido período também foi marcado pela forte transição da população rural para a urbana, resultado de uma “migração de um vasto contingente de pobres” (ROLNIK, 2009, p. 31). O resultado foi o impulsionamento da classe média urbana, mas, em contrapartida, a recessão das décadas de 1980 e 1990 (também chamadas de “décadas perdidas”), somada ao grande número de pessoas sem acesso a direitos sociais básicos e ao PIB per capita negativo que se seguiu após a década de 80, fez com que a pobreza urbana fosse agravada e concentrada em áreas como morros e várzeas, acirrando a exclusão social das camadas mais pobres (MARICATO, 2000, p. 23).

Sobre o déficit habitacional urbano, o Censo IBGE 2000 aponta que, entre os anos de 1991 e 2000, o crescimento de “aglomerados subnormais”² (favelas) cresceu 22% em nosso país, chegando ao número de 3.905. De tal forma, solidificou-se a ideia de que para as populações carentes “o direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade”, reforçando que, entre outras causas, esse fato advém da falta de fiscalização da ocupação do solo, da corrupção e da ilegalidade, somada a uma legislação urbana seletiva, discriminatória e complexa (MARICATO, 2000, p. 30).

Estudiosos do tema, como Edésio Fernandes (2007, p. 208, tradução nossa), destacam que, entre os direitos inerentes à pessoa humana, deve-se incluir o “direito à cidade”, que resumidamente consiste no direito de os moradores de um conglomerado urbano aproveitarem o melhor da vida urbana e seus benefícios, bem como participar ativamente da construção do espaço urbano. Entretanto, por conta da favelização, que, por sua vez, interfere no acesso aos serviços sociais básicos, tal direito tem sido repetidamente tolhido desta camada da população:

² Conforme o próprio IBGE define: “Aglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação. No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros. Enquanto referência básica para o conhecimento da condição de vida da população brasileira em todos os municípios e nos recortes territoriais intramunicipais – distritos, subdistritos, bairros e localidades –, o Censo Demográfico aprimora a identificação dos aglomerados subnormais. Assim, permite mapear a sua distribuição no País e nas cidades e identificar como se caracterizam os serviços de abastecimento de água, coleta de esgoto, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica nestas áreas, oferecendo à sociedade um quadro nacional atualizado sobre esta parte das cidades que demandam políticas públicas especiais” (IBGE, 2020).

O 'direito à cidade' consistiria basicamente no direito de todos os moradores da cidade de desfrutar plenamente da vida urbana com todos os seus serviços e vantagens - o direito à habitação - bem como de participar diretamente na gestão das cidades - o direito de participação.

Ainda sobre o “direito fundamental à cidade”, Pinheiro e Rodrigues (2012, p. 380) afirmam que:

[...] no rol dos desafios atinentes ao estado pós-liberal, viver em um ambiente cidadão sustentável envolve questões que não se restringem somente às relações entre seres humanos e meio ambiente ecologicamente equilibrado, este constitui um dos seus objetivos primordiais, porém não é o único, sustentabilidade urbana engloba, também, a superação de mazelas sociais a exemplo da busca pelo equilíbrio que deve existir entre os diferentes fatores sociais de poder, inclusão cidadã das camadas sociais historicamente excluídas, através da efetivação dos direitos cidadãos promotores de dignidade da pessoa humana, e principalmente, visa contribuir na forma de uma identidade social que só passará a ser desenvolvida quando a população “urbana” se reconhecer como construtor e principal destinatário da cidade e, conseqüentemente, dos mecanismos cidadãos.

Como bem destaca Fernandes (2007, p. 203, tradução nossa), o processo informal de urbanização tornou-se o principal meio de produção do espaço urbano em nosso país:

Resultante da combinação de mercados especulativos de terras, sistemas políticos clientelistas, práticas de planejamento urbano elitistas e regimes jurídicos excludentes – que há muito afirmam os direitos individuais de propriedade sobre o princípio constitucional da função social da propriedade – [...] o processo de desenvolvimento urbano informal no Brasil não foi exceção, mas sim a principal forma socioeconômica de produzir espaço urbano no país.

A década de 1990 foi um período marcado pela discussão da participação popular na gestão da pólis, além de serem anos que sucederam a redemocratização do país com o advento da Constituição Federal de 1988, a qual consagrou institutos sociais importantes, como a função social da cidade e da propriedade (ROLNIK, 2009, p. 31). Ainda nesse sentido, também se viu o desenvolvimento de uma “agenda de reforma urbana” (iniciada desde os anos de 1980), com a participação de movimentos populares, organizações não-governamentais e setor empresarial (SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 296-297). Por outro lado, nas “décadas de 1980 e 1990, o país cresceu apenas 1,3% e 2,1%, respectivamente, não incorporando sequer todos os ingressantes ao mercado de trabalho”, acentuando as “mazelas urbanísticas (relacionadas ao solo)” (MARICATO, 2006, p. 212).

Mais recentemente, um estudo realizado pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias, denominado “Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez anos”, apontou que até 2017 nosso país tinha um déficit habitacional de 7,77

milhões de moradias, enquanto até 2027 teremos mais de 9 milhões de famílias que demandarão um incremento habitacional (ABRAINCO, 2018).

Assim, em nosso país, infelizmente, existe um abismo entre a lei e a sua efetiva aplicação, causado pelas relações de poder que regem a sociedade, ou seja, aplica-se a lei dependendo de quem é seu destinatário, trazendo, como uma de suas inúmeras consequências, a exclusão para a ilegalidade da parcela da população que não tem acesso ao mercado imobiliário formal (MARICATO, 2000, p. 31-32). Nesse sentido, as contradições do espaço urbano são abundantes “quando confrontamos discursos, leis, planos e projetos formais e a produção concreta do ambiente construído, marcado por profunda desigualdade social, predação ambiental e aplicação arbitrária da lei” (MARICATO, 2006, p. 211).

Desta forma, existe uma intrínseca correlação entre a lei urbanística e o mercado imobiliário brasileiro. Afirma-se isso no sentido de que a dificuldade de acesso da referida parcela populacional a financiamentos de imóveis populares na década de 1990 deu-se porque muitos desses bens estavam presentes no mercado informal, mas ausentes aos olhos do mercado formal; desse modo, considerável parte da população ficou excluída do acesso aos empréstimos para compra e construção de imóveis, ainda que para fins de moradia própria, uma vez que a documentação e a burocracia não atendiam às exigências dos bancos (MARICATO, 2000, p. 32).

Como bem aponta Rolnik (2009, p. 32), as áreas “de mercado” são reguladas por um “[...] vasto sistema de normas, contratos e leis que têm quase sempre como condição de entrada a propriedade escriturada e registrada, restrita a poucos moradores”. Assim sendo, nestes espaços urbanos onde se impera a informalidade estão ausentes o controle público sobre o uso e ocupação do solo, bem como a fiscalização ambiental e implementação de políticas públicas, criando-se uma verdadeira “cidade ilegal” e uma “cidade legal”, sendo esta última, por sua vez, marcada pelo *lobby* do mercado imobiliário e pela concentração dos investimentos públicos (MARICATO, 2000, p. 32). Ainda nesse sentido (MARICATO, 2006, p. 212):

Muitos dos constrangimentos que travam o desenvolvimento urbano (crescimento com equidade e sustentabilidade) podem ser assim compreendidos. Vamos citar alguns: i) planos e leis detalhistas (fortemente inspirados nos países centrais) cuja aplicação se faz ambigualmente de acordo com as circunstâncias, por meio da política do favor; ii) apenas parte das cidades é regulada, fiscalizada, urbanizada, o que implica modernidade e direitos para alguns e não para todos; iii) centenária confusão no registro de terras e privatização das terras devolutas; iv) cadastros públicos imobiliários incompletos e falta de informações rigorosas sobre o uso e a ocupação do solo; v) flexibilidade com a ocupação ilegal fundiária na prática, mas inflexibilidade formal para a regularização de assentamentos de baixa renda; vi)

investimentos públicos regressivos, alimentando a exclusão social e os ganhos imobiliários privados; vii) investimento público alimentando, também, a cooptação de “currais” eleitorais; viii) mercado privado restrito: produto de luxo para uma elite.

A soma destes fatores faz com que a população carente, com seus poucos recursos, construa moradias como e onde pode, praticamente inexistindo poder de polícia municipal ou estadual quanto a esse fato. Isto resulta em uma ocupação desregrada e perigosa do espaço urbano, ocasionando desmoronamentos, poluição hídrica, condições insalubres de existência, proliferação de doenças etc. (MARICATO, 2000, p. 32), sendo que esse assentamento precário atingia aproximadamente 40% dos domicílios urbanos brasileiros no ano de 2004 (IPEA/IBGE, 2004). Nesse sentido, afirma-se que a “produção ilegal das moradias e o urbanismo segregador são produtos deste descompasso e das características do mercado imobiliário e fundiário nas cidades [...], que favorecem o mercado concentrado e restrito” (MARICATO, 1996, p. 43).

Fernandes (2011, p. 2) explica as causas e consequências dessa informalidade presente em nosso país:

A informalidade é atribuída a muitas causas, incluindo baixos níveis de renda, planejamento urbano impraticável, falta de terrenos com fornecimento de serviços de rede pública e habitações de cunho sociais, e um sistema jurídico deficiente. Ela gera custos muito altos para os residentes, incluindo a insegurança da posse, a falta de serviços públicos, a discriminação por terceiros, perigos ambientais e para a saúde, e desigualdade de direitos civis. A informalidade também gera altos custos para os governos locais quando estes realizam programas de melhoria, além de custos indiretos altos para tratar de outros impactos da informalidade, como problemas da saúde pública, violência e outros de cunho social.

Sobre a relação entre direito e desenvolvimento e as instituições de um país, Rister (2007, p. 7) afirma que:

[...] é ilustrativo do papel que o direito pode exercer nesse contexto, mediante a melhoria das instituições e da consagração de um modelo regulatório que promova o desenvolvimento, o que pode vir a contrariar tradicionais expectativas negativas num quadro aparentemente desfavorável em países de economias com altas taxas de crescimento populacional.

Grau (1979, p. 13-20, *apud* RISTER, 2007, p. 10) ensina que o direito, por ser a cristalização de uma ideologia, muitas vezes pode ser um impeditivo ao desenvolvimento social, pois pressupõe a frenagem de movimentos que possam substituí-lo. Ainda nesse sentido, faz a ressalva de que o direito não é estático, mas evolui de maneira mais lenta do que a evolução dos fatos sociais.

Sobre o processo desenvolvimentista de um país, Rister (2007, p. 56) ressalta que o seu elemento social:

[...] é a aquisição de condições básicas de vida, mediante a realização, para todo o povo, dos direitos humanos de caráter econômico, social e cultural, como o direito do trabalho, o direito à educação em todos os níveis, o direito à seguridade social, o direito à habitação, o direito de fruição de bens culturais.

Atento a toda essa realidade apresentada, como afirmado anteriormente, a Constituinte de 1988 inseriu na Constituição Federal daquele ano os artigos 182 e 183 (BRASIL, 1988), os quais dispõem de maneira breve e rasa sobre a política urbana no Brasil. O artigo 182 frisa que a política de desenvolvimento³ urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo dois principais objetivos, quais sejam: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

As cidades com mais de vinte mil habitantes, conforme dispõe os parágrafos do referido artigo 182, devem possuir e aprovar (através da Câmara Municipal) o chamado “plano diretor”, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Nesse sentido, tal plano é de extrema importância, tendo em vista que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas nele (BRASIL, 1988). Entretanto, ainda sobre os planos diretores, defende-se que, historicamente, eles foram aplicados a apenas uma parcela da cidade, de acordo com as circunstâncias e interesses envolvidos, ignorando as demandas e necessidades de uma parte da cidade e atendendo às inclinações do mercado, desamparando a “cidade ilegal” (MARICATO, 2006, p. 216).

Como instrumentos de implementação da política de desenvolvimento urbano, citam-se: 1) as desapropriações de imóveis urbanos, as quais serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro; 2) ainda, é facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de (BRASIL, 1988, art. 182, § 4º, I, II e III):

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

³ Sobre a ideia de desenvolvimento, Rister (2007, p. 36) afirma que: “[...] o desenvolvimento consiste num processo de mudança estrutural e qualitativa da realidade socioeconômica, pressupondo alterações de fundo que irão conferir a tal processo a característica da sustentabilidade, entendida esta como a capacidade de manutenção das condições de melhoria econômica e social e de continuidade do processo.”

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Na tentativa de se evitar (ou pelo menos diminuir) a especulação imobiliária urbana, o artigo 183, da Constituição Federal, por sua vez consagra o que a doutrina brasileira denominou de Usucapião Especial Urbana, ao dar o direito àquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, utilizando-a para sua moradia ou de sua família por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, de adquirir-lhe o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, sendo que esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez, sendo que, obviamente, por serem inalienáveis, os imóveis públicos não podem ser adquiridos por usucapião (BRASIL, 1988).

Para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, bem como estabelecer diretrizes gerais da política urbana, foi sancionada a Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Em seu artigo 2º, a mencionada lei prega que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, estabelecendo diretrizes gerais como: garantia do direito a cidades sustentáveis; gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, bem como a ordenação e controle do uso do solo, entre outros (BRASIL, 2001).

Fernandes (2007, p. 182) ressalta que a promulgação do Estatuto da Cidade no ano de 2001 foi um grande marco histórico, pois reconheceu explicitamente o “direito à cidade” a todos, rompendo com a antiga tradição individualista do direito do código civil de 1916, justamente por ter sido elaborado com base no princípio da função social da propriedade e da cidade, de modo a proporcionar instrumentos legais para as administrações municipais combaterem a especulação imobiliária.

A promulgação do Estatuto da Cidade foi um grande passo em busca da democratização do direito à cidade. Isso porque proporcionou que as camadas sociais historicamente excluídas se manifestassem sobre os problemas sociais que vivem diariamente (PINHEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 382). Cita-se, como exemplo, o artigo 43 do referido estatuto que, para garantir a gestão democrática da cidade, prevê, entre outros instrumentos, a realização de debates, audiências e consultas públicas, bem como iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

Em sequência, sobre o histórico da implementação da agenda da reforma urbana no Brasil, Fernandes (2007, p. 178, tradução nossa) ressalta:

Na verdade, antes da criação do Ministério das Cidades em 2003, a falta de uma resposta governamental adequada no nível federal – dada a natureza elitista da intervenção governamental efetiva por meio das poucas políticas e programas existentes – era um dos principais fatores determinantes da natureza excludente da terra e do desenvolvimento urbano no Brasil. Isso foi agravado ainda mais pelas condições de exclusão política que resultaram do ordenamento jurídico vigente até a promulgação da Constituição Federal de 1988, com esse ordenamento jurídico prejudicando não só os poderes jurídico-políticos do governo municipal, mas também a qualidade da representatividade do sistema democrático em todos os níveis de governo.

Assim, no ano de 2003 é criado o Ministério das Cidades, sendo que (ROLNIK, 2009, p. 35):

Para os atores ligados ao movimento social pela reforma urbana, a criação do Ministério das Cidades representava a possibilidade de avançar na democratização da gestão urbana, fazendo dela um dos pilares institucionais de sua agenda, ampliando os espaços de democracia participativa, até então experimentados sobretudo no âmbito local [...].

A criação do referido Ministério culminou na incorporação de ações e instrumentos que visavam garantir a função social da propriedade nos centros urbanos (ROLNIK, 2009, p. 35), bem como ocupar “um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades” (MARICATO, 2006, p. 214). Conforme o artigo 39 do Estatuto da Cidade, considera-se que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2º da mesma lei.

O Ministério também teve como objetivo a garantia do direito à moradia, ampliando-se recursos e financiamentos voltados à “produção habitacional e urbanização de

assentamentos precários, do conhecimento e regularização fundiária plena dos assentamentos [...]” (ROLNIK, 2009, p. 36), criando-se ainda o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o qual visava direcionar recursos para a promoção da moradia.

Entretanto, muitas vezes a política urbana brasileira compõe-se de uma mistura/intersecção entre a presença e a falta de Estado, fazendo-se necessária uma coalizão público-privada (FERREIRA, 2003, p. 311):

[...] a atividade imobiliária, assim como qualquer outra atividade capitalista, incorpora um forte componente de risco [...] Isso quer dizer que os empreendedores, produzem a cidade adiantando-se, se possível dentro do (seguro) vetor geral de deslocamento das classes dominantes, à demanda por vir. O fator de risco está no fato de que, evidentemente, nunca se sabe se a demanda acompanhará exatamente a oferta produzida, especialmente nos mesmos locais estrategicamente escolhidos pelos empreendedores, gerando a possibilidade das chamadas "bolhas especulativas". Nesse caso o sucesso de uma coalizão público-privada pode diminuir substancialmente ou até eliminar esses riscos. Assim, a "máquina de crescimento urbano" aparece a partir do momento em que a intensa movimentação empresarial em cada uma das "frentes" imobiliárias da cidade se faz acompanhar de todo um aparato normativo e governamental que venha consolidar essas apostas.

Ainda sobre a relação brasileira entre o setor público e privado, ao mesmo tempo em que, nas décadas de 1960 e 1970, foi desenvolvida a política nacional de desenvolvimento urbano, em 1979 foi promulgada a Lei 6.766, a qual trata sobre o parcelamento do solo urbano, definindo o loteador privado como responsável por fornecer a infraestrutura básica, áreas verdes e equipamentos públicos no seu empreendimento, relegando ao mercado formal de urbanização a produção privada das cidades (KLINK; ROLNIK, 2011, p. 103).

A consequência desse modelo adotado foi a produção da cidade privada voltada às classes médias e altas, restando às demais parcelas populacionais uma inserção ao território sem infraestrutura básica (KLINK; ROLNIK, 2011, p. 103):

Nas cidades, o resultado foi uma urbanização sem infraestrutura básica, ora pela omissão do poder local da tarefa de fiscalizar o mercado formal, que frequentemente deixa os loteamentos sem infraestrutura, ora por sua incapacidade de ofertar moradia e loteamentos adequados aos grupos de menor renda, impulsionando um mercado privado paralelo de baixíssima qualidade urbanística e habitacional.

Ocorre que o envolvimento de setores empresariais no planejamento das cidades pode culminar na captação dos interesses públicos pelos privados, através de conexões privilegiadas com os setores burocráticos, destinando-se espaços urbanos aos interesses mercadológicos, justamente pelo processo histórico-político brasileiro de ter como os maiores financiadores de campanhas eleitorais as grandes empreiteiras e incorporadoras (ROLNIK, 2009, p. 38). Esse fato faz com que as políticas públicas sejam fortemente influenciadas e

privatizadas, ocorrendo uma indevida “interferência das forças políticas de apoio à coalizão governante, que controlam, como já foi dito, a nomeação de pessoas para ocuparem os cargos considerados chave para o funcionamento operacional dos programas, projetos e das próprias instituições” (SILVA, 2003, p. 28). Nesse mesmo sentido, Fernandes (2007, p. 180-18, tradução nossa) afirma: “o desenvolvimento informal da terra resultou em grande parte da natureza elitista e tecnocrática do planejamento da cidade”.

Não é à toa que, através de decisão proferida no dia 17 de setembro de 2015, por oito votos a três, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4.650/DF, entendeu a problemática da questão e considerou inconstitucionais os dispositivos da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) e da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995), que permitiam o financiamento de campanhas eleitorais por empresas. O ministro Luiz Fux, autor do voto vencedor, asseverou na ocasião que “a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano” (BRASIL, 2015).

Ainda nesse sentido, em 22 de março de 2018, a Suprema Corte, por maioria, também julgou procedente outra Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5.394) para declarar a invalidade de trecho da Lei das Eleições, introduzido pela Lei 13.165/2015 (também chamada de Minirreforma Eleitoral), que permitia “doações ocultas” a candidatos políticos, por violar a transparência eleitoral (BRASIL, 2018).

Rolnik (2009, p. 39) ainda coloca, ao lado da privatização dos interesses públicos, a complexidade e a linguagem da legislação e do planejamento urbano, bem como do uso e da ocupação do solo, as quais têm como objetivo final a especulação e valorização imobiliária, como alguns dos motivos de exclusão da parcela pobre da população do efetivo acesso à propriedade. Dessa forma, a autora também aponta que as próprias opacidades legislativa e semântica já são suficientes para excluir a população mais pobre do espaço de discussão e da influência das políticas públicas, que restará composto somente por técnicos e pelo polo empresarial, direcionando os investimentos públicos às áreas interessantes para o mercado capitalista.

Sobre a “privatização” da produção do espaço urbano e sua relação com a exclusão das camadas mais pobres para áreas que não são interessantes para o mercado, Fernandes (2007, p. 209-210, tradução nossa) destaca:

No entanto, se esta tradição de planejamento recente tem sido ineficiente do ponto de vista dos objetivos de organização espacial e inclusão social nominalmente declarados, tem sido extremamente eficiente em garantir a maximização dos ganhos de capital no mercado fundiário e imobiliário - determinando assim o lugar do pobres urbanos nas cidades, ou seja, nas áreas excluídas do mercado como nas favelas e nas áreas periféricas, em terras públicas, áreas de risco e em áreas de proteção ambiental.

Neste diapasão, através da transformação da terra em um verdadeiro produto, as leis relativas ao uso e ocupação do solo urbano definem qual tipo de moradia pode ser produzida naquele espaço (loteamento, condomínio vertical, condominio de lotes etc.), destinando-se as melhores e mais valorizadas localizações às populações de maior renda através da aprovação de planos diretores, mais uma vez negando à parcela pobre da população o efetivo acesso a esses empreendimentos (ROLNIK, 2009, p. 40).

Retornando à questão do direcionamento dos investimentos/gastos públicos, defende-se que a Constituição Federal de 1988 deu certa autonomia aos Municípios, fortalecendo-os através do aumento das transferências constitucionais para estes entes. Porém, conforme tabelas abaixo, as receitas municipais ainda dependiam muito das transferências fiscais.

Tabela 1 - Distribuição das receitas municipais segundo as grandes regiões no ano de 2017.

OBSERVATÓRIO DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS

TABELA 1

**DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS
SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES NO ANO DE 2017**

BRASIL E GRANDES REGIÕES	RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL (R\$)	RECEITAS TRIBUTÁRIAS (R\$)	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS (R\$)	OUTRAS RECEITAS (R\$)
BRASIL	631.511.933.609	108.864.333.661	416.733.221.969	105.914.377.979
Norte	40.792.168.794	3.597.263.328	32.716.860.561	4.478.044.905
Nordeste	136.377.314.740	12.843.650.358	108.995.186.546	14.538.477.836
Sudeste	305.077.719.384	70.524.368.606	176.436.184.749	58.117.166.029
Sul	107.736.505.029	16.153.064.289	69.332.665.845	22.250.774.895
Centro-oeste	41.528.225.662	5.745.987.080	29.252.324.268	6.529.914.314

FONTE: Ministério da Fazenda / Secretaria do Tesouro Nacional. Finbra2017

ORGANIZAÇÃO FINAL DOS DADOS: François E. J. de Bremaeker

Tabela 2 - Participação relativa das receitas municipais segundo as grandes regiões do ano de 2017.

TABELA 3
PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS RECEITAS MUNICIPAIS
SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES NO ANO DE 2017

BRASIL E GRANDES REGIÕES	RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL (%)	RECEITAS TRIBUTÁRIAS (%)	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS (%)	OUTRAS RECEITAS (%)
BRASIL	100,00	17,24	65,99	16,71
Norte	100,00	8,82	80,20	10,98
Nordeste	100,00	9,42	79,92	10,66
Sudeste	100,00	23,12	57,83	19,05
Sul	100,00	14,99	64,35	20,66
Centro-oeste	100,00	13,84	70,44	15,72

FONTE: Ministério da Fazenda / Secretaria do Tesouro Nacional. Finbra2017
ORGANIZAÇÃO FINAL DOS DADOS: François E. J. de Bremaeker

Fonte: Ministério da Fazenda *apud* Bremaeker (2018).

As transferências automáticas acima referidas acabam por custear a maior parte da máquina pública do município (estando aqui incluídos os serviços básicos para a população). Dessa forma, o desenvolvimento de infraestrutura urbana torna-se altamente dependente das transferências voluntárias e do acesso a operações de crédito oriundos de convênios entre os municípios e governos estaduais e federal (orçamento programável), além de emendas parlamentares, as quais são utilizadas como “engrenagens centrais de um processo que se alicerça no individualismo dos políticos, dando lugar a uma distribuição clientelista e localista dos recursos públicos” (ROLNIK, 2009, p. 42), muitas vezes utilizado como “moeda de troca a selar acordos que envolveriam eleitores, legisladores e Executivo” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005, p. 737).

Para ilustrar o exposto acima, no ano de 2019 a área de Urbanismo foi o segundo maior destino das emendas parlamentares (ficando atrás somente da área da Saúde), correspondendo a 14,65% do total, sendo que, dessa porcentagem, 64,86% foi direcionado para a “infraestrutura urbana” e 33,69% para “assistência comunitária”, ficando o 1,45% restante dividido entre “transportes coletivos urbanos” e “ordenamento territorial” (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2019).

Sobre a relação entre política, emendas parlamentares e desenvolvimento urbano, bem aponta Rolnik (2009, p. 46):

A área de desenvolvimento urbano é particularmente suscetível a estas práticas: como os recursos são geograficamente determinados, microinvestimentos nas periferias contribuem para sustentar mandatos em eleições sucessivas. Os pequenos valores orçamentários envolvidos, insuficientes para garantir condições de urbanidade básica, apresentam, no entanto, resultados visíveis a curto prazo e, portanto, possibilidades de retribuição por parte do eleitor. Atores políticos, especialmente aqueles envolvidos no jogo político-partidário, estão geralmente mais interessados nas consequências de suas ações a curto prazo em razão da temporalidade da política eleitoral.

Dessa forma, é inegável que, para que busquemos a solução do problema da moradia no Brasil, faz-se necessária uma atuação forte do Estado, através de políticas públicas voltadas à questão da moradia. Nesse sentido, o termo “política pública” pode ser definido como: “o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (HOFLING, 2001, p. 31), enquanto políticas sociais (HOFLING, 2001, p. 31):

[...] se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Ainda nesse sentido, Mânica (2007, p. 175 *apud* CAMPOS; RIBEIRO, 2012, p. 312) afirma que as políticas públicas podem estar consubstanciadas “em leis ou atos normativos, mas com eles não se confundem, pois decorrem do conjunto de atos e/ou normas que implementam valores e objetivos albergados pelo ordenamento jurídico”.

Rister (2007, p. 375) ainda ensina que:

O corretivo da injustiça advinda da desigualdade material não decorreria da criação de estatutos jurídicos particulares para os carentes ou marginalizados, o que seria perpetuar as diferenças, mas do desenvolvimento de políticas públicas ou programas de ação governamental. Aqui é que se afirmaram os direitos humanos consistentes em pretensões a prestações sociais concretas: direito à educação, à saúde, à habitação, à seguridade social.

Ocorre que tais políticas não são “autoimplementáveis”, mas também podem gerar contradições e resultados diferentes dos esperados. Isso porque voltam-se a grupos diferentes e estão sujeitas a diversos interesses, inerentes às relações sociais de poder de uma sociedade capitalista (HOFLING, 2001, p. 35). Nesse sentido: “As teorias políticas liberais concebem as funções do Estado essencialmente voltadas para a garantia dos direitos individuais, sem interferência nas esferas da vida pública e, especificamente, na esfera econômica da sociedade” (HOFLING, 2001, p. 36).

Dessa forma, não se deve elaborar ou analisar uma política pública e sua implementação sem considerar os fatores culturais de uma determinada sociedade, “àqueles que historicamente vão construindo processos diferenciados de representações, de aceitação, de rejeição, de incorporação das conquistas sociais por parte de determinada sociedade” (HOFLING, 2001, p. 39).

Nesse sentido, “os programas de regularização fundiária – vinculados a melhorias urbanas – têm sido crescentemente vistos como um instrumento de política habitacional extremamente importante na luta de um grande contingente de moradores de favelas e de bairros clandestinos em busca da integração socioeconômica” (AZEVEDO, 2007, p. 14). Sobre a análise e implementação de políticas públicas habitacionais, o mesmo autor assevera ainda (AZEVEDO, 2007, p. 26):

Em uma sociedade extremamente heterogênea e desigual como a brasileira, questões aparentemente universais como educação, serviços de saúde, saneamento e habitação não são facilmente comparáveis e muito menos intercambiáveis entre alguns dos diversos “submundos” sociais. Assim, no referente ao habitat, temas como necessidades habitacionais, aluguel, habitação adequada, tamanho de terreno, infra-estrutura, entre outros – que em geral são tratados como se estivessem vinculados a um único mercado –, têm, na verdade, significados muito variados, dependendo dos setores sociais a que se referem.

Assim, o Estado tem um papel crucial quanto ao respeito, concretização e efetivação dos direitos fundamentais, através da elaboração de políticas públicas. Entretanto, o sucesso destas está intimamente ligado à capacidade de diálogo e participação popular na sua elaboração e na “gestão do direito à cidade sustentável” (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018, p. 328).

Essa participação popular justifica-se para que os cidadãos não se sintam meros destinatários da lei, mas sim partícipes na sua elaboração. Dessa forma, conseqüentemente, as decisões públicas serão cumpridas com mais empenho e menos resistência pelos destinatários da norma (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018, p. 328).

Nesse sentido, quando tratamos de direito urbanístico e plano diretor, bem como sua complexidade normativa, a participação popular deve ser ainda mais participativa. Isso porque o Plano Diretor Municipal está intrinsecamente ligado à efetivação do “direito à cidade”, devendo observar os princípios constitucionais, como a função social da propriedade e a dignidade da pessoa humana, sob pena de ser considerado inconstitucional (PINHEIRO; RODRIGUES, 2011, p. 384). Nesse mesmo sentido (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018, p. 329):

Não basta, por isso, conceber como modelo participativo o simples acesso às informações e aos documentos decorrentes dos trabalhos de elaboração ou de revisão do plano diretor, realizados pela equipe técnica, ou mesmo que os cidadãos sejam meramente consultados. É preciso que os munícipes possam participar do processo deliberativo, com poder de decisão, em uma forma representativa social ou individual. Defende-se, portanto, que, por se tratar do estabelecimento de políticas públicas, deve ocorrer a participação democrática em todas as fases, em especial na tomada de decisão.

Por meio de planos diretores participativos é que se alcança mais facilmente a funcionalidade social das cidades, com reflexos positivos da urbanização para todos os munícipes. Esses reflexos benéficos vão propiciar aos cidadãos um Estado de bem-estar absolutamente essencial para o exercício de seus direitos fundamentais.

Dessa forma, como resta evidente, a intenção do Estatuto da Cidade, ao impor a participação popular na sua elaboração, é a de não resumir o planejamento urbano somente ao tecnicismo, mas também de assegurar a todas as camadas sociais o direito a uma construção colaborativa do espaço urbano e de combater a tradição excludente da gestão pública (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018, p. 333).

Por todo o exposto até aqui no presente trabalho, verifica-se que a questão da moradia/habitação em nosso país não é uma questão fácil de ser resolvida. Além da falta de recursos, a dependência de repasses de emendas parlamentares, a captação dos interesses públicos pela lógica de mercado e os fatores culturais, bem como os possíveis resultados inesperados, são questões que não podem ser ignoradas.

Assim, mais à frente no presente trabalho, reservou-se um capítulo para o estudo da Análise Econômica do Direito e como ela pode (e deve) ser aplicada ao se analisar a nova Lei de Regularização Fundiária Urbana, juntamente com as políticas públicas que visem o combate às mazelas brasileiras ligadas à questão habitacional.

3 DO DIREITO DE PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL

Antes de adentrarmos no estudo da Análise Econômica do Direito e, posteriormente, no da Regularização Fundiária Urbana, faz-se necessário entendermos o direito de propriedade previsto em nosso ordenamento jurídico, pontuando conceitos que são imprescindíveis para o deslinde da questão. Em primeiro lugar, torna-se necessária a explanação sobre o conceito de propriedade no direito brasileiro e suas formas de aquisição.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) prega, em seu artigo 5º, que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, e que a propriedade, assim como outros direitos ali elencados, é inviolável, garantindo ainda em seu inciso XXII o direito à propriedade e, no inciso seguinte, que a propriedade deve atender à sua função social.

Sobre a importância da função social da propriedade e sua relação com o combate às desigualdades, Grau (1988, p. 214 *apud* RISTER, 2007, p. 357) afirma que esse princípio pode fornecer meios para combater a pobreza ao superar a concepção primitiva de propriedade.

Dessa forma, a Constituição brasileira elevou a propriedade ao nível dos direitos fundamentais, intrinsecamente ligados à dignidade da pessoa humana, os quais demandam uma atuação por parte do Estado para a sua garantia e efetivação. Como bem leciona Sarlet (2004, p. 259 *apud* CAMPOS; RIBEIRO, 2012, p. 310), os direitos fundamentais “[...] reclamam uma atuação concretizadora dos órgãos estatais, especialmente do legislador”.

O Código Civil brasileiro (BRASIL, 2002), por sua vez, não define o que é a propriedade (seu instituto), mas enumera, em seu artigo 1.228, caput, parágrafo 1º, os poderes do proprietário e prega seu exercício, observando as finalidades econômicas e sociais:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.
§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

A definição de propriedade é mutável e transformada pelo regime político e econômico no qual um país está inserido; não tem uma definição uníssona e global, alterando seu sentido de acordo com o sistema jurídico em que está inserida. Gonçalves (2013, p. 229-230) define bem o direito de propriedade como sendo “[...] o poder jurídico atribuído a uma pessoa de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, em sua plenitude e

dentro dos limites estabelecidos na lei, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”.

Assim sendo, a propriedade é constituída por quatro direitos: usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa, ou seja, o *jus utendi*, *jus fruendi*, *jus abutendi* e *rei vindicatio* do Direito Romano, tendo como sujeito ativo o próprio proprietário. O sujeito passivo, por sua vez, é indeterminado: ou seja, é oponível a toda a sociedade (*erga omnes*) e também contra a arbitrariedade do Estado, pois é um dos direitos fundamentais elencados no artigo 5º de nossa Constituição Federal.

O primeiro deles, o direito de usar a coisa, se caracteriza por ser o poder de utilizá-la conforme sua vontade. Porém, frise-se que, apesar de ser considerado o uso pleno, este é limitado pela lei, ou melhor, condicionado à utilização de acordo com a função social da propriedade, juntamente com as suas finalidades econômicas e sociais.

Já o *jus fruendi*, por sua vez, consiste no direito do proprietário do bem de explorá-lo economicamente, tendo o direito e a propriedade inclusive sobre os frutos obtidos através desta, sejam eles civis (renda por aluguel da coisa, por exemplo) ou naturais (frutos naturais advindos da exploração da terra nua, por exemplo).

O direito de dispor da coisa, que é, por sua vez, inerente à nua propriedade, é o direito que o proprietário possui de alienar, transferir ou gravar de ônus daquela (dar em garantia). É considerado um direito inerente à nua propriedade devido ao fato de essa dividir-se em propriedade direta e indireta, como nos casos de cessão dos direitos de usufruto, em que o proprietário direto fica com os direitos de usar e fruir da coisa, e o proprietário indireto, ou nu proprietário, permanece no poder de aliená-la e reivindicá-la (sendo esse o quarto direito inerente à propriedade, exercido através da ação reivindicatória). É importante destacar que o possuidor direto também poderá reivindicar a coisa, porém, através da ação de reintegração de posse, esbulho ou interdito proibitório, pois não é o proprietário, e sim o possuidor da coisa.

Pode ser citado ainda como atributo inerente da propriedade seu caráter absoluto ou “pleno e exclusivo”, como preceitua o artigo 1.231 do Código Civil⁴. Tal atributo absolutista não deve (nem pode) ser entendido como algo que não possui limites e restrições, pois, como já visto, a propriedade deve ser exercida em conformidade com as suas finalidades econômicas e sociais. A exclusividade, por sua vez, decorre da lógica de que uma coisa não pode ser exclusiva de duas ou mais pessoas ao mesmo tempo, não indo essa lógica de

⁴ “Art. 1.231. A propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário.”

encontro, porém, com o instituto do condomínio, pois cada condômino é proprietário de uma parte ideal, que não se confunde com a do outro.

Sobre a aquisição da propriedade, tratam da matéria, entre outros, os artigos 1.227 e 1.245 do Código Civil, estabelecendo que a propriedade imobiliária só se adquire com o registro do respectivo título no Cartório de Registro de Imóveis competente. Para essa afirmação há exceções, como o *Princípio da Saisine*, pelo qual a propriedade, em caso de abertura de sucessão, transmite-se desde logo aos herdeiros legítimos e testamentários, não dependendo de registro para a sua aquisição, mas sim para a prática dos atos de disposição, em respeito ao princípio da continuidade, para que assim o herdeiro conste como proprietário daquele imóvel na matrícula.

Cita-se ainda como outra exceção a usucapião, modo de aquisição originário da propriedade, caso em que essa será transmitida automaticamente quando forem atingidos todos os requisitos legais, sendo a sentença proferida pelo juiz, portanto, meramente declaratória.

Após o conceito de propriedade e a forma de transmissão dessa em nosso direito brasileiro, cabe-nos conceituar o significado da expressão “modo de aquisição” da propriedade. Assim, Penteadó (2012, p. 295-296) nos ensina, de maneira muito clara, que o:

Modo de aquisição consiste no elemento determinante para o ingresso do bem no patrimônio do sujeito. Adquirir direitos pressupõe uma causa que determina a aquisição. Esta causa é um fato jurídico cujo efeito é o ganho do direito. Existem vários modos de aquisição no direito privado, que variam conforme o tipo de direito objeto do processo aquisitivo.

Existem modos de aquisição que se vinculam a uma substancial realidade fenomênica e modos de aquisição que independem dela. Daí que se possa falar em modos de caráter causal e outros de caráter abstrato, conforme exista vinculação ao fato subjacente.

Gonçalves (2013, p. 254) preceitua ser aquisição originária:

Quando não há transmissão de um sujeito para outro, como ocorre na acessão natural e na usucapião. O indivíduo, em dado momento, torna-se dono de uma coisa por fazê-la sua, sem que lhe tenha sido transmitida por alguém, ou porque jamais esteve sob o domínio de outrem. Não há relação causal entre a propriedade adquirida e o estado jurídico anterior da própria coisa.

Diz-se ainda ser derivada de “[...] quando resulta de uma relação negocial entre o anterior proprietário e o adquirente, havendo, pois, uma transmissão do domínio em razão da manifestação de vontade, como no registro do título translativo e na tradição” (GONÇALVES, 2013, p. 254), dizeres que vão ao encontro dos de Penteadó (2012, p. 301):

Nos modos de aquisição derivados, existe uma vinculação causal, no ato de transferência, que faz com que a situação jurídica suceda-se sem alteração qualquer que não seja a subjetiva [...]. Nos modos originários de aquisição da propriedade existe uma aquisição do direito real sem vínculo causal com a titularidade anterior. O direito de propriedade ou se adquire *ex novo* por determinação legal ou é transferido sem alienação, de modo a se não verificar o vínculo causal observado nas hipóteses anteriores.

Ainda tendo a existência ou não de relação jurídica entre o antigo e o novo proprietário como ponto principal de diferenciação entre os modos de aquisição originária ou derivada, Venosa (2012, p. 181-182) diz que: “[...] a aquisição da propriedade é *originária* quando desvinculada de qualquer relação com titular anterior. Nela não existe relação jurídica de transmissão. Inexiste ou não há relevância jurídica na figura do antecessor”. Já na aquisição derivada “[...] há relação jurídica com o antecessor. Existe transmissão da propriedade de um sujeito a outro” (VENOSA, 2012, p. 181-182), citando ainda como exemplos da primeira espécie a usucapião, e da segunda espécie a aquisição por direito hereditário, a derivada de contrato, entre outros.

Temos agora que diferenciar o que são bens particulares e bens públicos. O Código Civil nos auxilia e explica muito bem o que são bens públicos: “Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem” (BRASIL, 2002).

Assim, o artigo 98 do referido diploma legal é muito claro. Todos os bens de domínio nacional que pertencerem às pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, entre outros) são considerados bens públicos. Assim, por lógica inversa, aqueles bens pertencentes a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado serão considerados bens particulares. Os bens públicos ainda podem ser de três espécies: de uso comum do povo, de uso especial e os dominicais (BRASIL, 2002):

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Em regra, as pessoas de direito privado podem dispor livremente de seu patrimônio, remontando-nos aos poderes do artigo 1.228 inerentes à propriedade (usar, gozar e dispor da

coisa, e o direito de reavê-la). Porém, questiona-se: as pessoas de direito público possuem a mesma liberdade? O artigo 100 e 101 do Código Civil são categóricos: os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar. Ressalta-se, entretanto, que os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei (BRASIL, 2002).

Vê-se, portanto, que aqueles bens previstos no artigo 100 (de uso comum do povo e de uso especial) são, em regra, inalienáveis enquanto conservarem a sua qualificação. Por outro lado, os bens públicos dominicais podem ser alienados, desde que seguidos os procedimentos legais.

Os primeiros podem ser alienados após o chamado processo de desafetação que, conforme ensina Lotufo (2002, p. 256), pode ser definido como “[...] a mudança de destinação do bem, visando incluir bens de uso comum do povo, ou bens de uso especial, na categoria de bens dominicais, para possibilitar a alienação, nos termos das regras do Direito Administrativo”.

Por fim, como último conceito a ser abordado, devemos nos debruçar sobre o conceito de “função social da propriedade”. O artigo 5º, XXIII da Constituição Federal (BRASIL, 1988) assevera que a propriedade atenderá à sua função social. Por sua vez, o Código Civil (BRASIL, 2002), em seus parágrafos 1º e 2º, prega:

Art. 1.228 § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

Assim, vê-se que tanto a Carta Magna quanto a legislação infraconstitucional não definem de maneira inequívoca o conceito de função social da propriedade, mas nos dão indícios de seu significado. Conforme depreende-se dos parágrafos primeiro e segundo do artigo 1.228 do Código Civil, a função social implica em atitudes positivas e abstenções por parte do titular do direito real.

Diz-se positivas pois, conforme visto acima, o parágrafo primeiro impõe ao proprietário o dever de exercer seu direito norteado pelas finalidades econômicas e sociais, dando destinação própria e constitucional ao seu imóvel (BRASIL, 2002).

Por outro lado, fala-se em abstenções, pois a segunda parte do referido dispositivo proíbe atos que violem o estabelecido em lei especial e que prejudiquem a flora, a fauna, as

belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como prega que se deve evitar a poluição do ar e das águas. Ainda no parágrafo segundo, proíbe atos por parte do proprietário que venham a prejudicar outrem (BRASIL, 2002).

Porém, devido à profundidade deste estudo, a definição legal não basta. Temos de nos debruçar sobre a doutrina civilista para uma melhor elucidação do conceito do presente instituto ora abordado. Nesse sentido, Gomes (2004, p. 129), sobre a função social da propriedade, afirma que:

[...] No mundo moderno, o direito individual sobre as coisas impõe deveres em proveito da sociedade e até mesmo no interesse de não proprietários. Quando tem por objeto bens de produção, sua finalidade social determina a modificação conceitual do próprio direito, que não se confunde com a política de limitações específicas ao seu uso. A despeito, porém, de ser um conceito geral, sua utilização varia conforme a vocação social do bem no qual recai o direito - conforme a intensidade do interesse geral que o delimita e conforme a sua natureza na principal *rerum divisio* tradicional. A propriedade deve ser entendida como função social tanto em relação aos bens imóveis como em relação aos bens móveis.

Assim, vê-se que a função social da propriedade está muito ligada à sua destinação econômica, mas não podemos nos restringir a isso, como bem assevera Lôbo (2015, p. 113-114):

[...] a interpretação das normas infraconstitucionais não pode levar ao equívoco, ainda corrente, da confusão entre função social e aproveitamento econômico. Pode haver máximo aproveitamento econômico e lesão à função social da propriedade ou da posse. Na situação concreta, não há função social quando, para a maximização dos fins econômicos, o titular de imóvel urbano não atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade (CF, art. 182, § 2º) ou o titular do imóvel rural não promove o aproveitamento racional e adequado da terra, ou não utiliza os recursos naturais disponíveis, ou não preserva o meio ambiente, ou não cumpre a legislação trabalhista, ou não promove o bem-estar dos trabalhadores (CF, 186). Não são, portanto, a produtividade ou os fins econômicos que orientam a aplicação da função social da propriedade ou da posse.

Assim, podemos concluir que a função social da propriedade abrange uma série de obrigações e abstenções por parte do proprietário, não estando somente ligada ao seu aspecto econômico. Dessa forma, uma propriedade que respeita sua função social é aquela que é efetivamente utilizada de maneira razoável e admissível pelo ordenamento jurídico, com destinação lícita e sem prejudicar a outrem, ao mesmo tempo que preserva os recursos naturais conforme manda a lei pátria, bem como as relações de trabalho e do bem-estar do trabalhador. O não atendimento, de maneira isolada ou conjunta, de quaisquer dessas características ensejará na violação da função social da propriedade, acarretando as

consequências tipificadas em lei.

Sobre o Estatuto da Cidade e a sua relação com a função social da propriedade, Fernandes (2013, p. 225-226) afirma:

Em termos conceituais, o Estatuto da Cidade consolidou um novo paradigma jurídico sobre a questão da propriedade imobiliária, concebida não mais apenas em função do reconhecimento dos direitos individuais, mas também e sobretudo em função do reconhecimento das responsabilidades e obrigações sociais que resultam da condição de ser proprietário de um bem imóvel, bem como dos direitos coletivos e sociais sobre o solo urbano e seus recursos. A função social – que na nova ordem jurídico-urbanística é a condição mesma de reconhecimento do direito privado de propriedade – deve ser determinada por planos diretores e leis urbanísticas e ambientais, especialmente na esfera municipal. Além de consagrar a separação entre direito de construir e direito de propriedade, promovendo uma plena ruptura com a tradição de civilismo jurídico e mesmo com o avanço do Direito Administrativo nesse sentido, o Estatuto da Cidade consolidou a interpretação de que, muito mais do que mera “limitação administrativa da propriedade”, a função social acarreta o poder de obrigar o proprietário a certos comportamentos. Trata-se assim menos do reconhecimento de um “direito de propriedade”, e mais de “direito à propriedade”: um direito sem conteúdo predeterminado e cujos valores sociais de uso coexistem – e em muitos casos superam – o seu valor econômico de troca.

Como afirmado anteriormente, o referido diploma legal previu instrumentos democráticos (democracia representativa e direta) de gestão da cidade, de forma que a participação popular foi ampliada e aproximada do poder público no direcionamento e construção do espaço urbano (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018, p. 323).

Assim, verifica-se a evolução trazida pelos diversos diplomas legais acima elencados no tocante à conceituação da propriedade e ao reconhecimento da sua função social, superando-se a visão individualista do Código Civil de 1916, trazendo novos contornos para o planejamento urbano e culminando, inclusive, em uma releitura de todo o planejamento urbano e seus instrumentos, bem como de políticas públicas relativas à moradia.

4 DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E DIREITOS DE PROPRIEDADE

É inegável que o estudo do Direito e da Economia devem estar sempre juntos. De nada adianta o legislador criar leis sem levar em consideração o impacto econômico ou os aspectos mercantis que as envolvem, sob pena da lei nascer morta. Nesse sentido, afirmam Campos e Ribeiro (2012, p. 320):

[...] o simples fato da estrutura normativa ter sido delineada juridicamente com o escopo de concretização dos direitos fundamentais não garante que efetivamente ela cumprirá com este papel. A compreensão do Direito distanciado da realidade social, política e econômica não é suficiente para dar conta da complexidade da sociedade contemporânea. É utópico entender que a mera eficácia formal das normas jurídicas será suficiente para garantir que, em todas as hipóteses, a finalidade para a qual tais normas delineadas serão alcançadas.

A corroborar esta afirmação, basta verificar que não raras vezes são formuladas leis para atender determinada função e as mesmas acabam não gerando o efeito esperado ou acabam resultando em efeitos justamente contrários aos fins para os quais foram criadas.

Sobre a relação entre Direito e Economia, Salama (2010, p. 9) bem aponta que:

[...] enquanto o Direito é exclusivamente verbal, a Economia é também matemática; enquanto o Direito é marcadamente hermenêutico, a Economia é marcadamente empírica; enquanto o Direito aspira ser justo, a Economia aspira ser científica; enquanto a crítica econômica se dá pelo custo, a crítica jurídica se dá pela legalidade. Isso torna o diálogo entre economistas e juristas inevitavelmente turbulento, e geralmente bastante destrutivo.

Durante muito tempo, Direito e Economia não eram estudados de maneira interligada. Porém, nos dias atuais, é impensável a total desconexão entre essas duas áreas, sendo que o campo da Análise Econômica do Direito (AED) basicamente enxerga as normas e leis como variáveis de um sistema complexo, que influenciam fortemente nas relações econômicas como um todo, principalmente quando tratamos de direito tributário, responsabilidade civil e, logicamente, o direito de propriedade.

Como bem ensina Gico (2010, p. 8 *apud* GAROUPA; PORTO, 2020, p. 15) sobre a relação entre Economia e Direito:

O Direito é, de uma perspectiva mais objetiva, a arte de regular o comportamento humano. A economia, por sua vez, é a ciência que estuda como o ser humano toma decisões e se comporta em um mundo de recursos escassos e suas consequências. A Análise Econômica do Direito, portanto, é o campo do conhecimento humano que tem por objetivo empregar os variados ferramentais teóricos e empíricos econômicos e das ciências afins para expandir a compreensão e o alcance do direito e aperfeiçoar o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação de normas jurídicas, principalmente com relação às suas consequências.

Nesse sentido, Cooter e Ulen (2010, p. 33), sobre a interdisciplinaridade das duas áreas em questão, afirmam que a Análise Econômica do Direito “[...] facilita uma maior compreensão de ambos. A economia nos ajuda a perceber o direito de uma maneira nova, que é extremamente útil para os advogados e para qualquer pessoa interessada em questões de políticas públicas”. Garoupa e Porto (2020, p. 55) ainda afirmam que a AED “[...] explicitamente considera as instituições jurídicas não como exógenas ao sistema econômico, mas como variáveis pertencentes a ele, e observa os efeitos de mudanças em uma ou mais destas variáveis sobre elementos do sistema”.

A AED está baseada na teoria microeconômica e na ideia de que os agentes econômicos, antes de tomar decisões econômicas, sociais ou culturais, avaliam os custos e benefícios envolvidos na operação. Essa avaliação considera, principalmente, as probabilidades de certas consequências acontecerem após a tomada de decisão. Porto (2019, p. 28-29) ainda ensina que essa avaliação feita pelos agentes também considera os seus níveis de bem-estar, ou seja, a utilidade que aqueles obterão após tomarem suas decisões ou abstenções (decisões que poderiam ter tomado, mas não o fizeram, também chamadas de custos de oportunidade).

Sobre essas decisões tomadas pelos agentes, Garoupa e Porto (2020, p. 56) bem ensinam, de acordo com a teoria microeconômica:

[...] antes de tomar uma decisão os agentes econômicos comparam os benefícios e os custos das diferentes alternativas, sejam elas de natureza estritamente econômica, seja de natureza social ou cultural. Estes custos e benefícios são avaliados segundo as preferências dos agentes e o conjunto de informações disponíveis no momento da avaliação. Esta análise de custo-benefício é consequencialista porque leva em conta o que vai acontecer (em termos probabilísticos) depois de tomada a decisão. Os agentes econômicos, portanto, preocupam-se com o futuro e não com o passado, uma vez que este último não pode ser modificado.

Entretanto, o ser humano, muitas vezes centrado em sua individualidade, toma decisões egoístas, atentando-se somente aos seus benefícios e custos, de modo a ignorar as consequências sociais de suas ações e decisões. Dessa forma, deve-se perseguir o alinhamento dos objetivos individuais e sociais, criando-se meios de indução dos agentes econômicos para que considerem os custos e benefícios coletivos em suas decisões (SEIDENFELD, 1996, p. 61 *apud* PORTO, 2019, p. 35). Nesse sentido, a legislação tem papel crucial para a indução de comportamento dos indivíduos, como ocorre, por exemplo, com a nova Lei de Regularização Fundiária Urbana (tópico que será aprofundado mais à frente).

Essa intervenção regulatória do Estado na economia através da elaboração de leis, por exemplo, justifica-se para corrigir as “falhas de mercado”. Ou seja, quando os agentes econômicos, ao agirem em seu próprio interesse, acabam por prejudicar a coletividade, o Estado deve intervir para que eles mudem o seu comportamento e façam o que é melhor para a coletividade (ARAÚJO, 2019, p. 203).

Dessa forma, utilizando-se de conceitos da microeconomia, a AED busca, entre outras coisas, estudar os comportamentos dos indivíduos envolvidos – enquanto seres racionais e agentes econômicos em um determinado contexto – os quais, buscando o melhor custo-benefício, poderão ter suas decisões afetadas pelas normas vigentes no momento da realização dos negócios que celebrarem.

Assim, como bem ressalta Ferreira Filho (2018, p. 1451):

[...] a AED pode ser de grande valia para se realizar uma avaliação prévia dos efeitos de uma política pública a ser implementada, bem como para uma avaliação crítica daquelas que já estejam em andamento, preocupando-se sempre com os efeitos concretos das normas sobre o comportamento e, conseqüentemente, a vida das pessoas.

Ronald Coase é considerado um dos precursores da AED, por sua obra *O Problema do Custo Social* (1960). Neste trabalho, o autor trata sobre determinação de preços e responsabilização de prejuízos causados por alguém a outra pessoa, e posteriormente nos traz importantes ensinamentos quanto à teoria dos “custos de transação”, que será aplicada no nosso estudo a seguir.

Como bem leciona o autor, no momento de se realizar uma transação, os agentes envolvidos deverão descobrir quem é a parte contrária e quais são as condições da negociação, a própria negociação em si, o custo de formulação do contrato (instrumentalização do negócio) e o de vigilância para assegurar o seu cumprimento, sendo estes, entre outros, os “custos” envolvendo uma negociação/transação (COASE, 2008, p. 12).

O referido autor prossegue dizendo que, ao levar-se em consideração tais custos de transação, “a aludida realocação de direitos somente ocorrerá quando o aumento no valor da produção por ela gerado for maior do que os custos incorridos para implementá-la” (COASE, 2008, p. 13). Porém, quando os custos superarem o acréscimo do valor da produção, o resultado será de cessação da atividade ou de criação de um impedimento para o seu início (COASE, 2008, p. 13). Nesse sentido, complementa (COASE, 2008, p. 13):

Nessas condições, a delimitação inicial dos direitos exerce influência sobre a eficiência com a qual o sistema de preços opera. Um arranjo de direitos pode ser o

mais apto, entre todas as alocações possíveis, a gerar um grande valor de produção. Mas, a não ser que esta já seja a alocação de direitos estabelecida pelo sistema jurídico, os custos para se atingir os mesmos resultados pela alteração e combinação dos direitos pelo mercado podem ser tão elevados que esse arranjo ótimo de direitos, e a maximização do valor da produção dele advinda, podem jamais ser atingidos.

O autor ainda apresenta uma solução para a diminuição dos custos de transação: a organização econômica em forma de firmas (“*firms*”⁵), como uma alternativa à sujeição das transações no mercado. Isso porque, sustenta o estudioso, dentro das firmas eliminam-se as negociações individuais relativas aos fatores de produção, substituindo-as por uma decisão administrativa concentrada, o que resulta em uma realocação produtiva, sem que seja necessária barganha entre os detentores dos fatores de produção (COASE, 2008, p. 13).

Nesse sentido, o titular de larga propriedade pode dar diversas destinações para ela, considerando as interações lucrativas que podem advir da exploração dessas diferentes atividades, evitando a negociação (e seus custos) com outros empreendedores. Ou seja, “a firma adquiriria o direito de todas as partes, de modo que a reorganização das atividades não seria consequência de uma reorganização de direitos por meio de contratos, mas resultado de uma decisão administrativa acerca de como os direitos deveriam ser utilizados” (COASE, 2008, p. 13).

Como bem assevera o autor, os custos administrativos de organização da transação através da firma serão menores do que os custos de transação do mercado, os quais serão substituídos por decisões internas e administrativas. Porém, quando a realização do contrato for difícil, longa ou trabalhosa, “seria altamente surpreendente se o surgimento de uma firma ou a extensão das atividades de uma firma existente não fossem a solução adotada [...]” (COASE, 2008, p. 13).

Ocorre que, até mesmo internalizados na firma, os custos administrativos ainda assim podem ser elevados, tornando impossível a sua efetivação. Nesse sentido, Ronald Coase traz uma solução alternativa: a regulação feita diretamente pelo governo, através de uma lei (ou agência), atuando como uma “superfirma” e interferindo no uso dos fatores de produção, através de decisões administrativas. Assim, será capaz de evitar totalmente o mercado, fato esse impossível para uma firma normal, e poderá decretar e direcionar de que maneira os fatores de produção devem ser utilizados (COASE, 2008, p. 14).

Entretanto, o ponto-chave da teoria de Coase – e que é, conseqüentemente, também aplicável ao presente estudo –, é o de que, mesmo o governo tendo tais poderes a seu dispor,

⁵ Conferir: COASE, Ronald H. The Nature of the Firm. **Economica**, New Series, Londres, v. 4, n. 16, p. 386-405, nov. 1937.

podendo, teoricamente, realizar certas atividades com um custo menor do que os particulares teriam, ainda assim existirão custos. Como bem destaca o autor (COASE, 2008, p. 14):

[...] não há razão para se supor que as normas restritivas e de zoneamento criadas por uma administração falível, submetida a pressões políticas, e que opera sem o peso da concorrência, serão sempre, necessariamente, voltadas para o aumento da eficiência com a qual o sistema econômico opera. Mais ainda: essas normas regulatórias gerais, que devem ser aplicadas a uma variedade de casos, terão seu cumprimento exigido pelo Estado em situações para as quais se mostram completamente inapropriadas. A partir dessas considerações, conclui-se que a regulação governamental direta não necessariamente traz melhores resultados do que deixar que o problema seja resolvido pelo mercado ou pela firma. Da mesma forma, não há razão para não sustentar que, em certas ocasiões, a aludida regulação administrativa pelo governo não levará à melhora da eficiência econômica.

Outra alternativa apresentada pelo autor, em situações nas quais os custos de regulação da situação pelo governo forem maiores do que os ganhos, seria a inércia, ou seja, não se fazer nada em relação a isso. Coase argumenta ainda que todas as soluções envolvem custos, não devendo se presumir que a regulação governamental será sempre a melhor solução quando a problemática não for resolvida pelo próprio mercado ou pelas firmas. Entretanto, deve ser feito um estudo “de como, na prática, o mercado, as firmas e os governos lidam com o problema dos efeitos prejudiciais” (COASE, 2008, p. 15).

Nesse sentido, os estudiosos precisam analisar as situações individualmente, observando-se os diversos fatores envolvidos na transação, incluindo seus custos, e considerando-se “[...] a efetividade dos acordos restritivos, os problemas de larga escala no desenvolvimento de companhias imobiliárias, a operação de zoneamento pelo governo e outras atividades regulatórias” (COASE, 2008, p. 15).

Sobre a relação entre o teorema de Coase e a teoria econômica da propriedade, Kloh (2019, p. 297-298) ensina que:

A teoria econômica da propriedade é estritamente ligada ao teorema de Coase, vez que, quando os custos de transação são suficientemente baixos, os recursos serão usados de forma eficiente, não obstante a atribuição inicial dos direitos de propriedade. Entretanto, quando os custos de transação são elevados, o uso eficiente dos recursos dependerá da alocação inicial dos direitos de propriedade. O teorema de Coase, ao ser aplicado para resolução de disputas, tem as seguintes implicações: (i) quando os custos são baixos, as partes que disputam o direito de propriedade estão na melhor posição para resolver o conflito (ii) quando os custos são elevados, a intervenção do sistema legal é recomendada. Os elementos do custo de transação dividem-se em custos de busca de informações, custos de negociação e custos de execução, que determinam a regra legal a ser adotada.

Sobre o tema, Guerreiro (1998, p. 82-94) afirma:

E, quanto ao conceito do "custo de transacção" – que terá sido formulado pela primeira vez por Ronald Coase, em 1937 – funda-se na ideia de que "o mercado não pode resolver todos os problemas", sendo um "mecanismo caro", em que é necessário obter informação e despender energia, tempo, decisão. Quanto mais complexa se torna a economia (saindo dos primitivos esquemas de trocas directas) tanto mais o mercado se torna um *mecanismo caro*, em que os *custos de transacção* não são negligenciáveis. Negociar obriga a que quem negocia – para o poder fazer e mesmo para estar devidamente informado – tenha de suportar os inerentes “custos de transacção”. Na análise dos custos de transacção sobre o bem essencial que é o solo, com todos os direitos que se lhe ligam, múltiplos têm sido os contributos ultimamente dados por professores, economistas e juristas. E, em síntese, dir-se-á que convergem no sentido de concluir que os sistemas registrais com maior efeito protector são os que asseguram aos cidadãos em geral e sobretudo enquanto agentes económicos os menores custos de transacção. E, como recordou Rafael Arnaiz (e não é despidiendo sublinhar), o Banco Mundial inclui a organização de sistemas de publicidade registral nos países que carecem deste mecanismo jurídico como um dos seus objectivos prioritários e, por isso, recomenda a sua rápida instituição e diligente entrada em funcionamento.

Reflete o autor, portanto, que tais custos de transacção, no que diz respeito aos imóveis, se resumem aos *custos de informação e de vigilância*. Com efeito, é inerente aos imóveis que a sua transferência não diga imediatamente ao bem, mas sim aos direitos a ele concernentes. Outrossim, por busca pessoal não é possível se ter exatidão do proprietário daquele imóvel nem dos ônus a ele gravados. Nesse ponto é que o registro se torna imprescindível, sendo a matrícula a certidão de nascimento do imóvel, onde irão constar todas as suas características, desde sua "filiação" até a sua morte; é nela em que o agente económico encontrará todas as informações que busca, garantindo plena informação e ampla segurança jurídica, munindo-se, assim, de todas as informações a respeito da qualidade, propriedade e características do imóvel, pontos fundamentais para a realização de um negócio jurídico imobiliário.

Dessa forma, a AED, os direitos de propriedade e a Regularização Fundiária Urbana são áreas que interagem fortemente entre si. Isso porque a teoria económica do direito de propriedade “busca prever os efeitos das normas relacionadas com o direito de propriedade do ponto de vista da eficiência, e quando possível da distribuição dos direitos inerentes à propriedade” (KLOH, 2019, p. 292).

Ademais, a importância da análise económica dos direitos de propriedade é a de que, quando os titulares, seus bens e seus direitos são bem definidos, também se aumenta o bem-estar social, pois os benefícios superam os prejuízos, havendo uma utilização mais eficiente e racional da propriedade (KLOH, 2019, p. 295). Mais uma vez verifica-se a importância da Regularização Fundiária Urbana, pois é através dela que se definirão os

titulares dos imóveis em uma determinada localidade, resultando em uma melhora socioeconômica devido a uma maior eficiência na utilização da propriedade.

Como bem aponta Kloh (2019, p. 302-303), em locais onde os imóveis/ativos são de baixo valor, muitas vezes as normas informais e os costumes são suficientes para definir e proteger os direitos de propriedade. Entretanto, ainda assim é importante a aquisição formal do título de propriedade, tendo em vista que, entre outros benefícios, facilita o acesso ao mercado de capitais (no qual os imóveis servem de garantia). O autor ainda ressalta que, quando os direitos de propriedade não são bem definidos, as expectativas do titular do direito em relação ao valor do bem são afetadas e, conseqüentemente, reduz-se o desempenho econômico e os investimentos.

Nesse sentido, os ensinamentos do autor Hernando de Soto também contribuem demais para o presente estudo. Em seu livro *O Mistério do Capital*, o autor investiga as causas e porquês de o capitalismo ter dado certo em alguns países do mundo, mas ter falhado miseravelmente em outros, juntamente com suas políticas de desenvolvimento (SOTO, 2001).

Soto (2001, p. 3-5) inicia o livro descartando supostos motivos ligados à cultura, “espírito empreendedor” ou inteligência dos povos onde o capitalismo “falhou”, e ao mesmo tempo questiona as razões pelas quais o capitalismo entrega riquezas na “América”, mas não o faz em certos países.

Prossegue dizendo que os mais pobres possuem os ativos necessários para se beneficiar do capitalismo, mas que isso ocorre de forma defeituosa, como bem aponta o autor (SOTO, 2001, p. 6, tradução nossa):

[...] casas construídas em terrenos cujos direitos de propriedade não estão devidamente registrados, empresas não incorporadas e com responsabilidade indefinida, indústrias localizadas onde os investidores financeiros não as podem ver. Como os direitos a essas posses não estão adequadamente documentados, esses ativos não podem ser prontamente transformados em capital, não podem ser negociados fora de círculos locais estreitos onde as pessoas se conhecem e confiam umas nas outras, não podem ser usados como garantia para um empréstimo e não podem ser usados como um compartilhar contra um investimento.

Hernando de Soto toca em um ponto muito importante e que conversa com a Regularização Fundiária Urbana em nosso país. Isso porque, como bem aponta o autor, direitos de propriedade que não são bem delimitados, combinados com agentes de mercado que vivem à margem da lei civil em seus imóveis, impedem tal população de ter acesso a empréstimos e a utilizá-los como garantia, bem como aliená-los no mercado formal para levantar recursos.

Em sequência, Soto (2001, p. 12-13, tradução nossa) elenca o que chama de “cinco mistérios”, nos seguintes capítulos: “O mistério da ausência de informação”, “O mistério do capital”, “O mistério da consciência política”, “As lições perdidas da história dos EUA” e “O mistério da falha legal: por que o direito de propriedade não funciona fora do Oeste”.

Dessa forma, passa-se agora a, brevemente, abordar cada um dos cinco capítulos descritos acima. No capítulo “O mistério da ausência de informação”, o autor se debruça sobre o fato de que, conforme ele aponta, um dos motivos do capitalismo não triunfar da maneira que deveria nos países de terceiro mundo é a falta de informações precisas sobre direitos de propriedade (SOTO, 2001, p. 15).

Soto ainda aponta que, em todos os países nos quais fez a pesquisa (Egito, Peru e Filipinas, por exemplo), verificou uma grande dificuldade na regularização da propriedade, concluindo que “em todos os países que investigamos, descobrimos que é quase tão difícil permanecer legal quanto tornar-se legal” (SOTO, 2001, p. 23, tradução nossa). Nesse sentido, sobre o nosso país, o autor afirma que (SOTO, 2001, p. 23, tradução nossa):

Trinta anos atrás, mais de dois terços das novas moradias erguidas no Brasil eram destinadas ao aluguel. Hoje, apenas cerca de 3 por cento das novas construções são oficialmente listadas como moradias para aluguel. Para onde esse mercado desapareceu? Para as áreas extralegais das cidades brasileiras chamadas favelas, que operam fora da economia formal altamente regulamentada e funcionam de acordo com a oferta e a demanda. [...] Assim que esses recém-chegados à cidade abandonam o sistema, eles se tornam ‘extralegais’. Sua única alternativa é viver e trabalhar fora da lei oficial, usando seus próprios arranjos formalmente vinculativos para proteger e mobilizar seus ativos. Esses arranjos resultam de uma combinação de regras tomadas seletivamente do sistema jurídico oficial, improvisações *ad hoc* e costumes trazidos de seus locais de origem ou concebidos localmente. Eles são mantidos juntos por um contrato social que é mantido por uma comunidade como um todo e executado por autoridades que a comunidade selecionou. Esses contratos sociais extralegais criaram um setor vibrante, mas subcapitalizado, o centro do mundo dos pobres.

Em suma, o que Soto tenta demonstrar é que o fato dessas pessoas estarem à margem da lei – dado que se adequar e se manter dentro dela é algo extremamente custoso – faz com que elas se reorganizem entre si, de maneira a seguirem as próprias leis que regem esse sistema extralegal. Ainda sobre essas “regras informais”, Fernandes (2011, p. 5) afirma:

É evidente, também, que as regras informais não surgem espontaneamente; elas refletem processos e práticas tradicionais, tais como os relativos aos direitos de construção, licenças, direitos de passagem, venda, herança e registro, e estão constantemente sendo adaptadas para atender às necessidades específicas dos grupos sociais afetados. A distribuição de direitos e da justiça em assentamentos informais é geralmente altamente regulamentada, mas informalmente. Em muitos assentamentos consolidados, o uso e o loteamento informais são estritamente regulados por práticas

estabelecidas e muitas transações são autorizadas (com taxas cobradas) por poderes informais, incluindo até mesmo um processo de registro informal.

No capítulo seguinte, por meio da abstração da ideia de capital, e comparando-se as definições de renomados estudiosos como Adam Smith e Karl Marx, o escritor busca solucionar o “mistério do capital”. Para tanto, passa a interpretar o conceito de capital não mais como sinônimo de dinheiro e investimento, mas sim como de ativos (*assets*), como um “valor dormente” (SOTO, 2001, p. 41-43).

Nesse sentido, sobre a possibilidade de a propriedade imobiliária ser traduzida (ou transformada) em capital, Soto faz a ressalva que, para que a propriedade seja considerada um ativo, ela precisa pertencer a alguém. Dentro de nosso ordenamento jurídico, isso significa estar inserida no sistema formal/legal de propriedades, o qual organiza as informações mais importantes (titularidade da propriedade, direitos etc.) a serem levadas em consideração na sua avaliação (SOTO, 2001, p. 44-45).

Complementa ainda o autor que um consolidado sistema legal de propriedade resulta em seis efeitos, os quais possibilitam que as pessoas gerem capital através dele:

- 1) Corrige o potencial econômico dos ativos: a partir do momento que se abstrai a ideia/imagem de imóvel apenas como moradia (e, conseqüentemente, “ativo morto”) e passa-se a interpretá-lo como ativo, tem-se um título de propriedade inserido em um contexto econômico-social, que assegura às partes envolvidas no negócio, providenciando todas as informações relativas ao bem (SOTO, 2001, p. 47-49);
- 2) Integra informações dispersas em um único sistema (SOTO, 2001, p. 50);
- 3) Torna as pessoas responsáveis: a partir do momento que os agentes de mercado não mais precisam contar com as relações de vizinhança para proteger os direitos sobre seus ativos, altera-se também a legitimidade dos direitos dos proprietários, do contexto politizado das comunidades locais para o contexto impessoal da lei (SOTO, 2001, p. 53);
- 4) Torna os ativos fungíveis: o autor argumenta que o sistema legal de propriedade é um sistema de “representações”, reunindo todas as informações mais importantes do imóvel (localização, metragem, zoneamento etc.), o que possibilita que se divida o imóvel em porcentagens que podem ser de propriedade de pessoas diferentes e, por consequência, alienadas, sem realmente dividir o imóvel fisicamente (SOTO, 2001, p. 56);

- 5) Conecta as pessoas: ao tornar os ativos fungíveis, possibilitando sua divisão, combinação e transação, o sistema legal de propriedade conecta as pessoas e as transforma em agentes econômicos, o que incentivará, por exemplo, as empresas de água e luz a investir na distribuição de seus serviços, pois um sistema legal de propriedade bem definido, contendo as informações de seus proprietários e usuários dos serviços, diminui a chance de ligações clandestinas (SOTO, 2001, p. 58-59);
- 6) Protege as transações: o sistema legal de propriedade, através de representações (títulos) e de uma cadeia de registros de transações e proprietários, assegura objetiva e subjetivamente os negócios realizados pelos agentes econômicos envolvidos (SOTO, 2001, p. 60-61).

Sobre esse último ponto, vale ressaltar que, independentemente de os possuidores dos imóveis irregulares terem ou não um título formal de propriedade, as normas sociais e locais existem e aquelas pessoas veem o possuidor como proprietário do imóvel, podendo este realizar, inclusive, negócios e transações locais de imóveis com seus vizinhos, baseados naquelas normas. Entretanto, como ele não tem acesso ao mercado formal, não consegue vender o seu imóvel neste mercado, por meio do registro de imóveis. Assim, “merece destaque o fato de que apesar de os *direitos legais proprietários* criarem e amplificarem os *direitos econômicos de propriedade*, os segundos podem existir sem os primeiros” (GAROUPA; PORTO, 2020, p. 170, grifo nosso).

Já no quarto capítulo de seu livro, Hernando de Soto passa a estudar o que chama de *o mistério da consciência política*, afirmando que não há como se conceber um governo moderno, com economia de mercado, sem um integrado sistema legal de propriedade (SOTO, 2001, p. 73).

Nesse sentido, o autor relata que, em determinado momento de seu estudo, visitou comunidades carentes para entender de que forma tudo o que foi dito acima era aplicado nesses locais. Após analisar o crescimento da indústria de construção civil, em comparação com as vendas de cimento em determinado espaço de tempo (anos de 1995 e 1996) e local (Brasil), concluiu que o setor extralegal era enorme, vibrante, fazendo com que grande parte das construções não fossem contabilizadas nos registros oficiais (SOTO, 2001, p. 77).

Sobre a importância do Estado se atentar a todos esses pontos e entender a importância de se redigir leis que vão ao encontro (e não de encontro) dos sistemas extralegais, Soto (2001, p. 77, tradução nossa) assevera:

Uma vez que os governos entendam que os pobres já assumiram o controle de grandes quantidades de imóveis e unidades econômicas produtivas, ficará claro que muitos dos problemas que eles enfrentam são o resultado de a lei escrita não estar em harmonia com a forma como seu país realmente funciona. É lógico que, se a lei escrita está em conflito com as leis segundo as quais os cidadãos vivem, o descontentamento, a corrupção, a pobreza e a violência certamente ocorrerão.

Já no capítulo sexto de seu estudo, “O mistério da falha legal: por que o direito de propriedade não funciona fora do Oeste”, caminhando em direção à conclusão, Soto afirma que os países que tentaram dar acesso ao sistema legal de propriedade à população carente falharam por basicamente acreditarem em cinco motivos errôneos: a) que as pessoas se utilizam do sistema extralegal para evitar pagar impostos; b) que os ativos imobiliários não são mantidos sob a égide legal porque não foram devidamente levantados, mapeados e registrados; c) que elaborar leis obrigatórias sobre a propriedade é suficiente, e que os governos podem ignorar os custos do cumprimento dessa lei; d) que os acordos extralegais existentes ou contratos sociais podem ser ignorados; e) que se pode mudar algo tão fundamental quanto as convenções das pessoas sobre como elas podem manter seus ativos, tanto legais quanto extralegais, sem liderança política de alto nível (SOTO, 2001, p. 160-161).

Sobre a primeira concepção equivocada referida no parágrafo anterior, utilizando-se de seu estudo sobre o Peru, o autor afirma que as pessoas que recorrem ao sistema extralegal, em sua maioria, não o fazem por considerar que ele seja um paraíso fiscal, mas sim porque a lei não vai ao encontro de suas necessidades e vontades. Para tanto, exemplifica que sua tentativa de trazer os empreendedores peruanos “ilegais” para a legalidade foi um sucesso, pois, de maneira simples, bastou que os custos para se manterem legais superassem os custos de sobrevivência no sistema extralegal (que são muitos, como: propina, proteção da “máfia” local, impossibilidade de se levantar investimentos etc.) (SOTO, 2001, p. 161-162).

Corroborando o entendimento esposado no parágrafo anterior, Fernandes (2006, p. 51) afirma que:

[...] a informalidade urbana não é uma opção barata, já que gera cidades caras e fragmentadas; requer programas de regularização altamente dispendiosos; e resulta em preços cada vez maiores de terras e serviços para as pessoas morando em assentamentos informais.

Sobre a segunda concepção errônea, o autor afirma que a questão de se fazer um levantamento geográfico preciso é importante, mas que a sua ausência não é a principal causa da falta de acessibilidade dos sistemas legais de propriedade por parte dos mais pobres, mas sim um sistema administrativo e legal ineficiente. Nesse sentido (SOTO, 2001, p. 164, tradução nossa):

Fora da redoma, onde vive a maioria das pessoas, a propriedade é usada e protegida por todos os tipos de acordos extralegais firmemente enraizados em consensos informais dispersos por grandes áreas. Esses contratos sociais locais representam entendimentos coletivos de como as coisas são possuídas e como os proprietários se relacionam entre si. A criação de um contrato social e nacional de propriedade envolve a compreensão dos processos psicológicos e sociais – as crenças, desejos, intenções, costumes e regras – que estão contidos nesses contratos sociais locais e, em seguida, usar as ferramentas que a lei fornece para integrá-los em um único e formal contrato social.

Dessa forma, não é um melhor mapeamento geográfico, utilizando tecnologias de ponta e satélites, que irá realmente fazer a diferença no acesso dos mais pobres ao sistema legal de propriedade, mas sim a relação que as pessoas estabelecem com esses ativos, bem como a habilidade da lei de incorporar as convenções sociais extralegais que regem esses locais, tornando as propriedades em ativos vivos (SOTO, 2001, p. 164-165).

Assim, por meio de um trabalho em conjunto com economistas, urbanistas, agrônomos, forças políticas, advogados e estudiosos do Direito, deve-se buscar leis que não sejam apenas letras em um papel, mas sim que estejam enraizadas nos costumes e crenças locais, fazendo com que as pessoas a sigam e a respeitem (SOTO, 2001, p. 166).

O autor ainda afirma que, sem esse trabalho jurídico e político, nenhum país poderá superar o abismo entre aqueles que conseguem gerar capital e aqueles que não conseguem. Ou seja, Soto defende que, sem um sistema legal de propriedade forte e bem definido, não importa o quanto as pessoas trabalhem, a maioria delas não conseguirá prosperar em uma sociedade capitalista, mantendo-se fora dos registros oficiais e “economicamente invisíveis” (SOTO, 2001, p. 167).

A orientação da política governamental de um país, seja ela “de direita ou de esquerda”, é praticamente irrelevante para a questão ora estudada. O que realmente importa não é se a lei privatiza ou coletiviza a propriedade, mas sim se a lei vai ao encontro das aspirações da população (SOTO, 2001, p. 178). Nesse sentido (SOTO, 2001, p. 178, tradução nossa):

O problema é que quando os governos se empenham em garantir os direitos de propriedade dos pobres, eles se comportam como se estivessem viajando para um

lugar onde há um vácuo de propriedade, como se estivessem pousando na lua. Eles presumem que tudo o que precisam fazer é preencher esse vazio com a lei obrigatória. Na maioria dos casos, entretanto, não há vácuo. As pessoas já possuem uma grande quantidade de propriedades por meio de acordos extralegais. Embora os bens dos pobres possam estar fora da lei oficial, seus direitos a esses bens são, no entanto, regidos por contratos sociais feitos por eles mesmos. E quando a lei obrigatória não se ajusta a essas convenções extralegais, as partes dessas convenções se ressentirão e rejeitarão a intrusão.

Como solução para se superar essa barreira aparentemente intransponível, e para que um país não falhe, Soto prega que a lei sobre propriedade deve se comunicar e estar ancorada nas regras extralegais vigentes nas comunidades e nos contratos sociais que as regem, possibilitando que seus proprietários extraiam o máximo do potencial econômico desses ativos (2001, p. 182-184). Fernandes (2011, p. 6), nesse mesmo sentido, afirma: “Em vez de se opor à legitimidade, o desafio é construir uma ordem jurídica legal e inclusiva que respeite os processos informais de justiça distributiva existentes no cotidiano dos assentamentos informais”.

Logicamente que as afirmações acima parecem pertencer mais ao campo da Sociologia e da Antropologia. Mas, de forma crítica aos estudiosos do Direito, o autor afirma que esses mantiveram-se muito ocupados estudando as leis ocidentais e tentando adaptá-las à realidade deles. Porém, para que o legislador possa criar leis efetivas que garantam um legítimo sistema legal de propriedade, ele deve examinar a “lei do povo”, inspirando-se nos contratos sociais vigentes naquele local (SOTO, 2001, p. 198).

Sobre a regularização da propriedade imóvel, o autor ainda cita o exemplo de seu experimento na cidade de Lima (Peru) no ano de 1980, no qual foi a fundo para verificar o quão burocrático seria para uma pessoa que vivesse em um assentamento “extralegal” adquirir o título de propriedade do seu imóvel. Surpreendentemente, verificou-se o envolvimento de onze agências governamentais e 728 passos burocráticos (SOTO, 2001, p. 202).

Como bem ressalta Fernandes e Pereira (2010, p. 185), em nosso país, a realidade não é diferente:

[...] o processo de regularização para se chegar ao título é extremamente complexo e muito lento diante do universo da informalidade brasileira. Essa dificuldade pode ser creditada, em grande parte, aos entraves jurídicos existentes nas legislações urbanística, ambiental, cartorária e processual vigentes.

Assim, Soto prega que o que deve ser feito desde o início é “olhar a situação da perspectiva do pobre”, para se obter informações de como a regularização deve ser feita. Assim, o governo poderá obter informações para explicar a situação e a intenção ao público

alvo da regularização, de maneira que eles entendam e apoiem a agenda, dando o *feedback* necessário para a continuação da regularização (2001, p. 202). Corroborando esse pensamento, Fernandes e Pereira (2010, p. 195) afirmam que “[...] a mobilização social tem que ser constante e tem que buscar também a participação nos processos de decisão desde o início da formulação das políticas, e não apenas quando da sua implementação”.

Nesse mesmo sentido, Fernandes (2011, p. 16) faz uma crítica construtiva, afirmando que:

Com poucas exceções, as administrações locais não promovem uma ordem urbana mais inclusiva. As leis de planejamento existentes e a aprovação (especialmente pelas administrações municipais) de regulamentos de planejamento urbano elitista, com base em normas técnicas impraticáveis, não leva em conta as realidades socioeconômicas que determinam as condições de acesso à terra e à moradia.

Assim, as particularidades locais jamais podem ser desconsideradas ou negligenciadas no momento de se elaborar o planejamento e o ordenamento territorial, bem como as políticas públicas ligadas à moradia, sob pena de se tornar “inviável a aplicação de diversas estipulações técnicas presentes nos planos aprovados, carência que poderia ser sanada com a oitiva dos que vivenciam a cidade cotidianamente” (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018, p. 332).

Uma estrutura jurídica que não se adapte à dinâmica do sistema econômico é prejudicial para o alcance de resultados econômicos satisfatórios. Isso porque normas “vazias” aplicadas com imprevisibilidade prejudicam o desenvolvimento do mercado. Assim, uma lei será eficiente quando criada “de baixo para cima”, com base no mercado e nas normas sociais, sendo por eles inspirada (BUSCAGLIA, 1999, p. 564-572 *apud* GAROUPA; PORTO, 2020, p. 44-45).

Por sua vez, Soto ainda afirma que trazer o sistema extralegal para dentro da lei tem vários benefícios sociais, pois abre a oportunidade de pessoas carentes terem acesso a melhores casas e ao crédito, estimulando o setor de engenharia e de materiais de construção, o recolhimento de impostos, a expansão de serviços públicos (como água e esgoto), a preservação ambiental etc. (SOTO, 2001, p. 206).

Dessa forma, já em sua conclusão, o autor dialoga com a teoria de Ronald Coase, referida também anteriormente neste estudo. Soto ressalta a teoria de Coase em sua obra *The nature of the firm*, na qual este prega, como explanado anteriormente, que os custos de transação podem ser drasticamente diminuídos quando controlados e coordenados por uma

“firma”, sendo esse o papel de um sistema legal de propriedade bem definido (SOTO, 2001, p. 233).

A propriedade imóvel é uma das maiores riquezas que possui o ser humano, não só do ponto de vista econômico, mas também do ponto de vista sociológico. Dessa forma, por sua tamanha importância, é indispensável a regulação dos direitos inerentes a ela, além de sua transmissão e conservação. Sendo assim, atualmente o imóvel gera uma gama enorme de direitos, sejam eles reais ou não, e ainda cria uma gigante teia jurídica e econômica.

González (2002, p. 14) ensina que a maneira com que tais direitos são protegidos tem grande repercussão no desenvolvimento econômico, elencando que tais proteções e definições são incentivos para tanto, “[...] mediante a alocação da propriedade sobre ativos avaliáveis e a designação dos sujeitos a quem correspondem os benefícios e custos das decisões sobre o uso dos recursos”. Corroborando os pensamentos acima, Kloh (2019, p. 304) afirma que “[...] estipular a forma do exercício dos direitos de propriedade propicia a redistribuição de riqueza e poder político e muda a natureza da produção, o que muitas vezes é o fator motivador”.

Alertando sobre o espírito capitalista dos agentes de mercado, González também destaca que, se os direitos de propriedade não forem bem definidos ou protegidos, ou ainda, “[...] se os custos privados ultrapassarem os benefícios privados em uma determinada atividade, os indivíduos não a empreenderão, ainda que socialmente proveitosa” (GONZÁLEZ, 2002, p. 14).

Assim sendo, a propriedade sempre causou intensos debates e tensões entre seus titulares, mas também entre as diferentes ideologias jurídicas. Nesse sentido, aponta Lôbo (2015, p. 45) que “[...] a propriedade é o grande foco de tensão entre as correntes individualistas e solidaristas. O direito de propriedade, no Estado democrático e social de direito, como o da Constituição brasileira de 1988, termina por refletir esse conflito”.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, garantiu aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade de uma série de direitos, estando, entre eles, a propriedade. Porém, tal direito sofre limitações. Isso porque no mesmo artigo, em seu inciso XXIII, prega-se que a propriedade deverá atender à sua função social.

Nesta seara, como concluído dos estudos acima, para se ter desenvolvimento econômico, tornam-se necessárias regras que façam do mercado nacional, simultaneamente, competitivo e seguro, sendo imprescindível, para tanto, o desenvolvimento das leis civis e penais. O registro de imóveis, ou registro imobiliário, e toda a gama de princípios e normas conferem segurança jurídica, o que propicia, portanto, o desenvolvimento do mercado

imobiliário, pois, além de lhe conceber segurança, caracterizam-se também por dar publicidade aos atos, resultando em um maior controle e transparência.

Dessa forma, apesar de os agentes econômicos envolvidos na regularização fundiária não se organizarem em firmas, a teoria dos custos de transação é plenamente aplicável ao mercado imobiliário brasileiro. Isso porque a crise de titulação da propriedade está intrinsecamente ligada, como vimos, às leis, políticas públicas e historicidade de nosso país, mas também é consequência dos custos envolvidos na questão.

O registro imobiliário é, assim, um divisor de águas de suma importância para um mercado fluente e para a garantia do direito fundamental da propriedade (e de todos os direitos a ela inerentes), pois é nele que o agente econômico deverá encontrar todo e qualquer conhecimento a respeito das características objetivas e subjetivas relativas ao imóvel. Isso diminuirá, portanto, os custos de transação relativos à informação, e, conseqüentemente, também os de vigilância, devido ao fato de que estes diminuem de maneira inversamente proporcional ao crescimento de confiabilidade do registro.

Diante destes fatos, é necessário também que os institutos de direito privado sejam fortalecidos, trabalhados e aprimorados, pois serão objeto de registro e averbação no cartório e de negociação no mercado econômico. É imperioso, portanto, que esses instrumentos sejam claros e eficientes, de modo a proteger a propriedade e o proprietário, com seus direitos e o exercício das faculdades de usar, gozar e dispor da coisa, bem como de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha, conforme artigo 1.228 do Código Civil vigente, protegendo ainda a exclusividade do domínio.

A proteção legal ao direito de propriedade estimula o desenvolvimento econômico, pois o indivíduo tem assegurado seu direito de produção, ou seja, direito pelo qual ele pode produzir, e o dever de que ninguém poderá apropriar-se do fruto de seu trabalho, de seu esforço e das vantagens que obteve com seu labor, além de garantir a plenitude das quatro faculdades inerentes à propriedade (gozar, reivindicar, usar e dispor).

González (2003, p. 150) explica ainda outras conseqüências dessa exclusividade e de sua proteção:

Pelo contrário, em presença de exclusividade, o proprietário, não é que tenha que tomar necessariamente a melhor de todas as decisões possíveis, porém existem muitas possibilidades de que seu interesse pessoal lhe conduza a dedicar os recursos sobre os que têm uso ou controle em realizações de maior valor social, em vez das que teria elegido se o legislador não lhe reconhecesse o benefício da proteção legal e tal benefício não lhe fosse garantido pelas instituições de *enforcement*. Convém advertir, todavia, que propriedade exclusiva não quer dizer irrestrita. A propriedade é um âmbito em que o direito reconhece à autonomia privada para essa decidir o

destino jurídico e econômico de um bem, e obter em exclusividade os resultados de sua exploração. Por isso, o essencial não é a proteção dos proprietários como classe social, mas a proteção do sistema de *property rights*, para o qual é necessário que todos os direitos sejam facilmente identificáveis e verificáveis, que seu estatuto não esteja sujeito a excessivas incertezas jurídicas e que sejam objeto de uma delimitação suficientemente precisa para poderem ser eficazmente protegidos contra as intromissões dos outros.

Diz-se isso porque, como é fato notório, no século passado, a acelerada urbanização, somada à pobreza que sempre assolou nosso país, acabou por resultar no processo de “favelização” nas grandes cidades, levando milhões de pessoas a se assentarem às margens da “pólis”, dando origem a tais núcleos urbanos informais e causando a enorme crise de titulação de propriedade que vivenciamos hoje em dia, que atravança, inclusive, o desenvolvimento econômico do país.

Dessa forma, diversas foram as tentativas legislativas de regularização fundiária anteriormente à Lei 13.465/2017 (Decreto-lei 271/1967, Decreto-lei 11.481/2007, Medida Provisória 2.220/2001, Lei 11.977/2009). Porém, nenhuma delas obteve o sucesso que se esperava. A propósito, Tartuce (2018, p. 3) destaca que as tentativas de regularização das favelas brasileiras possuem três principais problemas: carência de adoção de políticas públicas eficientes (o que nos remete ao tópico anterior deste estudo), instabilidade legislativa e falta de cuidado técnico do Poder Legislativo ao tratar dos institutos de Direito Civil que envolvem o tema.

Assim, reserva-se o próximo capítulo do presente estudo para abordar a nova Lei de Regularização Fundiária, uma nova tentativa legislativa de resolver a crise de titulação de propriedade em nosso país.

5 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: LEI 13.465/2017⁶

Macedo (2020, p. 45-46) assevera que, nos últimos 40 anos, houve uma grande proliferação de parcelamentos irregulares e clandestinos, descumprindo a Lei 6.766/79 (Lei de parcelamento do solo urbano), principalmente no tocante às suas normas ambientais e urbanísticas. Isso ocasionou graves consequências, como a criação de áreas de risco de escorregamento e deslizamento, a construção de casas também na clandestinidade, a sobrecarga de redes de energia elétrica e de esgoto e a proliferação de doenças e poluição, tornando-se imprescindível a organização deste verdadeiro caos urbano.

Como bem ensina Alvarenga (2008, p. 62), todo o espaço urbano é prejudicado pela expansão desordenada de núcleos informais, além de trazer riscos às pessoas, ao meio ambiente e aos recursos naturais, criando uma latente necessidade de investimento por parte do poder público para tentar suprir a falta de infraestrutura e serviços básicos nestes locais. Dessa forma, além da prevenção, a regularização fundiária, por meio da urbanização de glebas e da legitimação fundiária de imóveis ocupados informalmente, e o fornecimento de serviços públicos tornam-se grandes componentes no combate àqueles problemas. Nalini (2013, p. 6) ainda afirma que “[...] morar irregularmente é o mesmo que navegar em permanente insegurança”.

Macedo (2020, p. 66) define bem a regularização fundiária, ao dizer que é um “instrumento eficaz para garantir àqueles que vivem em assentamentos ou núcleos urbanos informais o direito fundamental à moradia digna”. Nesse sentido, Scheid (2017, p. 452 *apud* MACEDO, 2020, p. 66) explica que a Regularização Fundiária está intimamente ligada ao planejamento e desenvolvimento da política urbana e ao princípio da função social da propriedade, pois é o instrumento jurídico que viabiliza “[...] a política urbana de inclusão social pelo atendimento da função social da propriedade”.

Sobre a complexidade de todas as providências necessárias para uma regularização “plena”, são válidos os ensinamentos de Arícia Fernandes Correia (2018, p. 56 *apud* MACEDO, 2020, p. 71):

Com efeito, regularização plena é o processo através do qual, após a devida urbanização da área, mediante obras de infraestrutura urbana (saneamento, drenagem, arruamento), (i) se enquadra o imóvel em padrões urbanísticos que

⁶ Uma parte do texto deste capítulo já foi publicada em livro, cuja referência é: **Estudos avançados em Direito – homenagem ao Professor Fernando Passos: 20 anos de coordenação do curso de Direito da UNIARA.** BERALDO, Mariana Passos (org.) *et al.* São Carlos: RiMa Editora, UNIARA, p. 103-114, 2021. O artigo buscou publicizar e dar evidência aos dados parciais da pesquisa e mostra a integração e a cooperação do discente com o orientador, Júlio César Franceschet.

garantam a regularidade urbanística da área (planejamento urbano local, legislação própria de uso e ocupação do solo, nomeação de logradouros); (ii) se titula o proprietário da terra ou se garante a sua posse (pelos mais variados títulos); (iii) se articula a oferta de melhorias habitacionais e socioambientais (serviços públicos locais à população da comunidade, como saúde, educação, trabalho e renda) que garantam sua sustentabilidade; (iv) se promove o contínuo diálogo urbano (a efetiva participação cidadã), de forma a torná-la participativa, de modo que a própria comunidade beneficiária se aproprie de seu conteúdo, valorize a regularidade e passe ela mesma a cuidar do espaço público não mais como terra de ninguém, mas de todos, e, enfim, (v) se integra a moradia à cidade, de forma que se tenha por segura a posse ou titulado o domínio de moradia adequada e digna.

Entretanto, antes de adentrarmos propriamente na nova Lei de Regularização Fundiária, é válido lembrarmos de tentativas anteriores de titulação e ordenação do espaço urbano. Macedo (2020, p. 49) aponta, inclusive, o próprio Estatuto da Cidade, regulamentado pela Lei 10.527/2001, que, conforme explanado anteriormente neste trabalho, definiu políticas públicas e instrumentos em busca do fortalecimento da função social da propriedade e da regularização fundiária de áreas ocupadas por populações carentes.

Em prosseguimento, tivemos ainda a Lei 11.124/2005, que teve “o objetivo de implantar políticas e programas que promovam o acesso à moradia para população de baixa renda” (MACEDO, 2020, p. 51), e também a Lei 11.481/2007 que, por sua vez, “definiu, de maneira tímida, alguns mecanismos de regularização fundiária em terras da União” (MACEDO, 2020, p. 51).

Por fim, anteriormente à Lei 13.465/2017, devemos citar a Lei 11.977/2009, a qual foi responsável por grande parte da regularização de assentamentos pelo nosso país, justamente por ter sistematizado procedimentos, apresentando “uma política consistente de regularização fundiária com procedimentos, critérios e instrumentos próprios, num significativo avanço na direção da solução do problema da irregularidade urbana no país” (MACEDO, 2020, p. 51).

Ainda sobre a Lei 11.977/2009, prega-se que ela foi um verdadeiro marco normativo no tocante à Regularização Fundiária, pois simplificou e sistematizou procedimentos, quebrando paradigmas. Soma-se a essa importância o fato de que, conforme as regras de transição do artigo 75 da nova Lei de Regularização Fundiária (13.465/2017), as regularizações iniciadas antes de 23 de dezembro de 2016 podem seguir o rito da lei antiga ou da lei nova, conforme critério do ente regularizante (MACEDO, 2020, p. 53).

Nesse sentido, a Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, que foi convertida na Lei Federal 13.465, de 11 de julho de 2017, e que, por sua vez, foi regulamentada pelo Decreto 9.310/2018, tinha em sua exposição de motivos (BRASIL, 2017):

Demais disso, o crescimento muitas vezes desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica brasileira em curto espaço de tempo vem causando diversos problemas estruturais que, por falta de regramento jurídico específico sobre determinados temas, ou mesmo por desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática dos tempos hodiernos, não apenas impedem a concretização do direito social à moradia, como ainda produzem efeitos reflexos negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública. [...]

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

Entretanto, a Regularização Fundiária Urbana não é um instrumento que sozinho poderia (ou poderá) solucionar o déficit habitacional brasileiro. Nesse sentido, ainda na exposição de motivos da referida Medida Provisória, são apontadas outras políticas públicas que devem ser consideradas juntamente com as novidades trazidas pela norma (BRASIL, 2017):

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

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

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

A referida lei foi alvo de três ações diretas de inconstitucionalidade frente ao Supremo Tribunal Federal: ADI 5.771, ADI 5.787 e ADI 5.883. Os argumentos pela inconstitucionalidade vão desde a ausência de relevância e urgência (requisitos autorizativos para a edição de uma Medida Provisória, que deu origem à lei) até a violação do modelo constitucional de política urbana e de competências municipais (MACEDO, 2020, p. 37).

Em suas definições, a nova Lei de Regularização Fundiária Urbana, através dos incisos do artigo 11, define núcleo urbano como o assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural; núcleo urbano informal como aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização; e, por fim, núcleo urbano informal consolidado como aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a

localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município (BRASIL, 2017).

Segundo o artigo 9º da Lei 13.465/2017, a Regularização Fundiária Urbana (REURB) consiste nas medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Ressalta-se ainda que o inciso 1º do referido artigo elenca os princípios da Regularização Fundiária Urbana, sendo eles: sustentabilidade econômica, social e ambiental; ordenação territorial; ocupação do solo de maneira eficiente e seu uso de forma funcional (BRASIL, 2017).

Ainda prega o artigo 13, incisos I e II da mesma lei, que existem duas modalidades de REURB, sendo elas: I - REURB de Interesse Social (REURB-S), que é a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e II - REURB de Interesse Específico (REURB-E), sendo essa a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I (BRASIL, 2017).

Assim, vê-se que a intenção da REURB é a regularização de assentamentos implantados e consolidados de forma ilegal, abrangendo não só questões estritamente jurídicas, mas também pertinentes ao meio ambiente, à organização da cidade e a medidas sociais. Para isso, é necessária uma atuação conjunta dos agentes de direito público, órgãos competentes e registradores de imóveis, propiciando que aquela população que estava em situação irregular possa passar a usufruir, plena e formalmente, dos direitos inerentes à propriedade, bem como ter acesso a serviços públicos indispensáveis.

É nesse sentido, a propósito, que o artigo 10 da Lei 13.465/2017 dispõe que os objetivos da regularização, dentre outros, são: identificar os núcleos urbanos informais que devem ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, bem como a efetivação da função social da propriedade; garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de

seus habitantes; concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais, entre outros (BRASIL, 2017).

Como se vê da própria lei e dos incisos acima, a REURB tem como maior objetivo a garantia do direito social à moradia, atendendo à função social da propriedade e sendo utilizada como verdadeira política pública de habitação em frente à aparentemente inesgotável questão da falta de acesso a este direito garantido constitucionalmente. Isso porque, basicamente, a Regularização Fundiária REURB-S consiste na identificação de núcleos urbanos informais onde vivem pessoas predominantemente pobres e que, ao seu final, terão sua posse e/ou propriedade legitimadas por meio dos vários instrumentos que a lei proporciona. Nesse sentido, bem afirma Godoy (2017, p. 461): “O foco da regularização fundiária urbana deve ser a melhoria da qualidade de vida, o que está em consonância com um dos objetivos da política de desenvolvimento urbano traçados pelo art. 182 da Constituição Federal”.

Ademais, sobre a função social da propriedade como vetor de orientação da Lei 13.465/2017, Salles ensina que (2011, p. 180):

[...] o legislador complementar deve se submeter aos desígnios do princípio da função social, assim como o aplicador do direito, que não pode realizar leitura jurídica válida, desprezando a sua carga axiológica, que confere prioridade ao coletivo quando em antagonismo com o individual.

Como dito acima, temos duas modalidades de Regularização Fundiária: a de interesse social (REURB-S) e a de interesse específico (REURB-E). A primeira é voltada aos núcleos urbanos informais ocupados e habitados por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal (art. 13, I), e que estão isentos de custas e emolumentos, entre outros, bem como dos atos registrares relacionados nos incisos do artigo 13, § 1º da mesma lei. Já a segunda pode ser chamada de residual, pois abrange as pessoas que não se enquadram na categoria referida anteriormente; ou seja, é voltada à Regularização Fundiária de qualquer outra espécie, não sendo beneficiada pelas isenções de custas, emolumentos etc. (BRASIL, 2017).

Sobre a diferenciação que a lei faz entre as modalidades, Godoy afirma (2017, p. 463-464):

Essa diferenciação não existe dessa forma na legislação revogada. Na Lei 11.977/2009, só era considerado regularização fundiária de interesse social quando se cumpria os requisitos de tempo mínimo de posse mansa e pacífica (cinco anos) e

a localização do assentamento em Zeis ou em áreas públicas declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária. Na legislação atual é o Município que tem a competência para determinar se a regularização fundiária é de interesse social ou de interesse específico.

A classificação do interesse da regularização fundiária urbana visa identificar responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e reconhecer o direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

Já sobre as duas modalidades de Regularização Fundiária Urbana, Macedo (2020) ensina que:

[...] a chamada Reurb-S é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda⁷, enquanto a Reurb-E é destinada aos demais casos não enquadrados na Reurb-S (art. 13 da Lei nº. 13.465/2017). [...] Por outro lado, é possível, ainda, dentro do mesmo núcleo urbano informal, encontrar níveis diferenciados de renda familiar a justificar a existência de duas modalidades de Reurb, e a parte do núcleo ocupada por população de baixa renda será classificada como Reurb-S e o restante do núcleo como Reurb-E (art. 5º, § 4º, Decreto nº 9.310/2018). Essa regra traz, de fato, dificuldades práticas no cálculo desse custeio, que será arcado pelo Município ou por seus beneficiários, mas é de fundamental importância para viabilizar núcleos com população desigual, a fim de beneficiar realmente quem precisa, sem onerar o poder público de maneira indiscriminada.

Outro ponto muito importante a se considerar em relação ao imóvel objeto da REURB-S é se o imóvel em que está instalado o núcleo urbano informal é bem público ou particular. Como se sabe, a CF/88 é expressa quanto à impossibilidade de usucapião de bens públicos (arts. 183, § 3º e 191, § único). Assim, são inaplicáveis os institutos da Lei 13.465/2017 que visem a transferência de propriedade dos bens públicos com base na usucapião.

Indispensável consignar, contudo, que, atentando-se às peculiaridades de nosso país, onde os núcleos urbanos informais formam-se muitas vezes sobre bens públicos dominicais, tem-se como alternativa a concessão especial do direito de uso para fins de moradia, conforme, por exemplo, disciplinou a MP 2.220/2001, alterada pela lei aqui tratada nos seguintes termos (BRASIL, 2017):

Art. 77. A Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

⁷ A lei municipal é que deve definir o critério de baixa renda, contudo, enquanto ela não for editada, o limite deve ser o de cinco salários mínimos, conforme artigo 6º, parágrafo único do Decreto 9.310/2018 (MACEDO, 2020, p. 84).

.....” (NR)

“Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados até 22 de dezembro de 2016, por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

.....” (NR)

“Art. 9º É facultado ao poder público competente conceder autorização de uso àquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas para fins comerciais.

Portanto, como se conclui da legislação apresentada, os bens públicos sobre os quais recaí a regularização fundiária não podem ser objeto de usucapião. Porém, uma vez desafetados, poderão ser transferidos para a esfera patrimonial dos ocupantes por alienação, concessão de direito real de uso resolúvel, doação, venda etc., todas aquisições derivadas (e não originárias, como a usucapião), conforme se depreende dos artigos 16 e 17 da lei. Assim sendo, na REURB-E, promovida sobre bem público, havendo solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação destas (BRASIL, 2017).

Sobre a concessão de uso especial para fins de moradia, Alvarenga (2008, p. 72) observa que os possuidores que preenchem os requisitos exigidos pela lei para se utilizarem de tal instrumento poderão, após o devido registro no Cartório de Registro de Imóveis competente, obter financiamento junto ao Sistema Financeiro de Habitação, a fim de levantar recursos para a construção da casa própria, tendo a instituição, como garantia, o próprio imóvel, promovendo assim o acesso à moradia e à dignidade da pessoa humana, entre outros fundamentos da República Federativa do Brasil.

Por outro lado, na REURB-S promovida sobre bem público, o registro do projeto de Regularização Fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público promovente; nesses casos, serão encaminhados ao Cartório o instrumento indicativo do direito real constituído, a listagem dos ocupantes que serão beneficiados pela REURB e as respectivas qualificações, com indicação das respectivas unidades, ficando dispensadas a apresentação de título cartorial

individualizado e as cópias da documentação referentes à qualificação de cada beneficiário (BRASIL, 2017).

A Lei 13.465/2017, em seu artigo 14, ainda confere ampla legitimidade ativa para requerer a REURB, a saber: I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e V - o Ministério Público. É oportuno registrar ainda que os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro, justamente por serem de interesse de toda a sociedade (BRASIL, 2017).

Para efetivação da REURB, vários são os instrumentos elencados pela legislação nos quinze incisos do artigo 15, desde a usucapião, a desapropriação por interesse social, a arrecadação de bem vago e o direito real de laje até, logicamente, a legitimação da posse e a legitimação fundiária, entre outros.

A legitimação de posse, conforme artigo 25 da Lei 13.465/2017, é o instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária e constitui ato do Poder Público destinado a conferir título por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da REURB, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, que é conversível em direito real de propriedade (BRASIL, 2017).

Sobre tal instituto, Barros (2017) ensina que o beneficiado pela expedição do título de legitimação de posse terá sua conversão automaticamente em título de propriedade após decorridos cinco anos de seu registro, e desde que atenda aos requisitos da usucapião especial urbana prevista no artigo 183 da Constituição Federal de 1988, independentemente de prévio ato registral.

Já a legitimação fundiária é definida no artigo 23 da mesma lei, constituindo forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da REURB, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano

informal consolidado, existente em 22 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2017). De acordo com Godoy (2017, p. 466-467):

Num primeiro momento, tal dispositivo pode causar certa estranheza em relação à área privada, pois por um ato discricionário o Poder Público confere propriedade ao possuidor, certo que não se trata de usucapião tampouco de desapropriação. Algumas pessoas podem interpretar isso como uma afronta ao direito de propriedade garantido constitucionalmente. Porém, é necessário lembrar que a mesma Constituição Federal de 1988 elege como princípio a função social da propriedade e coloca o direito à moradia como um direito fundamental.

O Ministério Público de São Paulo redigiu uma interessante e didática cartilha sobre a Regularização Fundiária e sua nova lei, ensinando que a legitimação fundiária (SÃO PAULO, 2017, p. 26):

[...] será aplicável, quanto aos imóveis particulares, de forma residual, apenas nos casos em que o possuidor não tiver condições de titular o domínio por meio do registro de contratos de alienação ou mesmo de usucapião. Suponha-se, por exemplo, que a pessoa tenha a posse por três anos e que tenha documentos demonstrando a origem lícita, mas sem condições de registro do ato translativo (ausência de prova da quitação ou alienante que não constava como proprietário na matrícula, quebrando a continuidade registrária). Segundo critérios de conveniência e oportunidade, poderá, o Poder Público, analisando detidamente o caso, e uma vez convencido da legitimidade da posse, outorgar o título de propriedade e por meio da legitimação fundiária. Evidentemente, a fim de que não haja violação ao direito de propriedade, poderá algum interessado, em ação judicial própria, questionar a legitimação e, se o caso, obter a anulação do título com a consequente retomada da propriedade.

Para se ter uma ideia da quantidade de regularizações feitas apenas no Estado de São Paulo, segue abaixo gráfico gerado no sítio eletrônico da Registradores – Central Registradores de Imóveis, totalizando o expressivo número de 4.267 regularizações no período compreendido entre o dia 01/01/2001 a 07/04/2021. Entretanto, apesar de uma leve aceleração em 2020, “[...] os dados estatísticos não demonstraram, por enquanto, a aceleração na quantidade de núcleos regularizados, como se esperava quando da edição da nova lei em 2017” (MACEDO, 2020, p. 57).

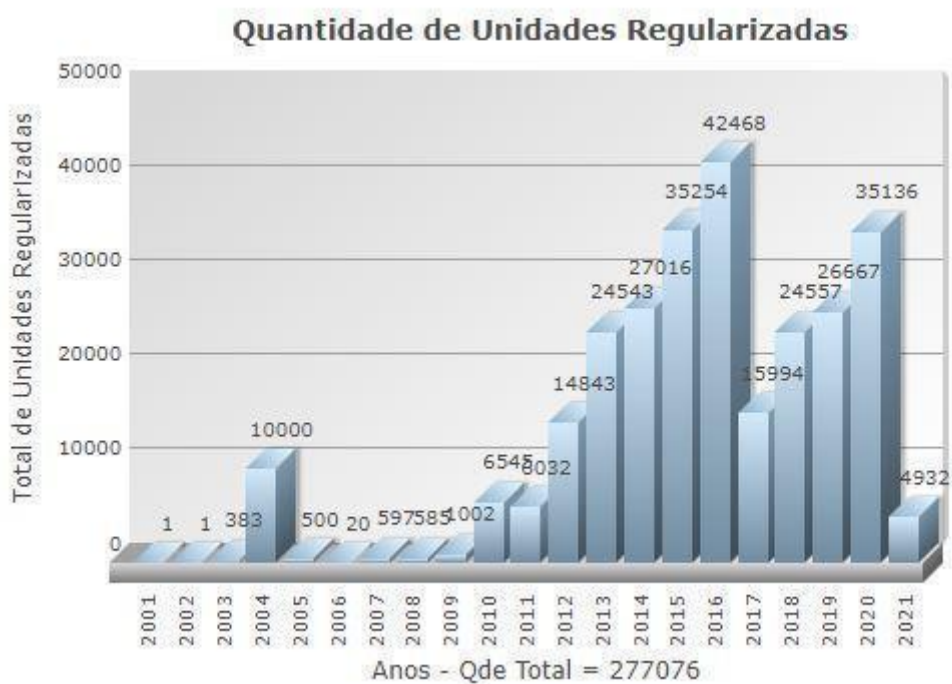
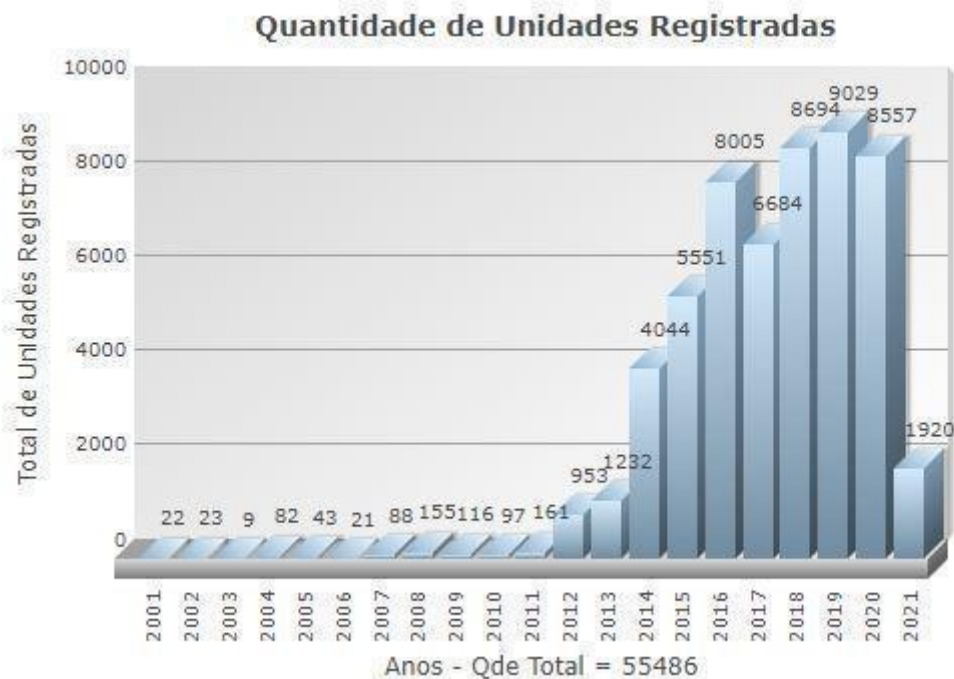
Tabela 3 - Quantidade de regularizações.**Tabela 4 - Quantidade de Unidades Regularizadas.**

Tabela 5 – Quantidade de Unidades Registradas.

Fonte: Central Registradores de Imóveis (2021).

Ainda no tocante à legitimidade ativa para requerer a REURB, vê-se que o Município tem enorme importância, pois, além de processar, analisar e aprovar os projetos de Regularização Fundiária (art. 30, II), o procedimento só será considerado de Interesse Social e, por consequência, ter todas as isenções de custos previstas no artigo 13, § 1º, se os núcleos urbanos informais forem ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal (BRASIL, 2017).

Após a instauração da REURB, o Município procederá buscas para averiguar a titularidade do domínio dos imóveis inseridos no núcleo urbano informal objeto da regularização. Assim, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os titulares, os confinantes e terceiros interessados serão notificados para, caso queiram, apresentar impugnação em até trinta dias, a serem contados a partir do recebimento desta notificação (BRASIL, 2017).

Caso haja impugnação, será iniciado um procedimento extrajudicial de composição de conflitos. Dessa forma, na esteira do movimento de extrajudicialização, gestão e resolução de conflitos, o artigo 34 da Lei 13.465/2017 autoriza os Municípios a criarem câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local – inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais –, as quais

deterão competência para dirimir conflitos relacionados à REURB, mediante solução consensual (BRASIL, 2017).

Além disso, conforme artigo 37 e seus incisos da Lei 13.465/2017, caso seja o Município a autoridade competente a decidir o processamento administrativo da REURB, deverá: indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado; aprovar o projeto de regularização fundiária resultante do processo de regularização fundiária; e identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais (BRASIL, 2017).

Por fim, será expedida a chamada CRF – Certidão de Regularização Fundiária, que basicamente é o ato administrativo de aprovação da regularização, contendo o nome do núcleo urbano regularizado, o nome dos ocupantes e seus dados/qualificações pessoais etc., e cujo registro – juntamente com o projeto de regularização fundiária – será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público e deverá ser requerido diretamente ao Oficial do Cartório de Registro de Imóveis, o qual poderá fundamentadamente recusá-lo, indicando os motivos em nota devolutiva.

Curiosa situação é a prevista no artigo 43 da lei ora estudada, cuja inteligência se reflete na hipótese de que, se a REURB abranger imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o procedimento será efetuado perante cada um dos Oficiais dos Cartórios de Registro de Imóveis. O parágrafo único do mesmo artigo faz a ressalva de que, nesses casos, as novas matrículas das unidades imobiliárias serão de competência do Oficial do Cartório de Registro de Imóveis, em cuja circunscrição estiver situada a maior porção da unidade imobiliária regularizada (BRASIL, 2017).

Após o recebimento da CRF, o oficial, dentro do prazo exíguo de quinze dias, deverá emitir a nota de devolução ou praticar os atos de registro, abrindo novas matrículas (quando for o caso), individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto, bem como efetuando o registro dos direitos reais indicados na CRF, sendo dispensada a apresentação de título individualizado (BRASIL, 2017).

Por fim, todo esse procedimento deve ser concluído no prazo de sessenta dias, autorizando-se sua prorrogação pelo mesmo período, desde que o Oficial de Registro de Imóveis apresente justificativa fundamentada. Após o registro, este fica dispensado de notificar todos os titulares de domínio, confrontantes e terceiros interessados, pois esse rito já

foi cumprido pelo Município, conforme ordena o artigo 31 da Lei 13.465/2017 (BRASIL, 2017).

Godoy (2017, p. 474) bem conclui que a Constituição Federal prevê questões importantes quanto à propriedade e sua subordinação à função social, erigindo o direito à moradia como um direito fundamental, intrinsecamente ligado à dignidade da pessoa humana. Dessa forma, o legislador infraconstitucional criou a lei ora estudada, trazendo instrumentos que objetivam a transformação da cidade informal em cidade formal. Porém, de nada adiantarão tais institutos se os operadores do direito criarem impedimentos na hora de implementá-los, como, por exemplo, formalidades excessivas que atravancam o desenvolvimento da regularização fundiária. Dessa forma, deve-se ler e interpretar a lei sempre com a atenção voltada à Constituição Federal, visando a concretização do direito à habitação e a moradias dignas.

Pertinentes são as conclusões de Fernandes (2011, p. 38), ao afirmar que:

Não basta “legalizar o ilegal” sem provocar mudanças no sistema jurídico-urbano que levou à ilegalidade em primeiro lugar, especialmente em nome da luta contra a pobreza. A escrituração por si só fornece segurança jurídica da posse aos moradores, um passo necessário, mas insuficiente para promover a integração socioespacial, o que pode comprometer a permanência das comunidades nos assentamentos legalizados. [...] Ao não enfrentar diretamente a natureza e as causas do fenômeno dos assentamentos informais, as políticas de regularização muitas vezes geram consequências imprevistas. Quando concebidas de maneira isolada do conjunto mais amplo de políticas de urbanização, habitação, urbanas e fiscais, as políticas de regularização têm pouca relação com outras questões, como terrenos vagos, propriedades subutilizadas e terrenos públicos disponíveis.

Fernandes (2006, p. 54) ainda aduz que os programas de Regularização Fundiária não resolverão o problema da moradia urbana sozinhos, pois “[...] devem combinar diversas dimensões para garantir a sustentabilidade da intervenção pública: urbanização; legalização; programas socioeconômicos visando à geração de emprego e renda”.

Nesse mesmo sentido, Saule Júnior (2004, p. 346 *apud* MACEDO, 2020, p. 50) também assevera:

Conferir um título de propriedade urbana para grupos sociais que vivem em permanente estado de pobreza, sem atender a outras necessidades, como a implantação de infraestrutura, oferta de equipamentos públicos – como escola e postos de saúde – e a efetiva possibilidade de trabalho e geração de renda, será um benefício temporário. [...] Para evitar essa situação, a política de regularização fundiária deve ter uma ampla dimensão, compreendendo o atendimento de todos os componentes do direito à moradia. Uma ação integrada, que envolva as ações de urbanização, de valorização da memória e identidade dos moradores dos assentamentos informais, que estimule e apoie atividades educacionais e econômicas de geração de renda e trabalho e a preservação, por lei, das áreas como habitação de

interesse social, são medidas que devem englobar a dimensão da política de regularização fundiária.

Ferraz (2014, p. 129 *apud* MACEDO, 2020, p. 61) ainda relembra que a Regularização Fundiária não é nem pode ser vista somente como um instrumento de garantia de moradia para os mais pobres, mas sim como instrumento de desenvolvimento econômico e de combate à pobreza. Isso porque, conforme explanado acima, a regularização torna viável o acesso a financiamentos e, por consequência, investimentos em pequenos negócios, melhorando a qualidade de vida da população como um todo.

Ressalta-se que as normas jurídicas (e, por consequência, também a Lei 13.465/2017) devem sempre buscar a eficiência “[...] para se aferir se uma norma jurídica é adequada e desejável ou não” (GAROUPA; PORTO, 2020, p. 58), sendo esta entendida como “toda medida que gerar a maior satisfação do maior número de indivíduos de uma sociedade” (GAROUPA; PORTO, 2020, p. 59).

Assim, a nova Lei de Regularização Fundiária Urbana somente será eficiente, adequada e desejável se proporcionar um maior bem-estar ao maior número possível de ocupantes dos imóveis da região objeto da regularização. Nesse sentido, como exposto acima, ela somente o será caso diminua os custos de transação envolvidos na operação e seja inspirada e baseada nas normas sociais locais vigentes em cada região, resultando em uma maior aceitação e aderência do público-alvo da lei.

No tocante à redução dos custos de transação envolvidos na REURB-S, feliz foi a previsão da Lei 13.465/2017, em relação aos destinatários desta modalidade de Regularização Fundiária Urbana, quanto à isenção de custas e emolumentos e à dispensa de comprovação de quitação de tributos e penalidades tributárias (inclusive com a proibição ao Oficial de Registro de Imóveis de exigi-las). Assim, o Estado transformou-se na “superfirma” preconizada por Ronald Coase, internalizando tais custos de transação e simplificando trâmites burocráticos e administrativos, inclusive admitindo-se a resolução extrajudicial de conflitos que envolvem a REURB-S. Entretanto, repisa-se que, ao não ser inspirada nas normas sociais vigentes nesses núcleos urbanos informais, verificou-se que a lei não proporcionou, até o momento, um considerável aumento no número de regularizações fundiárias quando comparadas com as suas antecessoras.

Por fim, é válido asseverar que a Lei de Regularização Fundiária visa solucionar a questão dos núcleos urbanos informais existentes, mas também tem o escopo de prevenir o aparecimento de novos núcleos urbanos informais, e não se deve permitir que tal legislação

seja vista como um incentivo ao surgimento destes sob o pretexto de facilitação posterior para sua regularização (MACEDO, 2020, p. 219).

Para tanto, faz-se necessária uma atuação séria e conjunta da sociedade e do Poder Público (em todas as suas esferas), de forma a evitar o aparecimento de novos núcleos irregulares, bem como para regularizar os existentes, adequando-os concomitantemente com obras de infraestrutura mínima e tornando-os habitáveis e, minimamente, seguros (MACEDO, 2020, p. 219).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como verificado por todo o exposto neste estudo, a ocupação do solo e o desenvolvimento urbano em nosso país foi marcado por diversos fatores. Foi possível verificar o êxodo rural e a exclusão da população mais pobre para os morros e várzeas, ocasionando um déficit habitacional urbano, tolhendo essa população do acesso aos serviços básicos e, conseqüentemente, de seus direitos fundamentais.

Ademais, verificou-se que a presença da iniciativa privada na produção do espaço urbano, principalmente nas décadas de 1960 e 1970, culminou em uma captura dos interesses públicos pelos interesses privados. Soma-se a essa captura um histórico legislativo excludente, que favorecia a especulação imobiliária, bem como a influência do jogo político e de emendas parlamentares que ditavam a urbanização brasileira, resultando em um impedimento de grande parte da população ao acesso do seu “direito à cidade”, o que empurrou a camada mais pobre para a clandestinidade.

Em prosseguimento, examinou-se a importância do papel do Estado e das políticas públicas para a correção das distorções criadas pelo processo acima. Nesse sentido, os autores estudados defendem a extrema importância de os cidadãos participarem no momento de elaboração dessas políticas públicas, sob pena de seu esvaziamento e insucesso. Assim, feliz foi a previsão do Estatuto da Cidade ao impor a participação popular durante a discussão e elaboração do Plano Diretor Municipal, o qual tem o objetivo de combater a gestão pública excludente e historicamente verticalizada.

Cita-se ainda a evolução do conceito de função social da propriedade, consolidado por meio do Estatuto da Cidade, no combate à especulação imobiliária, ao se pregar a utilização racional e eficiente da terra, dando novos rumos para o direito urbanístico e civilista.

Além disso, debruçou-se sobre a Análise Econômica dos Direitos de Propriedade, na qual se verificou a relação entre Direito, Economia e desenvolvimento. Superou-se a visão esvaziada de que a lei é algo exógeno ao sistema econômico, e sim uma das variáveis de um sistema complexo que pode influenciar fortemente o comportamento dos agentes econômicos e/ou destinatários de políticas públicas, uma vez que estes sempre buscarão avaliar os custos e benefícios envolvidos em uma operação, podendo ocorrer decisões individualistas (falhas de mercado). Por isso, faz-se muitas vezes necessária uma intervenção legislativa para a indução de comportamentos benéficos à coletividade.

As obras dos autores Ronald Coase e Hernando de Soto também foram de grande importância para a conexão entre o déficit habitacional, o direito de propriedade, o direito à

cidade, a Análise Econômica do Direito e a Regularização Fundiária Urbana. Como estudado, o primeiro autor, ao se debruçar sobre o conceito de custos de transação, verificou que esses podem ser drasticamente diminuídos quando controlados por uma “firma”, sendo este o grande papel de um sistema de direitos de propriedade bem definido.

O segundo autor, ao estudar os motivos ligados ao triunfo do capitalismo em alguns países e à sua falha em outros, aprofundou-se na definição dos direitos de propriedade e nas políticas públicas voltadas à regularização fundiária urbana, bem como na sua relação com o desenvolvimento econômico e o bem-estar da população.

Em seu estudo, Hernando de Soto deparou-se com conclusões que conversam diretamente com este trabalho. Diz-se isso pois se concluiu que a população mais pobre vive na clandestinidade imobiliária não porque quer, mas sim porque os custos de transação para tornarem-se legais e regularizarem a sua propriedade são altíssimos, fazendo com que um vasto capital imobiliário fique de fora do mercado formal, sendo regido por normas consuetudinárias locais e impedindo a geração de riqueza, o acesso ao crédito e, por consequência, o próprio desenvolvimento econômico.

A solução encontrada para a questão da moradia em países como o Brasil seria, portanto, uma legislação de regularização fundiária urbana que fosse inspirada pelas normas consuetudinárias locais, ou seja, feita “de baixo para cima”, da perspectiva dos mais pobres, com o recolhimento do *feedback* imprescindível da população-alvo dessa legislação, considerando-se as particularidades locais e incorporando o sistema extralegal à própria legislação fundiária.

Nesse sentido, ensina Ferreira Filho (2018) que a tentativa de imposição de regras formais a esses agrupamentos é ineficaz, devendo o Estado primeiro entender como funcionam as regras de propriedade vigentes nesse verdadeiro sistema extralegal para somente depois regular processos e procedimentos de regularização fundiária, sob pena de tal política estar fadada ao fracasso. Assim, o papel do Estado é justamente de, por meio de políticas públicas e legislações eficientes, assumir o papel de “superfirma”, controlando e coordenando os custos de transação envolvidos na Regularização Fundiária Urbana, sob pena de um inevitável fracasso legislativo.

A própria Lei 13.465/2017, em sua exposição de motivos, reconhece que o crescimento desordenado das cidades, somado à explosão demográfica brasileira em curto espaço de tempo, foi a causa de diversos problemas estruturais que assolam os núcleos urbanos até os dias de hoje, ocasionando um verdadeiro efeito cascata e produzindo reflexos

negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública.

Dessa forma, como explanado no início deste estudo, a ausência de titulação da propriedade nos referidos centros prejudica o acesso ao crédito (que muitas vezes exige um imóvel como garantia) pelos seus ocupantes, tolhendo o desenvolvimento econômico-social da região. Isso porque, sem titulação de suas propriedades, muitas vezes os possuidores acabam por também ficar sem acesso a serviços sociais básicos, devido ao fato de que se torna quase impossível a identificação do consumidor em caso de inadimplência; tudo isso conduz a um verdadeiro desestímulo às empresas de água, luz, telefone, internet, gás etc. a fornecerem os seus serviços àquela população, dando espaço à clandestinidade e atravancando o desenvolvimento econômico.

Ocorre que não se pode ignorar a realidade brasileira. A instituição de regras jurídicas complexas sem o estudo do contexto social de determinada comunidade, sem ouvir, entender e estudar a fundo as peculiaridades de cada região ou sem diminuir os custos de transação da regularização fundiária, de forma a se impor uma legislação “de cima para baixo” pode fazer com que a lei já “nasça morta”, sem efetiva aplicabilidade, assim como ocorreu com as leis anteriores que tentaram regulamentar tais situações.

Assim, não é novidade que a Lei 13.465/2017 só se tornou necessária por causa do descaso do Poder Público, com o passar dos anos, e pela apropriação das políticas públicas por interesses particulares, como explanado no início deste trabalho, o que ocasionou a manifestação e solidificação de favelas por todo o Brasil. Porém, não se olvida a real necessidade de criação de uma lei que efetivamente busque a regularização fundiária urbana brasileira como uma política pública que vise a garantia do direito constitucional à moradia e dos serviços básicos como um todo à população carente.

No entanto, como a lei ora em estudo foi, mais uma vez, apesar de sua boa intenção, criada e “imposta” sem o devido aprofundamento nas normas sociais e extralegis que regem as comunidades/favelas, verifica-se que não houve um incremento/aumento de regularizações fundiárias após a sua criação.

Por outro lado, a Lei 13.465/2017 foi extremamente positiva ao criar a REURB-S, a qual possui incentivos de isenção de custas e emolumentos concedidos aos atingidos por esta espécie de Regularização Fundiária Urbana, além da delegação aos Municípios para que enquadrem ou não a população daquele local nesta espécie de REURB.

Isso porque a isenção das custas e emolumentos, bem como a desnecessidade de comprovação de pagamento de tributos e penalidades tributárias (com a proibição ao Oficial de Registro de Imóveis de exigir a sua comprovação), fez com que o Estado efetivamente assumisse o papel de “superfirma”, internalizando os custos de transação da REURB-S e incentivando os agentes econômicos a aceitar, aderir e cooperar com a efetividade da nova lei. Soma-se a esse fato uma simplificação – dentro do possível – dos procedimentos burocráticos e administrativos para a realização da regularização fundiária urbana de interesse social, admitindo a resolução extrajudicial de conflitos e diminuindo-se ainda mais os custos de transação envolvidos na operação.

Além do mais, institutos civilistas interessantes foram aprimorados e criados com a lei (o direito de laje, por exemplo), inspirando ares de que, desta vez, a lei poderá ser utilizada de maneira eficaz como política pública no combate à deficiência de titulação de moradia em nosso país.

Conclui-se, portanto, que a pura e simples titulação da propriedade, isoladamente, não resolverá a questão da moradia digna, do combate à pobreza, do atravancamento do desenvolvimento econômico e do tolhimento do “direito à cidade” de grande parte da população. Para que a nova Lei de Regularização Fundiária Urbana seja eficiente, deverá proporcionar o maior bem-estar possível para o maior número de pessoas, mas isso somente será possível se as regularizações forem complementadas com políticas públicas de urbanização, saneamento e geração de emprego, além de um vigilante combate ao surgimento de novos núcleos urbanos informais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARENGA, Luiz Carlos. A concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento de regularização fundiária e acesso à moradia. **Revista de Direito Imobiliário (Revista dos Tribunais)**, São Paulo, n. 65, ano 31, jul./dez. 2008.

ABRAINC. Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias e Fundação Getúlio Vargas (FGV), com o apoio do SindusCon-SP, 16 out. 2018. Disponível em: <https://sindusconsp.com.br/estudo-da-abraincsvg-projeta-demanda-habitacional-ate-2027/> Acesso em: 10 nov. 2020.

ARAÚJO, Thiago C. Infraestrutura e sua regulação. *In*: PINHEIRO, Armando Castelar; PORTO, Antônio José Maristrello; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (orgs.). **Direito e economia: diálogos**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019.

AZEVEDO, Sérgio. **Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências**. Coleção Habitare - Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras - Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX, 2007.

BARRAL, Welber Oliveira. **Metodologia da pesquisa jurídica**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.

BARROS, Felipe Maciel P. de. **Novo marco legal impulsionará regularização fundiária urbana**. *Conjur*, 17 jul. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jul-17/felipe-maciel-marco-legal-impulsiona-regularizacao-fundiaria-urbana> Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 06 abr. 2020.

BRASIL. **Código Civil de 2002**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm Acesso em: 06 abr. 2020.

BRASIL. Exposição de motivos à Medida Provisória 759/2016 convertida na Lei 13.465, de 11 de Julho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16015compilada.htm Acesso em: 06 abr. 2020.

BRASIL. **Lei 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_2001/110257.htm Acesso em: 27 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a

eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm Acesso em: 06 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650**. Distrito Federal. Requerente: Conselho Federal Da Ordem Dos Advogados Do Brasil – CFOAB. Relator: Ministro Luiz Fux, 17 set. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.394**. Distrito Federal. Requerente: Conselho Federal Da Ordem Dos Advogados Do Brasil – CFOAB. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 22 mar. 2018.

BREMAEKER, François E. J. **As Finanças Municipais em 2017**. Observatório de Informações Municipais, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/5692940D-FC44-AF79-776F3A069819DBC718102018043020.pdf&i=3126 Acesso em: 12 maio 2021.

CAMPOS, Diego Caetano da Silva; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 11, n. 11, p. 304-329, jan./jun. 2012.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. **Características da população e dos domicílios**: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=destaques> Acesso em: 01 jun. 2020.

CENTRAL REGISTRADORES DE IMÓVEIS. **Regularização Fundiária**. Disponível em: <https://www.registradores.org.br/RF/frmGraficos.aspx> Acesso em: 04 ago. 2020.

COASE, Ronald H. The Nature of the Firm. **Economica**, New Series, Londres, v. 4, n. 16, p. 386-405, nov. 1937.

COASE, Ronald H. O problema do custo social. **The Latin American and Caribbean Journal of Legal Studies**. vol. 3, issue 1, 2008.

COASE, Ronald H. The problem of social cost. **The firm, the market and the Law**. Chicago, Londres: University of Chicago Press, 1990.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e economia**. Tradução de Luís Marcos Sander e Francisco Araújo da Costa. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

FERNANDES, Edésio. Implementing the urban reform agenda in Brazil. **Environment and Urbanization**, v. 19, n. 1, p. 177-189, 2007.

FERNANDES, Edésio. Programas de regularização fundiária em áreas urbanas: comentários e lições. **Oculum Ensaio**, n. 6, 2006, p. 48-57.

FERNANDES, Edésio. Constructing the ‘right to the city’ in Brazil. **Social & legal studies**, v. 16, n. 2, p. 201-219, 2007.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentos informais na América Latina. **Lincoln Institute of Land Policy**, 2011. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/pt-br/publications/policy-focus-reports/regularizacao-assentamentos-informais-na-america-latina> Acesso em: 12 maio 2021.

FERNANDES, Edésio. **Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois**: razão de descrença, ou razão de otimismo? UFMG, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212-233, jan./jun. 2013.

FERNANDES, Edésio; PEREIRA, Helena Dolabela. Legalização das favelas: qual é o problema de Belo Horizonte? **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 34, jan./jun. 2010.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **O mito da cidade global**: o papel da ideologia na produção do espaço urbano. f. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, n. 3, 2018. ISSN 2317-7721.

GAROUPA, Nuno; PORTO, Antônio Maristrello. **Curso de Análise Econômica do Direito**. São Paulo: Atlas, 2020.

GODOY, Fernando Henrique Rovere de. A Regularização fundiária urbana de acordo com a Lei 13.465/2017: uma tentativa de inserir a cidade informal dentro da cidade formal. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, vol. 83, ano 40, p. 455-476, jul./dez. 2017.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 19. ed. Atualizador: Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**: direito das coisas. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GONZÁLEZ, Fernando P. Méndez. A Função Econômica dos Sistemas Registrais. **Revista de Direito Imobiliário (Revista dos Tribunais)**, São Paulo, n. 53, ano 25, jul./dez. 2002.

GONZÁLEZ, Fernando P. Méndez. A Função Econômica da Publicidade Registral. **Revista de Direito Imobiliário (Revista dos Tribunais)**, São Paulo, n. 55, p. 133-160, jul./dez. 2003.

GUERREIRO, José Augusto Guimarães Mouteira. O Registro Imobiliário: necessário instrumento do progresso econômico-social. **Revista de Direito Imobiliário (Revista dos Tribunais)**, São Paulo, n. 45, ano 21, 1998.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES** [online], vol. 21, n. 55, p. 30-41, 2001. ISSN 1678-7110. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003> Acesso em: 12 maio 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados Subnormais**, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e> Acesso em: 06 ago. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: síntese de indicadores (2015). Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IPEA/IBGE – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: [s.n.], 2004.

KLINK, Jeroen; ROLNIK, Raquel. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos estudos – CEBRAP** [online], São Paulo, n. 89, 2011.

KLOH, Gustavo. Teoria econômica da propriedade e dos contratos. *In*: PINHEIRO, Armando Castelar; PORTO, Antônio José Maristrello; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (orgs.). **Direito e economia**: diálogos. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019.

LIMONGI, Fernando; ARGELINA, Figueiredo. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

LÔBO, Paulo. **Direito civil**: coisas. São Paulo: Saraiva, 2015.

OLIVEIRA, Celso Maranhão de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de Estatuto da Cidade. **urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), v. 10, n. 2, p. 322-334, maio/ago. 2018.

LOTUFO, Renan. **Código Civil comentado** (vol. I). São Paulo. Saraiva, 2002.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392000000400004> Acesso em: 15 maio 2021.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Políticas Sociais**: Acompanhamento e Análise, Brasília, n. 12, fev. 2006.

PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das Coisas**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2012.

NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). **Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

PINHEIRO, Armando Castelar; PORTO, Antônio José Maristrello; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (orgs.). **Direito e economia**: diálogos. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019.

PINHEIRO, Gabriele Araújo; RODRIGUES, Wagner de Oliveira. Direito fundamental à cidade sustentável e os dilemas do Planejamento Urbano no Estado Democrático de Direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 106/107, p. 373-387, jan./dez. 2011/2012.

PORTO, Antônio José Maristrello. “Princípios da análise econômica do direito e da economia”. In: PINHEIRO, Armando Castelar; PORTO, Antônio José Maristrello; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (orgs.). **Direito e economia: diálogos**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Controladoria Geral da União**. 2019. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/emendas?ano=2019> Acesso em: 04 ago. 2020.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao Desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha. Limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 31-50, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2009v11n2p31> Acesso em: 15 maio 2021.

SALAMA, Bruno Meyerhof. **Apresentação: direito e economia**: textos escolhidos. São Paulo: Saraiva, 2010.

SALLES, Venício Antonio de Paula. Função Social da Propriedade. In: GUERRA, Alexandre; BENACCHIO, Marcelo (coord.). **Direito Imobiliário Brasileiro**: novas fronteiras na legalidade constitucional. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS JÚNIOR, Orlando. Cidade, cidadania e planejamento urbano. Desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, S.; FERNANDES, A. (orgs.). **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo**: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007.

SÃO PAULO. Ministério Público. **Cartilha de regularização fundiária**. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/2017%20-%20Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fund%C3%A1ria.pdf> Acesso em: 18 nov. 2020.

SILVA, Pedro Luiz Barros. **Limites e Obstáculos à reforma do Estado no Brasil**. A experiência da previdência social na Nova República. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2003.

SOTO, Hernando de. **The Mystery of Capital**: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else. Black Swan, 2001.

TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar**, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**: direitos reais. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2012.