

DA FUNÇÃO SOCIAL À FUNÇÃO ECONÔMICA DA TERRA: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil

DA FUNÇÃO SOCIAL À FUNÇÃO ECONÔMICA DA TERRA: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil.

Betânia de Moraes Alfonsin¹

Pedro Prazeres Fraga Pereira²

Débora Carina Lopes³

Marco Antônio Rocha⁴

Helena Corrêa Boll⁵

Resumo:

O artigo analisa o novo modelo de Regularização Fundiária Urbana adotado pela Lei 13.465/17, demonstrando a ruptura paradigmática ocorrida em relação ao paradigma anterior consagrado pelo Estatuto da Cidade. A passagem de um modelo que priorizava o direito à cidade e a função social da propriedade para outro que privilegia a mera titulação e a função econômica da terra é desvelada a partir da análise comparativa de vários dispositivos legais. A pesquisa, realizada utilizando o método dialético, conclui que o Brasil, com tal alteração no marco legal da terra, insere-se em um movimento internacional de financeirização da moradia, impondo uma derrota ao direito à cidade no primeiro país do mundo que o positivou em sua ordem jurídico-urbanística.

Palavras-chave: Regularização Fundiária. Direito à cidade. Direito à moradia.

Abstract

¹ Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Professora da Faculdade de Direito da FMP e Coordenadora do Grupo de Pesquisa em direito à cidade da FMP. Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul Email: betaniaalfonsin@gmail.com

² Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. PPGD- UFRGS. Email: pedropfpereira@gmail.com

³ *Mestra em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR – UFRGS.* Programa de pós graduação em Planejamento Urbano e Regional PROPUR- UFRGS. E-mail: debora_carina@yahoo.com.br

⁴ Mestrando em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul - FMP e Mestre em Ciência da Computação pela UFRGS. Mestrado em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul – FMP. E-mail: mrocha018@gmail.com

⁵ Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. UFRGS. E-mail: helenajcboll@gmail.com

The article analyzes the new model of urban land regularization adopted by Brazilian Law 13.465/17, demonstrating the paradigmatic rupture occurred in relation to the previous paradigm enshrined in the City Statute. The passage from a model that prioritized the right to the city and the social function of the property to another that privileges the mere entitlement and the economic function of the land is unveiled from the comparative analysis of several legal devices. The research, carried out using the dialectical method, concludes that Brazil, with such a change in the land legal framework, is part of an international financialization movement of housing, imposing a defeat to the right to the city in the first country of the world that incorporate it in its legal-urban order.

Keywords: Land Regularization. Right to the city. Housing Rights.

1 Introdução

No bojo de uma série de reformas aprovadas pelo Congresso Nacional após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, destaca-se a Reforma do Marco Legal da Terra⁶, consolidada pela Lei nº 13.465/17. Inicialmente apresentada sob a forma de Medida Provisória, a lei em questão modificou quatro regimes fundiários brasileiros, contendo disposições que alteram a regulação das Terras da Amazônia, das Terras pertencentes à União, da regularização fundiária rural e da regularização fundiária urbana.

Este artigo apresenta uma análise da Lei nº 13.465/17 restrita à parte em que altera a legislação precedente sobre regularização fundiária urbana, apresentando uma retrospectiva histórica da política em questão, a fim de demonstrar a ruptura operada pela nova lei com o paradigma de regularização fundiária plena⁷, adotado pelo país desde a Constituição de 1988 e, de forma ainda mais enfática, após a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001 e após a regulamentação do tema pela lei 11.977/09. A pesquisa tem inequívoca relevância em um momento em que, internacionalmente, os movimentos operados pelo mercado imobiliário deixam claro que a terra mudou de papel nos processos de

⁶ A expressão "marco legal da terra" é utilizada, aqui, para designar um significativo conjunto de leis brasileiras que regulam o uso da terra e os processos de regularização fundiária no país.

⁷ A concepção de Regularização Fundiária como uma política pública pluridimensional, envolvendo aspectos jurídicos, urbanísticos e sociais foi introduzida na literatura nacional por Betania Alfonsin ainda no século passado e, a posteriormente foi amplamente adotada pela legislação nacional, tanto no Estatuto da Cidade (Art. 2º, IV), quanto pela lei 11.977/09, ora revogada. Ver a respeito: ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de Regularização Fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

urbanização desenvolvidos no marco do sistema econômico capitalista, deixando de ser vista apenas como mero meio de produção e passando a ser vista especialmente como reserva de valor (ROLNIK, 2015). A presente investigação debruçou-se, então, sobre o seguinte problema de pesquisa: Em que medida a Lei nº 13.465/2017 promove uma ruptura em relação ao paradigma de regularização fundiária consagrado pela ordem constitucional e legislação regulamentadora, representando um retrocesso jurídico e social e institucionalizando o ingresso do país em um processo global de financeirização da terra e da moradia⁸?

Além de analisar a questão da duvidosa constitucionalidade de uma série de dispositivos e de instrumentos introduzidos pela Lei nº 13.465/17, o presente artigo tratou de examinar as novidades na política de regularização fundiária a partir do método dialético⁹. Tal método de abordagem mostrou-se extremamente fértil para a investigação, uma vez que o objeto pesquisado emerge como antítese perfeita do modelo de regularização fundiária anteriormente adotado pelo país (tese), permitindo que a análise identificasse as contradições presentes nessa transição paradigmática, bem como fossem captadas as tendências e movimentos colocados pelas tensões próprias desse particular momento histórico. A grande vantagem do método dialético, segundo um estudo clássico de Lefebvre (1969), é que ele aumenta as exigências de rigor analítico, permitindo que se investigue a fundo cada uma das partes (polos dialéticos) sem perder de vista a noção de totalidade, a interpenetração e o choque dos contrários que leva a uma compreensão mais profunda do objeto pesquisado (síntese).¹⁰A adoção de tal metodologia nesta pesquisa contribuiu amplamente para o desvelamento do que ocorreu no Brasil com a substituição da Lei nº 11.977/09 pela lei 13.465/17.

⁸ Entende-se por financeirização da terra, sumariamente, o processo de inclusão dos bens fundiários e imobiliários nos mecanismos globais de circulação do capital financeiro. Tal processo, ao mesmo tempo em que diversifica e capilariza os instrumentos financeiros vinculados ao mercado imobiliário, impõe à produção do espaço urbano uma série de tensões e condicionamentos próprios aos padrões de reprodução do capital. O reflexo desse processo na promoção imobiliária residencial e nos parâmetros de concessão de financiamento habitacional é imediato, fazendo-se sentir sobretudo pela população de baixa renda. Sobre o tema, com análise farta de dados estatísticos e de bibliografia internacional, cf. ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

⁹ Trata-se por método dialético o entendimento da realidade como um processo dinâmico, cujo desenvolvimento se estrutura a partir das conexões e (sobretudo) das tensões estabelecidas entre os diversos elementos que o constituem. Em termos mais propriamente metodológicos, a abordagem dialética faz com que a pesquisa privilegie a análise dos objetos a partir da historicidade que estes carregam e das relações que assumem na concretude dos processos de reprodução social. Para um bom apanhado histórico dos desenvolvimentos teóricos da dialética, com ênfase na tradição da dialética marxista, cf., HARVEY, David. *La dialéctica*. **Territórios**, [Bogotá], n. 39, p. 245-272, 2018.

¹⁰ Muito embora se tome como referência os estudos de Lefebvre (1969), não se desconhece o frequente determinismo historicista que marca muitas de suas formulações. De todo modo, filtrados tais condicionamentos teóricos próprios do estruturalismo marxista das décadas de 1960 e 1970, a obra daquele autor se mostrou um guia metodológico bastante operacional para os objetivos deste trabalho.

No presente artigo, então, são inicialmente contrastados dois paradigmas internacionalmente reconhecidos de regularização fundiária: o modelo de regularização fundiária plena, outrora adotado pelo Brasil, e o modelo que enfatiza a titulação das famílias possuidoras, com ampla difusão internacional a partir da experiência peruana.

Na sequência são analisadas as questões de fundo envolvidas nesses paradigmas divergentes, muito especialmente para situar os distintos direitos prioritariamente tutelados em cada um deles. Nesta sessão, os polos analíticos considerados serão, de um lado, o direito à propriedade (promovido pela Lei nº 13.465/17) e, de outro, o direito à cidade (promovido pela Lei nº 11.977/09), buscando-se identificar as características distintivas de cada um.

Entrando na discussão sobre as principais mudanças legais, são contrastadas as modalidades de regularização fundiária propostas na Lei nº 13.465/17 (a saber, a Regularização Fundiária de Interesse Social –REURB-S e a Regularização Fundiária de Interesse Específico - REURB – E), anotando-se suas peculiaridades. Pretende-se, assim, identificar nesses polos dialéticos a forma com que o legislador tratou o problema da irregularidade na ocupação do solo urbano no país, bem como salientar as conexões internas do novo modelo e as consequências que dele decorrem.

Buscando identificar a forma como a nova lei apartou a política de regularização fundiária dos processos de planejamento urbano, muito especialmente dos planos diretores, é apresentado o instituto das Zonas Especiais de Interesse Social, um instrumento de zoneamento adotado no paradigma de regularização fundiária plena como elemento central da estratégia da política pública na legislação anterior (Lei 11.977/09). Tal modelo contrasta claramente, como se verá, com a facultatividade/discrecionalidade que a adoção desse instrumento assume no procedimento adotado pela Lei nº 13.465/17.

Trabalhando com fontes documentais, como a lei aprovada e com a análise das três Ações de Inconstitucionalidade¹¹ propostas junto ao Supremo Tribunal Federal questionando a Lei nº 13.465/17, foi possível suprir a ainda escassa literatura sobre o tema. As conclusões do estudo, apresentadas ao final do artigo, demonstram a correção da hipótese de trabalho que orienta a investigação: o Brasil alterou não apenas a legislação aplicável aos processos de regularização fundiária, mas promoveu uma ruptura paradigmática com a política pública que vinha sendo desenvolvida no país sob o marco legal proveniente do tripé Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Lei nº 11.977/09. (BRASIL, 1988; 2001; 2009). Tal ruptura representa, ademais, o ingresso do Brasil em um movimento internacional de financeirização da terra e da moradia nas áreas urbanas, como se demonstrará no curso deste trabalho.

¹¹ As ações de Inconstitucionalidade da Lei nº 13.465/17 foram propostas pela Procuradoria Geral da República (ADI nº 5771), pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (ADI nº 5883) e pelo Partido dos Trabalhadores (ADInº5787). (BRASIL, 2018a; 2018b; 2018c)

2 Paradigmas de regularização fundiária: regularização plena x titulação

A questão da informalidade na ocupação do solo urbano há muito tempo constitui um dos maiores desafios à regulamentação jurídico-política da produção das cidades. Qualquer tentativa de traçar, mesmo a nível nacional, as genealogias dos chamados assentamentos urbanos informais demandaria incursão história de grande fôlego, retrocedendo aos primeiros movimentos de adensamento demográfico e formação de aglomerados urbanos. O fenômeno, portanto, é bastante longo; e atinge de maneira conjunta os diferentes países latino-americanos –não obstante as evidentes particularidades nacionais e regionais. O fato é que, seja pela herança comum do passado colonial-escravista, seja pelo papel periférico que posteriormente adquiriram no sistema capitalista global, os países latino-americanos sem muito se assemelham na história de exclusão e segregação socioespacial que marcou o desenvolvimento urbano do continente.

Nesse passo, a América Latina constituiu um interessante laboratório de gestão urbana, oferecendo um repertório de soluções político-jurídicas na tentativa de regularização desses espaços informais de produção da cidade. Cabe ressaltar, tomando de empréstimo formulação de Pedro Abramo, que a noção de informalidade não é aqui utilizada como um conceito analítico, mas como termo meramente descritivo, capaz de abarcar toda e qualquer forma de utilização de bens fundiários ou imobiliários "à margem do marco regulatório da esfera jurídico-política do Estado de Direito moderno" (ABRAMO, 2007, p. 29). Com efeito, no que toca particularmente às políticas de regularização fundiária, as diferentes abordagens experimentadas no continente ao longo das últimas décadas podem ser sintetizadas em dois grandes paradigmas, baseados particularmente nas experiências peruana e brasileira.

O primeiro deles, levado a cabo no Peru dos anos 1990 sob o governo de Alberto Fujimori, está inteiramente inspirado nas formulações de Hernando De Soto, economista peruano que exerceu grande influência sobre os programas de regularização fundiária a partir da publicação de seu segundo livro, *O Mistério do Capital* (2001), que obteve ampla difusão internacional. Nessa obra, De Soto argumenta, em linhas gerais, que, com o processo de financeirização do capital e a consequente transformação da propriedade em ativo financeiro, as habitações informais representariam antes de tudo um "capital morto" (2000, p. 45), um recurso do qual os países periféricos estariam abrindo mão em prejuízo de suas economias nacionais. Nesse sentido, De Soto defende que a regularização dos títulos de propriedade poderia constituir uma alavanca – se não uma condição – para a expansão do mercado interno e o consequente desenvolvimento desses países. Segundo o argumento, uma vez formalizados,

tais títulos adquiririam liquidez e passariam a ser transacionáveis no mercado formal, ao qual a população de baixa renda poderia ser finalmente incorporada, tendo acesso a crédito formal, planos de financiamento e possibilidades de investimento.

Como se percebe, Hernando De Soto encara a questão da regularização de assentamentos informais a partir de um argumento essencialmente econômico, de incorporação de contingentes populacionais aos mercados formais, na esperança de que a inserção de novos atores financeiros dinamize e amplifique esses mesmos mercados¹². Suas formulações, assim, deram azo a programas de regularização fundiária baseados em titulação massiva de habitantes informais, muito especialmente no Peru, transformados repentinamente em proprietários de bens fundiários e imobiliários. Com o acúmulo de experiências baseadas nesse modelo, as concepções de De Soto puderam ser submetidas a uma série de críticas respaldadas em avaliações de resultados, muitas delas demonstrando que o foco restrito à escrituração limitou a amplitude e os benefícios desse tipo de intervenção pública, deixando de atingir, ademais, a maioria dos resultados socioeconômicos projetados.¹³

O segundo grande paradigma, baseado na experiência brasileira, parte de compreensão bastante diferente a respeito das causas da informalidade na produção do espaço urbano e das correspondentes formas de abordá-la institucionalmente. Esse paradigma está inserido nos marcos da nova ordem jurídico-urbanística inaugurada pela Constituição Federal de 1988 e posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade, que redimensionou os contornos do direito de propriedade no sistema jurídico brasileiro. O novo marco legal, aqui já denominado de "ordem jurídico-urbanística"¹⁴, deu expressa proteção constitucional ao direito à cidade (art. 182, *caput*), prevendo que o uso da propriedade urbana se dará "em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental" (art. 1º, parágrafo único, da lei 10.257/2001).

A partir deste paradigma, a regularização fundiária deixou de ser compreendida na perspectiva estreita da escrituração, alcançando uma abordagem integrada com foco na segurança da posse e na integração socioespacial dos moradores informais. Mais do que regularização jurídica dos lotes, tais intervenções passaram a ser encaradas em dimensões múltiplas, tendo sempre por meta a melhoria

¹²De Soto chegou a apresentar algumas projeções quantitativas a respeito dos valores que seriam mobilizados pelas políticas de escrituração e integração dos pobres urbanos ao mercado formal. Cf. em DE SOTO, Hernando. **O mistério do capital**: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 45-50.

¹³ Para um apanhado sumário das críticas desenvolvidas às formulações de De Soto e aos programas de regularização fundiária que as tomaram por referência, cf. FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

¹⁴ Para melhor compreensão da expressão ordem jurídico-urbanística, recomenda-se a leitura de Alfonsin e Fernandes, muito especialmente: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. **A construção do Direito Urbanístico Brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores** in Coletânea de legislação urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

das condições de habitabilidade dos assentamentos. Na ordem jurídico urbanística brasileira, para dar conta dessas diferentes dimensões que compõem a regularização fundiária, esta seria melhor definida como o fez Betânia Alfonsin ainda no século passado, seguida depois, em boa medida pela definição legal adotada pela lei 11.977/09 (já revogada):

[...] um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto. (ALFONSIN, 1997, p. 24)

A possibilidade de a administração pública trabalhar com essa abordagem ampla e integrada de regularização fundiária depende, invariavelmente, da forma com que o ordenamento jurídico harmoniza o instituto da propriedade com o feixe de direitos e deveres ligados à ordem urbana, especialmente o direito à cidade e à moradia adequada. Como se demonstrará no capítulo seguinte, a Lei nº 13.465/17 subverteu o equilíbrio com o qual o ordenamento jurídico brasileiro relacionava o direito de propriedade e o direito à cidade, com implicações imediatas na forma de se compreender e praticar o instituto da regularização fundiária.

3 Direito à propriedade (Lei nº 13.465/17) versus Direito à cidade (Lei nº 11.977/09)

Como já se fez referência, a Constituição de 1988 inaugurou um novo marco jurídico-urbanístico no Brasil. O documento dedicou (i) capítulo exíguo, mas essencial à política urbana (arts. 182 e 183), (ii) vinculou compulsoriamente a propriedade ao cumprimento de sua função social (art. 5º, XXIII), e ainda (iii) aprovou Emenda Constitucional nº 26/2000, (BRASIL, 1988), reconhecendo a moradia como direito social fundamental (art. 6º, caput). Além disso, a Constituição de 1988, por primeira vez, utilizou no país a expressão "funções sociais da cidade", fazendo com que a Doutrina reconhecesse, *a posteriori*, que a introdução de tal conceito na Carta Magna abrigou o direito à cidade no próprio capítulo da Política Urbana, bem antes da aprovação do Estatuto da Cidade que o explicitou em nossa ordem jurídico-urbanística.¹⁵

¹⁵ Para aprofundar a construção histórica do direito à cidade nacional e internacionalmente, bem como a concepção de direito à cidade aqui adotada, sugere-se a leitura do seguinte estudo: ALFONSIN, BETÂNIA DE MORAES; SALTZ, ALEXANDRE ; FERNANDEZ, DANIEL ; VIVAN FILHO, GERSON TADEU ASTOLFI ; FACCENDA, GUILHERME ; MULLER, RENATA . Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - HABITAT III. DIREITO DA CIDADE, v. 9, p. 1214-1246, 2017.

O Estatuto da Cidade, por sua vez, consagrou relevantes instrumentos para efetivação da regularização fundiária urbana, possibilitando a sua inserção, enquanto política pública, na realidade da população brasileira. Dentre o extenso rol de ferramentas previstas no Capítulo II daquele diploma, destinado à operacionalização desta política pública, estão: o plano diretor, a gestão orçamentária participativa, as zonas especiais de interesse social (ZEIS), a concessão de uso especial para fins de moradia, o referendo popular e o plebiscito.

Com a positivação destes e outros institutos (políticos, jurídicos e tributários), o Estatuto da Cidade ampliou, de forma absolutamente inovadora, as perspectivas da regularização fundiária – compreendida como parte essencial da política urbana. Isso porque buscou atrelar sua realização à participação popular, à observação das peculiaridades locais e à destinação do solo para fins sociais – reconhecendo carências das populações vulneráveis e, inclusive, prevendo sobrecarga tributária para especuladores da terra urbana.

O ápice dessa construção direcionada à consagração do direito à cidade foi alcançado, em termos normativos, no ano de 2009, com o signo da Lei nº 11.977. Além de estabelecer e regulamentar o Programa Minha Casa Minha Vida, o documento também dispôs sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. (BRASIL, 2009). A inovação legislativa contribuiu para o desenvolvimento de uma compreensão bastante ampla da regularização fundiária, tendo invariavelmente por foco a efetivação do direito à cidade – com a elaboração de normas e a formulação de políticas públicas consentâneas a tal fim.

A partir de tal compreensão, com efeito, pretendeu-se identificar e enfrentar as mazelas crônicas e estruturais que compõem o quadro urbano brasileiro – tais como a degradação ambiental, a ausência de arenas de debate público sobre a constituição da cidade, a formação desenfreada de guetos urbanos (em favelas e “condomínios fechados”) e o privilégio do automóvel em detrimento do transporte coletivo. Nesse cenário, os instrumentos jurídico-urbanísticos foram sendo gradualmente direcionadas à promoção do acesso à cidade – a seus equipamentos e serviços – e à correlata busca pelo bem-estar da coletividade humana que habita os espaços urbanos brasileiros.

A busca pela efetivação do direito à cidade, portanto, consagrada em diversas disposições da ordem jurídica brasileira, superou os limites estreitos do direito individual de propriedade no tratamento jurídico conferido à questão da moradia. Esse condicionamento do direito de propriedade frente aos demais direitos e deveres ligados à ordem urbana obteve impacto direto nas políticas públicas de regularização fundiária. Isto é, preocupado com questões substanciais, para além da titulação da terra, ordenamento jurídico brasileiro recomendava intervenção pública

pluridimensional¹⁶, com foco na regularização de assentamentos, na ordenação do espaço por meio da apresentação de estudo de viabilidade urbanística, na melhoria das condições de habitabilidade em comunidades pobres, nos investimentos em espaços públicos, na circulação interna, na equalização do tamanho dos lotes, redistribuição das casas, reconstrução dos imóveis deteriorados, bem como preservação de equipamentos públicos e do meio ambiente.

A experiência jurídica brasileira, enfim, elevou a regularização fundiária à condição de uma das principais políticas habitacionais brasileiras após a Constituição de 1988 vindo a merecer, inclusive, título próprio sobre o tema na lei 11.977/09, tal a popularização de tal política nos municípios brasileiros¹⁷. Um instrumento que superou em muito a mera titulação de terrenos (embora reconhecendo que esta constitui uma dimensão relevante), passando a abranger um conjunto de intervenções que realizam a regularização dos assentamentos, a sustentabilidade do ambiente urbano e o fortalecimento da cidadania dos habitantes.

Com a promulgação da Lei 13.465, em julho de 2017, no entanto, o Brasil viu sua caminhada reposicionada a partir de outro ponto de vista, que orienta seus passos em direção oposta àquela que vinha trilhando nas últimas décadas. Em breve síntese, a nova legislação 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, ademais, mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e altera enorme gama de normas que versam sobre a questão da terra no Brasil.

Em princípio, o texto normativo apresenta sedutora proposta de georreferenciamento e de organização dos cartórios em prol da agilidade na titulação. Sua leitura integral, e também atenta ao histórico do urbanismo no país, revela, porém, uma lógica normativa que deixa de encarar a questão da titulação como apenas uma das tantas interfaces da política urbana e, especialmente, da regularização fundiária. Essa nova orientação pode ser percebida, por exemplo, da análise de elementos como: a preconização da eficiência como princípio basilar da política pública (arts. 1º, 10, IX); a distinção entre Reurb-E e Reurb-S (art. 13), aplicáveis a núcleos urbanos informais diferenciados por critério de renda, facilitando o repasse de terras – inclusive públicas (art. 16, § único) – àqueles que não se enquadram no perfil de baixa renda; a superficialidade com que são tratadas as ZEIS, evidenciando a desvalorização

¹⁶ Ver, a respeito da pluridimensionalidade de tal política pública após a Constituição de 1988: ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de Regularização Fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

¹⁷ Para um aprofundamento sobre o tema da capilarização da regularização fundiária no Brasil, sugere-se a leitura de uma ampla avaliação em GOUVÊIA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. A política nacional de regularização fundiária: Programa Papel Passado - avanços e desafios. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.) **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e implementar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

deste instrumento urbanístico(art. 18, §2º); a dispensa de apresentação de "habite-se" para a aprovação de conjuntos habitacionais, inclusive não incluídos no perfil de baixa renda (art. 60); a revogação completa do Capítulo III, Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos, da Lei nº 11.977/2009 (art. 109, IV). (BRASIL, 2009).

Da análise aprofundada da nova legislação, portanto, é possível perceber uma mudança drástica de rumo na orientação da política urbana, já não mais norteada por qualquer ideia de direito à cidade. O traço mais marcante desse novo desenho legislativo parece ser a supervalorização da dimensão econômica dos bens fundiários e imobiliários, facilitando-se a aquisição e a transação de seus títulos de propriedade. A consequência imediata é a desconsideração do conjunto de princípios jurídicos, ambientais e sociais que lastreavam a matriz de regulação urbana que vinha se consolidando no Brasil.

No âmbito mais específico da regularização fundiária, que interessa particularmente a este trabalho, não há como deixar de reconhecer a semelhança do novo padrão de regulação brasileiro com o modelo peruano concebido por Hernando De Soto. Tanto lá quanto aqui, a ideia de regularização fundiária se orienta quase que exclusivamente no sentido da titulação de proprietários informais. Nesse cenário, mostra-se perfeitamente aplicável ao caso brasileiro a observação que Edésio Fernandes formulou a respeito do paradigma peruano:

Em vez de discutir assentamentos, bairros e comunidades, a escrituração formal centra-se em unidades, direitos à propriedade e operações de mercado livre individuais, independentemente do contexto social e consequências. (FERNANDES, 2011, p.30).

Recentemente, semelhante ponderação foi realizada pelo Procurador-Geral da República, no âmbito de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 5771, movida justamente em face da Lei nº 13.465/2017:

Distancia-se do comprometimento dessas metas (direito à moradia adequada). Ela autoriza transferência em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda, visando à satisfação de interesses particulares, em claro prejuízo à população mais necessitada, o que causará grave e irreversível impacto na estrutura fundiária em todo território nacional, seja por incentivar a ocupação irregular de terras (a “grilagem”) e o aumento de conflitos agrários, seja por suprimir as condições mínimas para continuidade daquelas políticas constitucionais”[...]. Perda de patrimônio público, aumento da concentração de terras nas mãos de poucos. (BRASIL, 2018, p. 26).

Como se percebe, a regulação normatizada pela Lei nº 13.465 implementa uma matriz de regularização fundiária que, embora nova no Brasil, é velha conhecida em outros países latino-americanos. Trata-se de um modelo de regulação em que a propriedade é destacada do contexto

urbano, passando a ser individualizada e tratada tão somente pelo seu valor econômico, como um bem líquido a ser negociado no mercado formal. (BRASIL, 2017).

Esse foco restrito à titulação, como já demonstrado pelo exemplo peruano, certamente otimiza o ingresso e o fluxo de ativos financeiros no mercado imobiliário, mas ao preço de produzir um urbanismo especulativo com limites cada vez menores na ordem jurídica nacional. Não parece ser outro, ademais, o objetivo da nova legislação ao reclamar maior eficiência aos processos de regularização dos assentamentos informais. Nesse novo marco jurídico-urbanístico, pautas relacionadas ao direito à cidade e à função social da propriedade não aparentam ter boa acolhida.

As lacunas e os silêncios legislativos quanto às garantias de manutenção dos fins especiais da terra, de seu valor de uso, voltado à moradia, depõem igualmente por uma política de regularização fundiária completamente apartada do programa constitucional inaugurado em 1988. Uma política de regularização fundiária que fragiliza o ponto nodal dos avanços que vinham sendo construídos nas últimas décadas: a proteção jurídica do regime fundiário da posse na ocupação do solo urbano. Proteção que alcançava especialmente a população historicamente mais vulnerável à dinâmica segregadora da especulação imobiliária. Proteção que era respaldada e viabilizada, enfim, por aquele conjunto de diretrizes e instrumentos jurídico-urbanísticos que o novo desenho legislativo insiste em enfraquecer.

4 A Reurb-S e a Reurb-E

A essência da matriz de regulação inaugurada pela Lei 13.465 pode ser percebida pelas disposições relativas à regularização fundiária. O diploma trata deste instituto em vários de seus dispositivos (art. 9º., *caput*; art. 11, I; Capítulo III; dentre outros), e são igualmente múltiplos os pontos em que altera significativamente o padrão anterior de regulação. Para os fins deste trabalho, convém chamar a atenção, desde logo, para a alteração altamente simbólica operada sobre o próprio conceito de regularização fundiária. Para que se possa contrastar mais claramente as definições adotadas antes e depois da promulgação da Lei nº 13.465, exibe-se o seguinte quadro comparativo.

Quadro 01- Comparação de conceito de regularização fundiária entre leis brasileiras.

Lei nº 11.977/09	Lei nº 13.465/17
Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares	Art. 9o. Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas,

e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (grifo acrescentado)	urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. (grifo acrescentado)
--	---

Fonte: BRASIL, 2009; 2017.

Como se percebe, a nova definição esvaziou o instituto da regularização fundiária de todos os princípios e diretrizes da política urbana. Princípios e diretrizes que, vale reforçar, gozam de expresso amparo constitucional (art. 182, *caput*, CF). (BRASIL, 1988). A nova definição transparece de maneira cristalina o já referido paradigma da titulação, fortemente criticado a partir dos resultados que apresentou sobretudo na experiência peruana, país que não alcançou, através da titulação, maior segurança da posse, melhoria da qualidade de vida ou ampliação do acesso ao crédito por meio da titulação em massa (FERNANDES, 2011; CALDERÓN, 2005). Ao invés de conceber a regularização fundiária como um instrumento a serviço da política urbana, constitucionalmente orientada pelos valores das funções sociais da cidade e pela garantia do bem-estar dos habitantes, tal instituto passa a assumir a forma de uma medida estritamente registral.

Ao afastar-se do núcleo do programa constitucional relativo à política urbana, a nova feição da regularização fundiária brasileira sinaliza para uma tentativa de intensificação do processo que converte as próprias cidades em mercadorias (VAINER, 2000; ROLNIK, 2015)¹⁸. Tal impressão é reforçada pelas alterações subsequentes operadas sobre o instituto. A Lei nº 13.465 passa a prever duas modalidades de regularização fundiária (Reurb): (i) Reurb de interesse social (Reurb-S), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda (art. 13, I); e (ii) Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda (art. 13, II). (BRASIL, 2017).

As razões para que o legislador tenha incluído duas modalidades de Regularização Fundiária na lei, abrangendo duas situações distintas, já estavam presentes na Lei nº 11.977 e finca raízes na história do país. Embora a maior parte dos assentamentos irregulares em áreas urbanas tenha sido produzidos

¹⁸ Para aprofundar o tema sugere-se a leitura de VAINER, Carlos Bernardo. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: VAINER, Carlos Bernardo; MARICATO, Erminia; ARANTES, Otília. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

por população de baixa renda, é notório o fato de que também a população de maior renda produz irregularidades urbanísticas, tais como aprovação de “condomínios fechados” que burlam a Lei nº. 6766, apropriação privada de orla marítima, abrangendo a ocupação de terrenos de marinha e cercamento de praias, bem como a apropriação de áreas públicas por mansões e loteamentos irregulares. (BRASIL, 2009; 1979).

Considerando esta realidade, a lei anterior já havia introduzido duas modalidades de regularização fundiária: (i) a regularização fundiária de interesse social, destinada à população de baixa renda, prioritária no modelo anterior, inclusive porque a regularização de tais assentamentos é indicada como **diretriz** da Política Urbana no Estatuto da Cidade¹⁹; (ii) a regularização fundiária de interesse específico, que dependia de um juízo discricionário do Poder Público acerca da conveniência e oportunidade em promover tal regularização, inclusive considerando a situação socioeconômica dos ocupantes, dotados de capacidade econômica para adquirir solo urbano no mercado imobiliário formal e não em estado de necessidade.

Ocorre que, na Lei 13.465/17, essa origem histórica e os critérios que promoveram a distinção se perderam, e a previsão das duas modalidades de regularização fundiária acabou ensejando um tratamento desigual para os que aspiram utilizar-se de outro instituto introduzido pela nova legislação, a chamada "legitimação fundiária" – disciplinada no Título II, Capítulo II, Seção III, do diploma –, concebida como uma forma de aquisição originária do direito de propriedade, a exemplo do que ocorre com a usucapião. O texto legal define tal instituto, ademais, como um "instrumento de regularização fundiária", ao lado de tantos outros previstos no art. 15 – como a já mencionada usucapião, a desapropriação e a legitimação de posse. Para os limites deste trabalho, no entanto, pretende-se chamar a atenção para um tópico especialmente grave, na previsão inscrita no art. 23, § 1º, onde se estabelecem as condições para concessão de legitimação fundiária nos casos de Reurb de interesse social (Reurb-S). Dispõe o seguinte o texto legal:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui 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,

¹⁹Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

XIV – regularização fundiária e urbanização de **áreas ocupadas por população de baixa renda** mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; (BRASIL, 2001, grifo nosso).

unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

§ 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:

I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;

II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e

III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

(grifo nosso)

Como se infere, o dispositivo trata de uma forma originária de aquisição do direito real de propriedade – incidindo inclusive sobre imóveis públicos – conferido por decisão discricionária do Poder Público²⁰. O que chama a atenção no texto transcrito, no entanto, é que ele estabelece para a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) uma série de requisitos que não estão presentes na outra modalidade (Reurb-E), na qual não se caracteriza interesse social. Em outras palavras, a legislação grava com condições mais rigorosas a legitimação fundiária voltada às pessoas de baixa renda do que aquela voltada à população em geral. Tem-se, assim, um inusitado regime fundiário que torna mais fácil a regularização para a população de alta renda do que para a população pobre, traindo, de forma flagrante, a própria diretriz da política urbana anteriormente referida.

É imediata e intuitiva a conclusão de que o dispositivo em questão já nasce eivado de inconstitucionalidade, contrariando especialmente os princípios constitucionais da isonomia (art. 5º, caput) e da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III). Tal previsão discriminatória, de resto, demonstra igualmente o propósito global que a lei 13.464/17 transparece: a desvinculação da terra e da moradia do feixe de direitos e deveres ligados à ordem urbana brasileira. Tomadas em conjunto, tais alterações legislativas demonstram, enfim, um claro propósito de mercantilização intensiva de bens fundiários e imobiliário, em meio ao qual o espaço urbano parece reduzido – de maneira quase irrestrita – a um mero ativo financeiro, a ser livremente transacionado no mercado formal.

5A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)

²⁰ No Brasil, as formas de aquisição originária da propriedade são duas: a usucapião e a acessão natural. Diz-se que a aquisição é originária, quando não há transmissão de um sujeito para outro (GONÇALVES, 2016, P. 249). A lei 13.465/17, ao introduzir a legitimação fundiária como uma nova forma de aquisição originária da propriedade, sem qualquer prazo mínimo para fins de aquisição ou limite máximo para a área, confere ao poder público, detentor da prerrogativa de outorgar a legitimação fundiária, um poder discricionário bastante grande, que pode, eventualmente, ofender a própria garantia constitucional da propriedade privada ou acarretar a perda de uma propriedade por parte de uma pessoa jurídica de Direito Público, ofendendo também a garantia constitucional da imprescritibilidade dos bens públicos. Para maiores argumentos acerca da inconstitucionalidade de tal prerrogativa do Poder Público, consultar a

Um dos temas que revelam a alteração do paradigma da Regularização Fundiária é o instrumento clássico de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). A ZEIS é um instrumento que flexibiliza os padrões urbanísticos estabelecidos no Plano Diretor municipal²¹ por meio do zoneamento. Este, por sua vez, define e delimita os usos do solo, as funções, e o volume das edificações na cidade. De acordo com SOUZA (2013, p.263), o objetivo da ZEIS é inserir na cidade “espaços residenciais dos pobres urbanos e a sua classificação de acordo com a natureza do assentamento (favela ou loteamento irregular) e, adicionalmente, conforme o grau de carência de infraestrutura apresentado”. Aqueles espaços “compreendem, principalmente, favelas, loteamentos irregulares e os vazios urbanos” (SOUZA, 2013, p.263). Logo, pode-se dizer que a ZEIS tem como objetivo garantir o acesso à terra urbanizada, isto é, estabelecer parâmetros urbanísticos especiais de controle do uso e ocupação do solo.

As favelas e os loteamentos irregulares são áreas que demandam regularização fundiária e, segundo SOUZA (2013, p.263) “embora a pobreza possa se apresentar de forma heterogênea numa favela, por exemplo, esta, ao ser decretada como ZEIS, deve-se ter um tratamento urbanístico particularizado”. Neste caso de ZEIS, por exemplo, os parâmetros urbanísticos já estão consolidados pelos moradores, e deste modo, Reis e Brito (2017, p.29), consideram a ZEIS como “um instrumento que faz cumprir a função social da propriedade, uma vez que, assegura a permanência de famílias de baixa renda nas áreas em que exercem seu direito à moradia, ainda que em condições precárias”.

Nessa conformidade, as ZEIS garantem aos mais pobres a moradia servida por equipamentos e evita por parte das incorporadoras a especulação sobre a terra, entendida como “o processo de elevação dos lucros nas transações imobiliárias produzido artificialmente, por abuso ou desuso do direito de edificar”(FERRARI,2004, p. 148).Portanto, a retenção de terras, quando não controlada, é a garantia da expansão das atividades das incorporadoras, que acreditam que terra bem localizada ocupada por população de baixa renda não cumpre a missão de ser o mais rentável possível. Trata-se, mais uma vez, da mercantilização da terra, em meio à qual a dimensão utilitária do espaço habitacional é sobreposta pelo valor de troca obtido pelo mercado imobiliário. Desde a promulgação do Estatuto da Cidade, contudo, os municípios dispõem das ZEIS para intervirem no processo de mercantilização do solo, de modo a ampliar o acesso à terra para populações de baixa renda.

²¹Para que sejam válidas, as ZEIS precisam estar regulamentadas ou no Plano Diretor Municipal ou em lei municipal específica, e os critérios e prioridades de localização e população devem estar claramente definidos.

Enquanto instrumento de regularização fundiária, a ZEIS foi introduzida na Lei Federal nº 11.977/2009, cujo capítulo III tratou do então modelo brasileiro da regularização fundiária de assentamentos urbanos. Baseado em medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, foi um avanço no que tange ao direito à cidade. O instrumento cumpria, na legislação anterior, vários papéis, dentre eles o de flexibilizar o regime urbanístico aplicável aos assentamentos a serem regularizados, de forma a acolher o processo real de produção social do habitat *vis à vis* as regras técnicas do Plano Diretor para a região. Sua aplicabilidade na regularização fundiária estava detalhada ao longo do capítulo de modo a garantir sua eficácia nos municípios. Nota-se que não se tratava de uma lei voltada apenas a algumas medidas de regularização fundiária, mas de um conjunto de ações que poderiam ser realizadas por etapas, sendo as ZEIS essenciais para consolidar a espécie de regularização – até então chamada de Regularização Fundiária de Interesse Social.

A exemplo de outros institutos jurídico-urbanísticos, a consolidação da ZEIS no zoneamento da cidade, como instrumento de regularização fundiária, também ficou ameaçada a partir da Lei nº 13.465/2017. Dezesesseis anos após a promulgação do Estatuto da Cidade, o novo marco legal brasileiro de regularização fundiária trouxe fragilidade quanto à garantia do direito à cidade, uma vez que excluiu do centro do modelo a vinculação da demarcação da área em regularização como ZEIS. Fica explícito em lei anterior, 11.977/2009, que para ser considerada como regularização de interesse social ela teria de estar em ZEIS, diferentemente da nova lei, que evidencia a facultatividade do gravame. Essa evidente discricionariedade trazida pela nova lei causa inconstância na aplicação desse instrumento dentro do planejamento urbano, já que sem exigências legais, a opção pelo gravame fica no âmbito do poder discricionário do gestor público. Neste quadro, revela-se a exclusão social através da regulação urbana, devido à ausência de garantia de permanência da população pobre.

Numa breve análise das duas leis brasileiras que instituíram modelos de Regularização Fundiária no Brasil, temos o que segue quanto às ZEIS:

a) Quanto à sua definição

A definição de ZEIS na Lei nº 11.977 se encontra nas disposições preliminares, ao passo que na Lei nº 13.465 está localizada na seção das disposições gerais. Note-se que a primeira tem urgência em definir zona especial de interesse social, e ainda utiliza a palavra ‘moradia’, que, não por acaso, deixava evidente o uso do solo, o que na Lei nº 13.465 não acontece. (BRASIL, 2009; 2017)

Quadro 02- Definição de ZEIS. Comparação entre leis brasileiras de regularização fundiária.

Definição de ZEIS		
Lei Federal nº	11.977/2009	13.465/2017
Localização do artigo na lei	Capítulo III; Seção I; Disposições Preliminares; Art.47; Inciso V	Capítulo II; Seção I; Disposições Gerais; Art.18; Parágrafo 1º:
Descrição	“Parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal,destinada predominantemente à <u>moradia de população</u> de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”. (grifo acrescentado)	Parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à <u>população</u> de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”. (grifo acrescentado)

Fonte: BRASIL, 2009; 2017.

- b) Condicionantes para a regularização fundiária de interesse social (Lei nº 11.977/2009) X Condicionantes para REURB – S (Lei nº 13.465) (BRASIL, 2017)

O artigo 47 da lei 11.977 previa que a regularização de interesse social deveria ser realizada em áreas gravadas como ZEIS, esta prerrogativa para o planejamento urbano era a garantia da permanência das famílias no local onde se encontravam. (BRASIL, 2009). De acordo com Souza (2013, 297), “devem ser esgotadas todas as possibilidades de manutenção da população em sua localização original, para evitar que sofram transtornos de várias ordens, como o afastamento dos locais de trabalho.” Já a Lei nº 13.465, em seu artigo 18, *caput*, considera que a regularização fundiária não está condicionada à gravação de zonas especiais, o que abre possibilidades de que incorporadoras e promotores de investimentos imobiliários “expulsem” essa população ao comprarem esses imóveis. (BRASIL, 2017).

Quadro03- Condicionantes de uso. Comparação entre leis brasileiras de regularização fundiária.

Condicionantes para regularização de interesse social (reurb-S)

Lei Federal nº	11.977/2009	13.465/2017
Localização do artigo na lei	Art.47; Inciso VII;Alínea b	Art.18;Parágrafo 2°:
Descrição	“Regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos de imóveis situados em ZEIS”.	“A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS”.

Fonte: BRASIL, 2009; 2017.

c) População de baixa renda e a ZEIS na lei 11.977/2009 e lei 13.465/2017. (BRASIL, 2009, 2017).

No artigo 54 da revogada lei federal, o legislador informava que, para o projeto de regularização fundiária, os novos padrões urbanísticos específicos deveriam considerar os existentes no local. Isto é, as famílias, por meio de suas moradias, já haviam predefinido os índices urbanísticos, o que favorecia a população moradora das áreas. A Lei nº13.465/2017, ao contrário, trata como discricionária a aplicação de ZEIS na política de ordenamento territorial, permitindo que o capital imobiliário interfira diretamente no processo de ocupação do solo urbano, promovendo uma "expulsão de mercado", processo já conhecido pela literatura sobre Política Habitacional e, segundo Rolnik, em franco desenvolvimento no mundo do todo.²²

Quadro 04- Condicionantes de uso. Comparação entre leis brasileiras de regularização fundiária.

Determinada por lei ou facultativa

²² Para conhecer dezenas de casos de despejos promovidos a partir da titulação de famílias antes possuidoras, em diferentes países, ver o relato de ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

Lei Federal nº	11.977/2009	13.465/2017
Localização do artigo na lei	Art. 54	Art.18
Descrição	“O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada <u>para definir parâmetros urbanísticos</u> e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público”.	“O município e o Distrito Federal <u>poderão</u> instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território”.

Fonte: BRASIL, 2009; 2017.

Com a facultatividade da gravação de ZEIS no ordenamento do solo urbano, evidencia-se que o contexto habitacional da população pobre fica marcado pela vulnerabilidade, tornando-os alvos preferenciais de processos de exploração do solo por parte das incorporadoras. De acordo com Rolnik, a legislação urbana é:

Completamente construída sob a lógica econômica e adaptada aos ritmos e estratégias do mercado, especialmente os dos incorporadores e promotores de investimentos imobiliários para os setores de maior renda, a legislação urbana serve basicamente para definir e lhes reservar as melhores áreas, impedindo sua ‘invasão’ pelos pobres. Sua maior função é a construção de barreiras invisíveis para conter a penetração de territórios populares nas áreas de melhor localização, garantindo sua destinação para os produtos imobiliários dos grupos de mais alta renda da cidade (2015, p.186).

Após essa sucinta análise do instrumento urbanístico ZEIS dentro do antigo e do atual modelo de regularização fundiária no Brasil, revela-se o retrocesso no que tange ao planejamento urbano e à regulação urbanística. Retrocesso que pode ser definido, nas palavras de Rolnik, como a "estruturação do espaço das elites que se inscreve de forma extremamente detalhada na legislação urbanística". (ROLNIK, 2015, p.186) Toda a construção da política urbana descrita na Constituição Federal (arts.182

e 183) e posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade, bem como pela revogada lei federal de regularização fundiária (11.977/2009), foram completamente desconsideradas pela lei federal 13.465/2017.

6. Conclusões

A análise da nova regulação da Regularização Fundiária Urbana brasileira, conduzida nesta investigação em uma abordagem dialética que contrastou o teor dos dispositivos da Lei nº13.465 com o modelo anteriormente adotado pelo país, revelou uma profunda ruptura com a concepção de Regularização Fundiária Plena que era operada pelo Brasil desde a Constituição de 1988, nos termos já comentados anteriormente (ver nota de rodapé 8). A conclusão de que a nova lei não veio para *somar* à regulação existente, mas para inovar nos procedimentos e no próprio modelo de política anteriormente adotada, rompendo com a lógica do Estatuto da Cidade e da Lei nº11.977/17, é construída a partir das seguintes constatações, retiradas da comparação empreendida entre os dois marcos:

- a) a política deixa de ter o atendimento do *direito à cidade* como objetivo central, abandonando o compromisso com a urbanização das áreas irregularmente ocupadas e reduzindo esforços para ater-se à mera titulação, convertendo posses em títulos de propriedade plena em grande escala, colocando a promoção do *direito de propriedade* como o resultado almejado pela Lei nº 13.465.
- b) articulada à conclusão anterior, verifica-se a substituição dos esforços para garantir a *função social da propriedade* pela supremacia da *função econômica da terra*, convertida em mercadoria dotada de notável liquidez no mercado de solo das grandes cidades.
- c) observa-se um abandono do modelo democrático de tomada de decisões políticas, havendo uma enorme ausência, na nova lei, acerca da forma como as populações moradoras de áreas irregulares participarão da formulação, da implementação e da fiscalização dos programas e projetos de Regularização Fundiária no país.
- d) a Regularização Fundiária deixa de ser uma questão para o Planejamento Urbano das cidades, abandonando-se a ideia de garantir o gravame de Zona Especial de Interesse Social nas áreas em processo de intervenção, substituindo-a por uma *faculdade* do gestor público – o que pode, a médio prazo, facilitar processos de gentrificação das áreas regularizadas com apoio do Poder Público. O exercício de poder discricionário, em tal caso, implica na retirada de um importante mecanismo de proteção da segurança da posse das famílias moradoras das áreas regularizadas,

em função de um regime urbanístico permissivo de construções voltadas às faixas de renda mais elevadas.

- e) a imposição de critérios de acesso à legitimação fundiária, nova forma de aquisição originária da propriedade, que apresentam-se como rigorosos para a população de baixa renda (REURB-S) e inexistentes para a população de maior renda (REURB-E), representa um privilégio incompatível com o modelo de Política Urbana estabelecido pela Constituição Federal, que preconiza o combate às desigualdades e a erradicação da pobreza, e com o Estatuto da Cidade, que prioriza expressamente a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda.

O conjunto de alterações promovidas pela lei 13.465 e aqui analisadas representa um duro golpe na Política Urbana brasileira, tornando-a facilitadora de processos de regularização fundiária que, ao invés de garantir o direito à cidade às famílias que ocuparam áreas para fins de moradia, pode acabar facilitando a progressiva expulsão da população de baixa renda das áreas centrais e de melhor localização no tecido urbano das cidades brasileiras. Tais mudanças representam um giro paradigmático no modelo praticado pelo Brasil, que era reconhecido na América Latina como uma política de regularização fundiária plena e dotada de instrumentos jurídicos e urbanísticos efetivos para assegurar a segurança da posse das populações moradoras das áreas objeto de intervenção.

É fácil constatar que a radicalidade desses câmbios está articulada a um conjunto de reformas jurídicas profundas colocadas em curso no contexto pós-impeachment. Há uma coerência desse novo modelo de regularização fundiária com as reformas ultraliberais que estão sendo postas em marcha no país. A conclusão de que o novo modelo de Regularização Fundiária facilitará a financeirização da terra e da moradia no Brasil, hipótese inicial dessa investigação, impõe-se como decorrência lógica da análise empreendida.

Um tal ajuste jurídico na Política Urbana Brasileira apresenta-se claramente alinhado com movimentos internacionalmente observados nos mercados imobiliários de outros países, dotando o Brasil de legislação capaz de facilitar a conversão da terra urbana em um ativo financeiro sem maiores entraves jurídicos. O teor desse giro político, no entanto, carrega ainda outros agravantes quando analisado sob uma perspectiva de Direito Internacional.

O Brasil, em 2016, foi um dos países mais atuantes na preparação da Conferência Habitat III, da qual resultou a Nova Agenda Urbana, expressa na Declaração de Quito, que deve orientar a política urbana desenvolvida pelos países membros das Nações Unidas nas próximas duas décadas. A Nova

Agenda Urbana²³ é, de fato, o primeiro documento de Direito Internacional a mencionar o direito à cidade, representando um importante avanço da ordem jurídica internacional no que diz respeito ao reconhecimento de tal direito como um direito humano dos habitantes das cidades. A posição brasileira, que tinha sido francamente favorável à previsão expressa do direito à cidade na Declaração de Quito, apresenta-se agora como contraditória nos foros internacionais, já que no âmbito do Direito Público interno o Brasil promulga uma lei em aberta oposição aos compromissos assumidos na Conferência HABITAT III.

As muitas ações de inconstitucionalidade apresentadas no Supremo Tribunal Federal questionando o teor da Lei 13.465, muito particularmente no que diz respeito ao tema objeto deste artigo, demonstram que há, no país, uma consistente inconformidade com o teor da nova legislação – construída, vale lembrar, sem qualquer participação da sociedade civil e dos sujeitos coletivos que participaram da construção da ordem jurídico-urbanística brasileira. A avaliação de que tal diploma legal representa um retrocesso jurídico e uma traição aos compromissos assumidos em arenas internacionais parece ser partilhada por um conjunto de entidades, instituições e pesquisadores/as que estudam o tema no país. A lei 13.465/17 e a ruptura paradigmática que representa, portanto, segue em plena vigência no país.

Espera-se que a mobilização da sociedade civil, das instituições e órgãos públicos que operam a Política Urbana e Habitacional brasileira, bem como dos/as pesquisadores que trabalham com o tema, seja capaz de alertar os poderes públicos, as comunidades beneficiárias das políticas de Regularização Fundiária e a própria academia para a gravidade das alterações introduzidas pela nova lei, sob a promessa de modernização da estrutura fundiária pátria. O presente artigo, enfim, buscou contribuir nesse esforço analítico, produzindo conhecimento capaz de desvelar a profundidade da derrota imposta ao direito à cidade no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [São Paulo], v. 9, n. 2, p. 25, 2007.

²³Ver: CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL, 3., 2016, Quito. **Nova Agenda Urbana**. Quito: ONU, 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>>. Acesso em: 11 ago. 2018.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, FASE/IPPUR, 1997. ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de Regularização Fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. **A construção do Direito Urbanístico Brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores** in Coletânea de legislação urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ALFONSIN, BETÂNIA DE MORAES; SALTZ, ALEXANDRE ; FERNANDEZ, DANIEL ; VIVAN FILHO, GERSON TADEU ASTOLFI ; FACCENDA, GUILHERME ; MULLER, RENATA . Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - HABITAT III. DIREITO DA CIDADE, v. 9, p. 1214-1246, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 jul. 2018.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Planalto**, Brasília, DF, 19dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Planalto**, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. **Planalto**, Brasília, DF, 07 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 14 jul. 2017.

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Planalto**, Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 14 jul. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5771**. Brasília, DF, 24 de julho de 2018a. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5787**. Brasília, DF, 17 de outubro de 2018b. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5787&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5883**. Brasília, DF, 23 de fevereiro de 2018c. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

CALDERÓN COCKBURN, Júlio. **La ciudad ilegal**: Lima en el siglo XXI. Lima: Universidad Nacional de San Marcos, 2005.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL, 3., 2016, Quito. **Nova Agenda Urbana**. Quito: ONU, 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>>. Acesso em: 11 ago. 2018.

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

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

FERRARI, Celson. **Dicionário de Urbanismo**. São Paulo: Disal, 2004.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**: Direito das Coisas. São Paulo, Saraiva, 2016.

GOUVÊIA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. A política nacional de regularização fundiária: Programa Papel Passado - avanços e desafios. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.)

Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e implementar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

HARVEY, David. La dialéctica. **Territórios**, [Bogotá], n. 39, p. 245-272, 2018.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica Formal. Lógica Dialética**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

REIS, Ana Beatriz O.; BRITO, Vânia S. A efetividade das Zonas Especiais de Interesse Social no Município de Santarém-PA: o caso do bairro Área Verde. In: SOEIRO, Bruno (Coord.). **Instrumentos Urbanísticos e sua (in)efetividade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

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

SOUZA, Marcelo L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 9.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

VAINER, Carlos Bernardo. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: VAINER, Carlos Bernardo; MARICATO, Erminia; ARANTES, Otília. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

Trabalho enviado em 12 de setembro de 2018
Aceito em 11 de janeiro de 2019