

ANÁLISE CRÍTICA DAS MUDANÇAS PROMOVIDAS PELA MEDIDA PROVISÓRIA N. 759/2016 NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA BRASIL**CRITICAL ANALYSIS OF CHANGES PROMOTED BY PROVISIONAL MEASURE N. 759/2016 IN THE LAND REGULATION IN BRAZIL****Ricardo Hermany¹
Fábio Scopel Vanin²****Resumo**

O artigo tem como objetivo demonstrar mudanças na Regularização Fundiárias do Brasil, resultantes da substituição dos dispositivos da Lei n. 11.977/2009 pela Medida Provisória n. 759/2016, a partir do confronto das normas com a teoria sobre os assentamentos informais, em quatro pontos específicos: o modelo de regularização; os efeitos das normas no crédito e na formalização destes mercados; a formação e os mecanismos de recuperação de *plusvalias* na regularização; a previsão de dispositivos preventivos para a informalidade e a relação das normas com os instrumentos do Estatuto da Cidade, em especial a ZEIS. O texto foi construído a partir do método de abordagem dialético e do método de procedimento estruturalista, valendo-se de pesquisa documental na legislação, e bibliográfica interdisciplinar, com ênfase em artigos. Como resultados verificou-se que a conversão da medida provisória em lei representará uma mudança no foco central da política de informalidade, de um modelo com ênfase no aspecto material para um com preocupações na titulação; que não acontecerá um aumento no mercado formal, nem mesmo na oferta de crédito; que contribuirá com a formação de *plusvalias*, preocupando-se, de forma superficial com a recuperação; que manterá as políticas de prevenção em vigor, não dialogando expressamente com os instrumentos do Estatuto da Cidade, em especial, as ZEIS.

Palavras Chaves: Política Urbana. Assentamentos Informais. Regularização Fundiária. Lei n. 11.977/2009. Medida Provisória n. 759/2016.

Abstract

The objective of this article is to demonstrate changes in Brazil's land regularization, resulting from the substitution of Law n. 11.977/2009 by Provisional Measure n. 759/2016, starting from the confrontation of norms against the theory about informal settlements, in four specific points: the regularization model; the effects of the rules on credit and formalization of these markets; the formation and the mechanisms of capital gains recovering on regularization; The prediction of preventive legal provisions for informality and the relation of the norms with the instruments of the Statute of the City, especially the ZEIS. The text was constructed from the method of dialectical approach and the method of structuralist procedure, using documentary research in legislation, and interdisciplinary bibliographical, with emphasis on paper articles. As a result, it was verified that the conversion of the provisional measure into law will represent a change in the central focus of the informality land policy, from a model with emphasis on the material aspect to one with concerns in the property titling; that there will be no increase in the formal market, not even in the supply of credit; which will contribute to the formation of capital

¹ Doutor em Direito pela Unisinos com estágio de doutoramento na Universidade de Lisboa. Professor permanente no Programa de Pós-Graduação - Mestrado e Doutorado da UNISC. Professor da Graduação da UNISC e da FEMA. E-mail: hermany@unisc.br

² Professor de Graduação. Doutorando em Direito pela UNISC. Coordenador do Curso de Direito do Centro Universitário da Serra Gaúcha. E-mail: fabio.vanin1@fsg.br

gains, with a superficial concern with the recovery; which will keep prevention policies in force, but not expressly dialoguing with the instruments of the City Statute, especially the ZEIS.

Keywords: Urban Policy. Informal Settlements. Land regularization. Law no. 11.977/2009. Provisional Measure n. 759/2016.

INTRODUÇÃO

O enfrentamento da pauta constitucional da Política Urbana no Brasil passa obrigatoriamente pela busca de soluções que estejam atentas a todo o dinamismo da problemática que envolve os assentamentos informais. O crescimento desordenado das cidades, originado de um processo de migração rural urbano, com concentração populacional em grandes cidades, ocorrido sem o amparo de ações governamentais, que mitigassem ou suprissem a ausência de uma oferta de moradia voltada a população de baixa renda, resultou na formação de ocupações espontâneas, assim como de um mercado informal, em áreas sem acesso a infraestrutura e serviços públicos.

Após um longo período em que as políticas públicas distanciavam-se dos assentamentos informais, o contexto por busca de soluções iniciado nas últimas décadas demonstra a realização de uma série de experiências com diferentes paradigmas, sejam eles formais ou materiais, preventivos ou curativos. Contudo, são poucas, para não dizer nenhuma, aquelas com resultados expressivos e em grande escala, ao ponto de representar uma solução definitiva para o problema.

Neste contexto, ao final do ano de 2016, o governo federal publicou a Medida Provisória n. 759/2016, que visa revogar integralmente o Capítulo III da Lei n. 11.977/2009, propondo novas regras e mecanismos para o enfrentamento da questão em todo o Brasil.

A informalidade urbana tem alimentado intensos debates paradoxais sobre legalidade e ilegalidade; planejamento urbano e crescimento urbano espontâneo; meio ambiente e o direito à moradia; regularização e incentivo ao mercado informal; inclusão e exclusão urbana, entre outros, o que demonstra a complexidade e as dificuldades no enfrentamento da questão.

O presente artigo tem como objetivo demonstrar mudanças na Regularização Fundiárias do Brasil, resultantes da substituição dos dispositivos da Lei n. 11.977/2009 pela Medida Provisória n. 759/2016, e, a partir de estudos da teoria sobre o tema, apresentar reflexões sobre o modelo adotado por cada uma das normatizações; os impactos econômicos da proposta no crédito e no mercado imobiliário; a formação e alternativas de recuperação de *plusvalias* em decorrência das normatizações; e ainda, a contextualização das normas frente as políticas de prevenção e o Estatuto da Cidade, em especial, o instrumento das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social.

Neste quadro, em que pese os países possuam características e legislações próprias de desenvolvimento urbano, em se tratando de ocupações informais, a origem e a dificuldade de solução de problemas são semelhantes, existindo uma vasta gama de estudo neste sentido, em

especial desenvolvida pelos autores Fernandes, Smolka, Veríssimo; Cockburn, Morales Schechinger entre outros.

A pesquisa jurídica é realizada a partir da comparação entre os dispositivos legais das duas normas, evidenciando semelhanças e distinções, com enfoque especial as questões fenomenológicas de ordem socioeconômica. Para isso, vale-se de pesquisa documental, em especial o texto legal e exposição de motivos, e bibliográfica, com ênfase em artigos especializados sobre as matérias em estudo, não se limitando a produções jurídicas.

O método de abordagem é o dialético, vez que busca criar um movimento de diálogo e problematização no desenvolvimento do texto, e o método de procedimento adotado é o estruturalista, que visa confrontar a teoria e as normas, evidenciando uma realidade fática do tema.

ASPECTOS GERAIS E CONCEITUAIS ACERCA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O fenômeno da informalidade urbana é característico das cidades contemporâneas estando relacionado a um duplo-efeito, que envolve a migração rural-urbana, assim como, a concentração populacional em grandes centros urbanos. Este processo não é espontâneo e decorre, entre outros aspectos, da falta de planejamento urbano conjugada com a ausência de políticas habitacionais para a população de baixa renda, em especial, desenvolvidas em locais com infraestrutura urbana e acesso aos serviços públicos.

Embora tratada como exceção pelas normas legais, em especial, lei nacional e local de parcelamento de solo, assim como, pelos Planos Diretores, Códigos de Obras e Posturas dos Municípios, a realidade da informalidade demonstra-se como regra, não sendo um “privilégio dos pobres”, vez que extrapola as ocupações informais de baixa renda, como em casos de condomínios horizontais fechados de alto e médio padrão, entre outros exemplos. (FERNANDES, 2011, p.810)

O enfrentamento da informalidade passa por ações de ordem preventiva e curativa, como ficará claro no desenvolvimento do artigo, sendo importante, neste tópico inicial, a compreensão do segundo, que se dá através do processo de Regularização Fundiária.

Apesar destas constatações, os mecanismos de regularização fundiária permaneceram por muito tempo regradados de maneira pontual, por iniciativa de alguns municípios, através de

legislações locais³ que buscavam soluções para o problema em casos específicos. Neste processo histórico de enfrentamento do problema pela legislação, embora a Constituição Federal, tenha trazido a figura da usucapião coletiva no art. 183, e o Estatuto da Cidade, tenha avançado em questões gerais e conceituais, é somente no ano de 2009, que o tema passa a contar com uma norma específica a nível federal, quando é publicada a Lei n. 11.977/2009.

A norma constitucional citada define, em linhas gerais, que após 5 anos, o possuidor (com finalidade de moradia) de uma área urbana de até 250 m² poderá tornar-se proprietário da mesma através de usucapião, desde que não tenha de outro imóvel urbano ou rural em seu nome.

O Estatuto da Cidade, traz a Regularização Fundiária em diversos dispositivos, sendo uma de suas diretrizes (art. 2º, XI) e um de seus instrumentos políticos e jurídicos (art. 4º, V, “q”); ao tratar do direito de preempção (art. 26, I); quando regulamenta as operações urbanas consorciadas (art. 32, II) e a transferência do direito de construir (art. 35, III), e, já citando a Lei n. 11.977/2009, no art. 42-A, V, quando trata da adequação dos Plano Diretores ao cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

No entendimento de Sunfeld (2009, p. 59-60) o Estatuto da Cidade, embora não tenha delimitado as regras da Regularização Fundiária, teve papel fundamental pois introduziu “um condicionante novo e transformador em nosso Direito Urbanístico”, visto que, até aquele momento, não existia compatibilidade entre as ocupações informais e uma “ordem urbanística ideal”, fator que fora amenizado pela visão realista da norma, que vislumbra “um urbanismo a partir dos dados da vida real”.

Uma abordagem jurídica para o conceito pode ser buscada nas palavras de Carvalho Filho (2013, p. 70), que conceitua a de Regularização Fundiária como “conversão, em situação jurídica, de situações meramente de fato pertinentes à posse e ao uso de imóveis”. Sendo assim, o autor reconhece direitos de determinadas comunidades, que já se encontram em situação consolidada, em decorrência da construção de suas casas, entre outros fatores, demonstrando-se como inviáveis e incabíveis grandes alterações no estado das coisas.

³ De acordo com Fernandes (2011, p. 810) A Lei n. 6.766/1979 criou a figura da “urbanização específica” que foi “agarrada” por algumas administrações municipais, abrindo “caminho para o crescente enfrentamento da informalidade urbana”.

O conceito legal de Regularização Fundiária, com um caráter mais interdisciplinar, é trazido pela própria Lei n. 11.977/2009 em seu art. 46⁴ englobando o conjunto de ações jurídicas, urbanísticas, ambientais, sociais e de titulação, que visam a regularização de assentamentos irregulares, com enfoque no direito à moradia, no pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, e no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Além do conceito, a Lei n. 11.977/2009 trouxe, no seu Capítulo III, um arcabouço de conceitos e regras gerais, configurando-se com a lei geral de regularização fundiária no país, sendo reconhecida nela, por alguns autores, um *status* de Política Pública (PONTES; FARIA; 2010, p. 189), ao suprir uma lacuna legislativa existente no ordenamento jurídico brasileiro e orientar as ações governamentais neste sentido.

Passados aproximadamente sete anos de sua entrada em vigor, é proposta a Medida Provisória n. 759/2016, que visa revogar integralmente os dispositivos em vigor, criando um novo marco na Regularização Fundiária no Brasil. Um dos motivos apresentados para a alteração normativa é a ausência de resultados em grande escala de titulação da política até então em vigor, vez que, já na exposição de motivos da proposta, é referida a necessidade de robustecer o reconhecimento formal pelo Poder Público das ocupações informais, dando a situação fática, reconhecimento pelos mecanismos jurídicos.

Neste sentido, embora existam semelhanças pontuais entre os textos, boa parte dos institutos previstos na Lei n. 11.977/2009 teve sua nomenclatura e conteúdo alterados, como pode ser observado no Anexo I e compreendido na leitura do artigo, em especial em relação ao modelo adotado, como enfrentado no tópico a seguir.

MODELOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: A MEDIDA PROVISÓRIA N. 759/2016 E A LEI N. 11.977/2009

Neste ponto será abordado os dois modelos básicos em que são baseadas as políticas de regularização fundiária, para após, tomando como base os dispositivos legais da Medida Provisória n. 759/2016 e do Capítulo III da Lei n. 11.977/2009, apontar se as normas seguem um mesmo modelo, ou, se a conversão da referida medida provisória em lei poderá significar uma mudança de paradigma na legislação brasileira de regularização fundiária.

⁴ Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A literatura que trata do tema da Regularização Fundiária, que pode ser observada em obras como as de Fernandes (2002 e 2013); Smolka e Laranjeira (2007); e Ward (2010), indica que aplicação de instrumentos com esta finalidade segue basicamente dois modelos: programas com ênfase na regularização urbanística e programas com foco na posse e titulação. (SMOLKA, LARANJEIRA; 2007, p. 29).

Para Fernandes (2013, p. 3) um dos modelos pode ser exemplificado pela experiência do Peru e “envolve a legalização estreita da posse por meio de escritura pública” tendo como base as ideias de Hernando de Sotro (2000) para quem “a segurança da posse é um gatilho para o desenvolvimento, pois estimula o acesso ao financiamento, atividade econômica e melhoria da moradia”. O autor destaca, como um aspecto positivo, o alcance do modelo em grande escala, citando que “de 1996 a 2006, o Peru emitiu mais de 1.5 milhões de escrituras públicas de propriedades livres e alodiais a um custo médio de U\$64 por família”. Apesar de desta vantagem, Fernandes conclui que os resultados materiais do modelo não são satisfatórios, visto que “a segurança da posse teve pouco impacto o acesso ao crédito, rendeu algum investimento em habitação e pode ter contribuído para certa redução da pobreza”.

Smolka e Laranjeira (2007, p.30) também entendem que os resultados materiais do modelo não são satisfatórios, uma vez que, em relação ao crédito, não se verifica a tese de que a propriedade imobiliária formalizada seria uma porta aberta para o crédito, e que, através dele, se produziram alterações profundas na economia urbana. No tocante a melhoria de infraestrutura dos assentamentos, os autores destacam que eles mantiveram a mesma situação de precariedade física, exclusão social e segregação espacial que antes da titulação, não se alcançando os objetivos buscados.

Ainda sobre o modelo como foco na titulação, Ward (2010, p. 99) destaca, em relação aos setores pobres da população, que vários argumentos favoráveis aparentam ser falsos. O autor faz tal afirmativa visto que nestes locais, a moradia tem uma segurança de fato e poucas vezes se considera a necessidade de um título legal convencional como uma prioridade, e que tal situação, está muito mais associada com o sistema de valores da classe média.

O que interessa para os moradores destas localidades pobres, segundo o mesmo autor, é a melhoria da infraestrutura e serviços públicos e privados ofertados, e, esta condição de ordem pública está associada com a disponibilidade e priorização de recursos por parte dos governos e não com a outorga de títulos de propriedade. Com relação aos serviços privados, sua introdução, na maioria das vezes, segue regras próprias para definir a sua oferta, o que independe da outorga de um título legal. (WARD, 2010, p.99)

Fernandes (2002, p. 4), em artigo que aborda criticamente as ideias de Hernando de Sotro, destaca, neste mesmo sentido, outras limitações do modelo, afirmando que o título definitivo de propriedade não garante a integração dos assentamentos às partes da cidade onde já há oferta de serviços públicos e infraestrutura:

a menos que el proceso de otorgamiento de títulos se haga dentro de un contexto de una serie de políticas públicas que complementen las condiciones urbanas, político-institucionales y socioeconómicas, se corre el riesgo de que los programas de legalización más bien agraven los procesos de exclusión y segregación.⁵

Além do modelo Peruano, Smolka e Laranjeira (2007, p. 30) registram que a Argentina também já adotou sistema semelhante, através do Programa Arrigo, que visava a titulação de terras públicas em nome dos ocupantes, por iniciativa do governo federal. Os autores afirmam que neste caso também não há evidências que a formalização da propriedade foi capaz de disparar automaticamente o “gatilho” do desenvolvimento ou da integração social urbana.

Além dos exemplos do Peru e da Argentina, Fernandes (2013, p. 29-31) afirma que El Salvador, Camboja, Vietnã e Albânia tem adotado o modelo de escrituração em grande escala. Nestes casos, há muitas questões em aberto, como, por exemplo, “quem realmente recebe as escrituras, os ocupantes ou os proprietários?” e também “que distinções devem ser feitas entre os assentamentos informais em terras públicas e os em terras privadas, entre os direitos de propriedade e de habitação?”

O segundo modelo, de acordo com Fernandes (2013, p. 3), seria o adotado pelo Brasil (Lei n. 11.977/2009) que combinava “escrituras legais com a modernização dos serviços públicos, criação de empregos e estruturas de apoio comunitário”. Tendo em vista seu custo mais elevado, aproximadamente U\$ 3.500 a U\$ 5.000 por família, o formato tem uma escala muito menor se comparado com os de titulação massiva trabalhados até aqui.

Ward (2010, p. 101) destaca que há uma grande quantidade de exemplos para o modelo, sendo impossível descrever todos os programas inovadores, reforçando que o grande problema consiste no custo elevado, o que por si só impõe serias dúvidas sobre a capacidade de replicar este tipo de programas.

Smolka e Laranjeira (2007, p. 31) destacam uma experiência do Paraguai, a qual consideram o extremo oposto da vertente da titulação, dando ênfase ao aspecto material. O modelo se caracterizava por múltiplas alternativas na solução habitacional, com enfoque especial, na participação efetiva de diversos agentes urbanos nos processos de tomada de

⁵ “ao menos que o processo de outorga de títulos se faça dentro de um contexto de uma série de políticas públicas que complementem as condições urbanas, político-institucionais e socioeconómicas, se corre o risco de que os programas de legalização agravem mais os processos de exclusão e segregação”.

decisão, entretanto, os resultados alcançados não foram significativos e se produziram aproximadamente 17 mil unidades frente a um déficit habitacional de 300 mil.

Os fatos e as reflexões teóricas citadas demonstram não existir um modelo que alcance todas as expectativas e necessidades da população que vive em assentamentos informais. Por este motivo, é demasiadamente pertinente a posição de Fernandes (2013, p. 2) onde ressalta que “a experiência demonstra que os programas de regularização fundiária precisam ser elaborados, cuidadosamente, para evitar piorar as condições dos residentes de baixa renda” ou “para evitar estimular o surgimento de assentamentos informais”.

Relacionando a afirmação do autor com a forma de como esse debate retornou a agenda política do país, questiona-se: até que ponto uma Medida Provisória foi elaborada com o cuidado necessário para não trazer mais prejuízo àqueles que vivem em situação de vulnerabilidade e para evitar o avanço das ocupações informais?

Considera-se equivocada a utilização de uma espécie normativa que tem como pressupostos a urgência e a relevância para modificar, de imediato, a lei geral de Regularização Fundiária aprovada em 2009, sem um diálogo maior com os fóruns, movimentos, entidades representativas e o próprio congresso nacional, ou seja, sem observância aos preceitos que informam a gestão democrática das cidades.

Tal constatação se demonstra ainda mais grave visto que, como será identificada pela abordagem dos dispositivos a seguir, a proposta da Medida Provisória muda o paradigma principal do modelo de regularização fundiária existente no Brasil, passando de um foco mais enfático nos aspectos materiais e urbanísticos para um modelo com destaque para as questões formais de titulação.

Nenhuma das normas, Lei n. 11.977/2009 ou Medida Provisória n. 759/2016, é baseada exclusivamente por um modelo em detrimento de outro⁶. Tal opção é correta, se observado

⁶ Segundo Smolka e Lorangeira (2007, p. 33), ambos modelos apresentam problemas. A realidade de recursos públicos escassos coloca os governos de frente com a questão: “*cuál es la mejor opción?*”. A opção exclusiva por modelos de titulação massiva, alcança um grande número de contemplados, entretanto, “*no soluciona cuestiones cualitativas de habitabilidad, integración urbanística, inclusión social o desarrollo económico*”. O modelo de melhoramento de bairros, acaba por alcançar poucas áreas a serem escolhidas, e “*no surte efectos sobre el conjunto de la ciudad*”. No caso brasileiro, tanto a Medida Provisória quanto a Lei n. 11.977/2009, tem, em uma análise ampla, a observância dos dois modelos. Entretanto, entende-se que o foco principal da Medida Provisória é a titulação, enquanto na Lei, o enfoque primordial era a melhoria de bairros. Os autores entendem, “*al menos desde la teoría*”, que uma saída poderia ser “*realizar el upgrade, aunque parcial, en la totalidad de asentamientos informales, distribuyendo de forma más homogénea las mejoras de estándares de calidad de los asentamientos*”. Tal fato, contribuiria com “*las dramáticas diferencias intraurbanas de dotación de infraestructura, equipamientos y servicios urbanos y, por ende, de los precios inmobiliarios, favoreciendo un más equilibrado de los mercados de tierras*”.

que os autores Smolka e Larangeira (2007, p.33) destacam claramente a existência de um falso dilema entre os programas com ênfase na titulação e na urbanização, uma vez que, em uma política pública que pretende enfrentar o problema de maneira séria, ambos componentes se apresentam como complementares na definição de estratégias para o enfrentamento da informalidade.

Todavia, pelo estudo dos textos normativos que se passa a expor, há um entendimento claro de que a Lei n. 11.977/2009 tem como base, prioritariamente, um enfoque material urbanístico, e que, a Medida Provisória n. 759/2016, tem uma preocupação majoritariamente formal, com a titulação dos lotes. Um dos pontos que reforça esta diferença são os destaques da justificativa da proposição legal, que reforça as questões da “segurança da moradia” e do “reconhecimento formal da propriedade”, em que pese descrever ser uma iniciativa que vai além da titulação.

Tal constatação se demonstra na leitura dos itens 77 e 84 da exposição de motivos da Medida Provisória, onde é disposto que a norma visa “ampliar o catálogo de ações do governo federal orientadas a garantir aos cidadãos, a segurança da moradia”, assim como, que “faltava, então, robustecer [...] o reconhecimento formal, pelo Poder Público, das ocupações clandestinas e irregulares identificadas nas cidades brasileiras”. Já no item 78, o governo dispõe que “a referida iniciativa ultrapassa aspectos meramente jurídicos da titulação [...] e, assim, contempla medidas urbanísticas, ambientais e sociais, que visam à regularização dos núcleos urbanos informais”.

Esta mudança de paradigma – de um enfoque primordialmente material e urbanístico da Lei, para uma preocupação majoritariamente formal na Medida Provisória – pode ser verificada, entre outros aspectos, pelo disposto tanto nos requisitos e nas normas referentes à aprovação do projeto, como no estudo e utilização dos institutos de legitimação fundiária, legitimação de posse e demarcação urbanística, conforme passa a se dispor.

Em relação ao projeto, no modelo da Lei n. 11.977/2009, os requisitos estavam detalhadamente descritos, por previsão do art. 51, ao passo que na Medida Provisória n. 759/2016, o projeto de regularização fundiária é citado superficialmente no art. 33, §5º. Além disso, a Lei, por força dos artigos 53 e 61, a partir da aprovação do projeto de urbanização, guardava atenção especial às obras de infraestrutura a serem desenvolvidas, o que fica claro pela leitura do art. 55, parágrafo único e art. 62.

Na Medida Provisória, embora haja previsões legais semelhantes aos dispositivos citados, em especial no art. 31, §2º e 32 respectivamente, verifica-se uma preocupação

constante com a titulação imediata, decorrente de um novo instrumento, qual seja, a legitimação fundiária. Isso reforça a sobreposição dos aspectos formais sobre os materiais, alternado o paradigma chave da regularização fundiária no Brasil, com a edição da Medida Provisória n. 759/2016 e consequente revogação do Capítulo III da Lei n. 11.977/2009.

O mecanismo da legitimação fundiária é tratado na exposição de motivos da Medida Provisória, item 101, onde o governo expõe que se trata de substituição do “processo tradicional de regularização fundiária, título a título, para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas pelo reconhecimento global da aquisição originária de propriedade”. Tal definição se dará a partir da emissão de uma “Certidão de Regularização Fundiária” (art. 33, VI da Medida Provisória) a ser registrada juntamente com o projeto aprovado.

Com previsão no art. 21 da Medida Provisória, a legitimação fundiária “constitui forma originária de aquisição do direito de propriedade” que será concedido por “ato discricionário do Poder Público àquele que detiver área pública ou possuir área privada como sua”, desde que ela seja integrante de um “núcleo urbano consolidado”.

Neste ponto é importante uma nota para ressaltar que abordagem da legitimação fundiária gera uma mudança no conceito de situação consolidada ao comparar-se o previsto na Lei e na Medida Provisória. A Lei n. 11.977/2009 traz, no art. 47, II, o conceito de “área urbana consolidada” que considera critérios demográficos, malha viária implantada e ao menos a existência de dois equipamentos de infraestrutura urbana implantados, dentre aqueles previstos expressamente nos seus incisos.

Já a medida provisória, no art. 21, §3º, trabalha com termo “núcleos urbanos informais consolidados”, abrangendo todos aqueles existentes na data de sua publicação, e 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 pelos Municípios e Distrito Federal”.

Comparando-se os dispositivos, verifica-se uma demasiada ampliação no alcance do conceito. A consequência desta definição é que uma gama muito maior de assentamentos - inclusive rurais, como se verificará nos próximos tópicos - poderá ser objeto de regularização e receber título de propriedade como lote urbano individual. Tal constatação se reforça, ao verificar-se que na medida provisória a conceituação de “núcleos urbanos informais consolidados” está inserida no capítulo que trata da Legitimação Fundiária e não em um rol inicial de conceitos, como previsto na Lei n. 11.977/2009, e que todos aqueles alcançados pelo art. 21, §3º da medida provisória são passíveis de aplicação do instrumento.

Avançando no estudo, a medida provisória trata somente como se dará a concessão da legitimação fundiária no caso de interesse social, com base no § 4º do art. 21, sendo necessário que o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural; não tenha sido beneficiado por outra legitimação de posse ou fundiária; e, no caso de imóvel não residencial, que seja reconhecido o interesse social de sua ocupação pelo Poder Público. A norma não faz qualquer menção – nem proibindo e nem autorizando – a utilização do mecanismo nos casos de interesse específico, o que poderá efetivar-se na prática resultando em um benefício àqueles que, sem justificativa de ordem social, descumpriram normas urbanísticas vigentes.

Reforça o viés de enforque na outorga de títulos definitivos a previsão do § 6º do art. 21 da Medida Provisória, que dispõem que o Poder Público encaminhará para registro “a listagem dos ocupantes e a sua devida qualificação, e as áreas que ocupam para o registro imediato da aquisição da propriedade, dispensada a apresentação de título individualizado”.

O mecanismo de legitimação fundiária se apresenta como um modelo mais aprimorado de titulação massiva, que busca amenizar um dos problemas graves, reiteradamente objeto de crítica nas experiências como a Peruana, visto que, preocupa-se, ainda que de forma menos criteriosa que a Lei n. 11.977/2009, em efetuar a regularização da propriedade individual não isoladamente, mas dentro de um todo. Isso se dá a partir de uma aprovação de um projeto urbanístico do assentamento, o que minimiza o problema na ausência de discussão em relação ao bairro e comunidade em que está inserido o beneficiário, conforme apontado por Fernandes (2013, p. 30).

No caso de aprovação da medida provisória, o mecanismo do auto de demarcação, previsto no art. 56 da Lei n. 11.977/2009 deixa de existir. A legitimação de posse, que era consequência do referido auto, conforme disposição do art. 58 da Lei, passaria a ser regrada pelo art. 22 da Medida Provisória, não alcançando os imóveis públicos (art. 22, § 3º) e somente sendo concedida ao final do processo de regularização fundiária (art. 22, § 1º), podendo ser convertida em propriedade pelo cumprimento dos requisitos da usucapião (art. 23).

Verifica-se que a Medida Provisória facilita os procedimentos aos detentores de propriedade, ainda que precária, definindo uma burocracia maior aos detentores de posse, que somente receberão uma titulação ao final do processo de regularização, tendo ainda, em alguns casos, que recorrer à usucapião para efetivar a formalização do seu título de propriedade.

Em termos de instrumentalização na concessão de direitos reais, cabe destaque ao disposto no art. 38 da Medida Provisória que dispôs expressamente a possibilidade de

utilização, entre outros, a concessão de direito real de uso, concessão especial para fins de moradia, doação, além da compra e venda, o que deixa claro um rol maior de opções aos gestores públicos no país.

Sendo assim, pela exposição dos dispositivos legais citados, verifica-se que, se o Congresso aprovar a Medida Provisória n. 759/2016, convertendo-a em lei, optará em abandonar um modelo que é prioritariamente focado em questões materiais e urbanísticas de melhoramento de bairros, para uma norma que tem como elemento fundamental a titulação e formalização da propriedade, o que, pelo apurado na base teórica trazida ao presente ensaio, não tende a melhorar as condições de infraestrutura e serviços dos assentamentos informais, embora o alcance possua maior escala quantitativa, tendo em vista apresentar-se como uma forma de regularização que exige um menor investimento público.

Uma das principais defesas ao modelo que consiste prioritariamente na titulação massiva reside no acesso ao crédito, assim como tende a formalizar e ampliar a oferta de imóveis no mercado formal, tema que passa a ser exposto no tópico a seguir.

INFLUÊNCIA DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 759/2016 NA AMPLIAÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO FORMAL E NA FACILITAÇÃO DO ACESSO AO CRÉDITO PELOS MORADORES

Entre os principais argumentos na adoção dos modelos de regularização fundiária baseados na titulação massiva que, pelo exposto até aqui, demonstra-se ser o cerne da Medida Provisória n. 759/2016, se comparada com a Lei n. 11.977/2009, é que este formato tem como consequência uma ampliação do mercado imobiliário formal, assim como facilita o acesso ao crédito. Para a análise pretendida neste texto, o tópico ampara-se nos referenciais teóricos já citados no capítulo anterior, acrescentando-se Veríssimo (2012); Cockburn (2011); e, Morales Schechinger (2012).

Um dos principais aspectos apontados pelo governo é que o modelo indicado na Medida Provisória resultará em um acesso ao crédito e em uma movimentação da economia, o que beneficiaria o país, em especial, num contexto de crise econômica. Na verificação dos objetivos da Medida Provisória, previstos no art. 10, não há nenhuma referência expressa neste sentido, podendo considerar, em uma perspectiva mais ampla, que tal situação estaria contemplada no inciso III, visto que neste ponto a norma objetiva “geração de emprego e renda”.

Na exposição de motivos, o governo guardou atenção especial ao tema, entre os itens 87 a 89, onde destaca a importância de “ressaltar importante aspecto econômico que, também, serve à legitimação desta proposta de Medida Provisória”. Quanto ao crédito, é afirmado que com a regularização dos imóveis, eles poderão servir como “base para investimento do capital produtivo brasileiro” vez que, serão “oferecidos em garantia de operações financeiras”.

Tal visão, de que a modalidade de regularização com enfoque na titulação representaria melhorias de crédito e movimentação na economia, é consolidada em nível internacional, como destaca Cockburn (2011, p. 48) ao dispor que de acordo com os pressupostos internacionais os títulos permitem acessar crédito junto aos bancos, elevar o valor das propriedades e incentivar um mercado informal, sendo assim, os títulos contribuiriam no alcance da formalidade das cidades.

Entretanto, ao confrontar as perspectivas internacionais com os resultados da política, Cockburn (2011, p. 49) destaca que no Peru, quando se busca um nexo de causalidade entre os títulos de propriedade e o crédito concedido o que se tem visto, é a ausência desta relação, sendo que, em diversas vezes, a população sem título de propriedade tem mais acesso ao crédito.

Complementam as constatações do autor, o estudo de Andrade e Pero (2011, p. 37), que ao abordar a relação entre titulação e acesso ao crédito conclui que “o efeito do título de propriedade sobre o crédito ainda é pouco significativo, e muitas vezes os resultados não são conclusivos”. Segundo as autoras, “o efeito causal dos direitos de propriedade no crédito, como defende De Soto, depende também do estágio de desenvolvimento do setor financeiro e bancário, assim como do sistema jurídico”. Neste sentido, umas das questões que dificultam a relação titulação e concessão de crédito no Brasil é o fato de que o imóvel regularizado, como bem de família, em tese, não é aceito como bem garantidor nas contratações bancárias.

Ainda conforme este estudo, apesar da distribuição de mais de um milhão de títulos de propriedade do Peru, aproximadamente 34% dos beneficiários “mantiveram-se restritos ao crédito formal” e a redução mais significativa das restrições de crédito restringiu-se “a instituição pública de empréstimos para a compra de material de construção”. (ANDRADE; PERO; 2011, p. 37)

Fernandes (2013, p. 32) ao abordar o tema também constata que “os programas de formalização não promoveram mudanças significativas no acesso ao crédito formal”, visto que a compra de materiais de construção, principal demanda dos beneficiários, que buscam melhorias em sua residência, não exige a apresentação de escrituras. O autor destaca ainda que

“apesar da existência de escrituras de propriedade e do aumento médio dos valores dos imóveis em 25 por cento depois que as escrituras foram concedidas, a maioria dos bancos ainda tem dificuldade de dar crédito aos pobres”, haja vista que as instituições financeiras “exigem garantias maiores do que o valor dos empréstimos e não confiam no sistema de reintegração de posse”.

Há outros motivos para que não exista nexó entre a escrituração e o aumento da oferta de crédito. Um deles é que “os critérios financeiros e técnicos utilizados pelos bancos comerciais, a burocracia correspondente e a comprovação de renda necessária para dar entrada nas operações geram custos elevados para empréstimos aos pobres”, outro motivo, é o fato de a “maioria dos moradores dos assentamentos informais não quer crédito oficial de bancos comerciais” pois, entre outros fatores, “temem os riscos envolvidos na hipoteca de sua única propriedade dada como garantia para obter financiamento bastante limitado oferecido pelos bancos comerciais”. (FERNANDES; 2013, p. 32)

Desta forma, o aumento do crédito em decorrência de uma política pública de regularização de assentamentos informais voltada à titulação em grande escala não tem se confirmado quando são analisados os casos de países que possuem este modelo vigendo a longa data.

Em relação à criação de um novo mercado, a exposição de motivos da medida provisória, item 89, dispôs que a proposta contribuirá “para o aumento do patrimônio imobiliário do país e representa a inserção de capital na economia, a medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação”.

As ideias de Cockburn (2011, p. 69) representam um contraponto aos argumentos do governo. Segundo ele, a tese de que com a formalização da propriedade, os títulos reduziram custos e contribuiriam para entrada de novas mercadorias no mercado imobiliário, também não se confirmou, ao menos na experiência peruana.

De acordo com o autor, somente 56% dos imóveis receberam escritura pública e 18% foram levados a registro. Quanto aos impostos, apenas 16% efetuou o pagamento do imposto de transmissão e 4% do imposto territorial. Tais dados reforçam o velho debate de que na medida em que os custos para atuar na formalidade seguem sendo altos, os agentes seguem atuando fora dela.

Para Morales Schechinger (2012, p. 172) uma política de titulação e subsídio alimenta mais o mercado informal, assim como, reforça o que o autor chama de “círculo vicioso”. Tal situação se dá quando um proprietário ou loteador clandestino vende seus lotes sem

autorização, sem serviços e sem títulos de propriedade, localizado em zonas inadequadas e depois eles são titulados pelo Poder Público. Sendo assim, valendo-se das ideias de Cockburn (2011, p. 71) conclui-se que a política de titulação não tem anulado os mercados informais e ainda, ao contrário do que esperam os promotores destas políticas, os títulos não tem conduzido os agentes econômicos aos mercados formais.

Neste ponto, Morales Schechinger (2012, p. 163) traz importante classificação, que trata dos agentes de mercado de solo, existindo 3 tipos de proprietários que ao cabo, se beneficiam de maneiras diferentes em decorrência da regularização: o usuário, o investidor e patrimonialista.

Conforme explica o autor, usuário é aquele que adquire o imóvel de forma definitiva, para morar ou trabalhar, ou seja, para continuar como usuário. O investidor é quem compra para construir ou parcelar, buscando um ganho dentro de uma taxa média da economia. Já o patrimonialista, é quem nunca usou o terreno, não fez nenhum investimento e retém o imóvel, visto que a lógica é que o solo valorize. O autor ressalta a dificuldade em encontrar exemplos puros de cada tipo de proprietário, vez que, na prática, o que acaba por acontecer é a combinação de condutas dos três tipos em um mesmo agente, e tal fator pode estar relacionado com os aspectos de responsabilidade jurídica e de tolerância em relação ao cumprimento das normas em que opera o mercado. (MORALES SCHECHINGER; 2012, p. 163)

No caso do parcelamento irregular, o beneficiário poderá ser ao mesmo tempo usuário, visto que construiu sua casa e comércio no local; investidor, sendo que, no caso, loteador irregular, e ainda, patrimonialista, visto que há áreas vazias e paradas, muito provavelmente, aguardando a valorização em decorrência da legalização ou da implantação de infraestrutura pública. O que parece, é que a Medida Provisória não está atenta a esta dinâmica e trata a todos os tipos de proprietários de maneira idêntica, o que agrava ainda mais os problemas decorrentes da informalidade, sendo muito mais um incentivo para que essa prática lucrativa se perpetue do que seja resolvida.

Morales Schechinger (2012, p. 172) destaca ainda que alguns defensores da ideia de titulação massiva compreendem que o “círculo vicioso” não é grave, pois tem como consequência a formação de um círculo virtuoso, onde a titulação de lotes estimula sua hipoteca, facilitando o acesso ao capital para as famílias que habitam estas localidades como fora citado nos parágrafos anteriores. Entretanto, o autor, seguindo o mesmo entendimento de Fernandes, Cockburn e Andrade e Pero, reforça que nos países onde tem titulado de maneira

massiva os lotes informais – citando o México – não tem acontecido um impacto na solicitação de crédito, não se convertendo o círculo vicioso em virtuoso.

Tais constatações demonstram que, embora se defenda que o modelo indicado pela Medida Provisória n. 759/2016 irá melhorar o acesso ao crédito, assim como formalizar o mercado imobiliário informal, criando um novo mercado que arrecadará impostos, e trará outros benefícios de ordem social, não há uma certeza, visto que os exemplos do México e Peru, citados neste texto, utilizaram uma política com esta característica, mas não alcançaram os resultados esperados.

Dando sequência ao estudo, passa-se abordar um dos problemas decorrentes da relação entre regularização e que incentiva cada vez mais a proliferação dos assentamentos informais, que é a formação de *plusvalias* fundiárias em benefício de proprietários e lotadores irregulares, decorrência das políticas curativas de regularização aplicadas pelos governos sem mecanismos compensatórios em favor do Estado.

PLUSVALIAS FUNDIÁRIAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS MUDANÇAS PREVISTAS NA MEDIDA PROVISÓRIA N. 759/2016 EM RELAÇÃO À LEI N. 11.977/2009

De acordo com Fernandes (2013, p. 3), ao abordar o modelo de titulação sugerido prioritariamente pela Medida Provisória, um dos efeitos de sua aplicação é que o aumento dos “valores de propriedade em cerca de 25 por cento, muito mais que o custo da escritura”. Facilitar demasiadamente a mera legalização, com a imediata titulação, é um investimento público que acaba por ocasionar um aumento no preço do imóvel privado.

Embora este aumento tenha origem exclusiva na ação governamental, o ganho será internalizado integralmente pelo proprietário do imóvel, caso o Poder Público não utilize de mecanismos capazes de evitar este processo, ou em outras palavras, de recuperação de *plusvalias*. Neste tópico, além dos autores já referidos, utilizar-se-á ainda como base o aporte teórico de Maldonado (2007); Amadei (2014) e Abramo (2007).

Segundo Maldonado (2007, p. 197) os mecanismos de recuperação de *plusvalias* são “o processo no qual o setor público obtém a totalidade ou uma porção dos incrementos do valor do solo que são atribuídos muito mais ao esforço da comunidade, do que em relação as ações dos proprietários”. Neste sentido, tais incrementos não são merecidos, e poderão ser recuperados através de impostos, contribuições, exações e outros mecanismos fiscais, ou ainda, “em melhoras locais em benefício de toda a sociedade”.

É inegável que este ganho, sem qualquer participação do proprietário, reforça o círculo vicioso descrito por Morales Schechinger, abordado no tópico anterior, uma vez que a facilidade e a gratuidade de regularizar incentiva a continuidade de ocorrência de parcelamentos irregulares. Embora não seja usual o estudo das *plusvalias* fundiárias em processos de regularização, Veríssimo (2012, p. 53) destaca que no caso de assentamentos informais precários o processo de aumento de preço é muito intenso e evidente, afirmando que:

existe una exacerbada posibilidad de anticipación de valorización futura (plusvalía) provocada por la certeza de que, el precario asentamiento resultante, tarde o temprano, será objeto de inversiones en obras de infraestructura, urbanización y regularización de la propiedad de la tierra.⁷

Smolka e Lorangeira (2007, p. 49), ao estudar algumas experiências práticas de regularização destacam o poder e o alcance da rentabilidade destas práticas, que na lógica atual, em especial em modelos de titulação massiva, fazem com que a *plusvalia* fundiária seja revertido aos loteadores irregulares como compensação pelos riscos de atuar em um mercado ilegal. Segundo os autores, as *plusvalias* geradas no processo de parcelamento irregular do solo seriam suficientes para cobrir, em quase totalidade, os custos de urbanização.

Veríssimo (2012, p. 50-51) explica que uma das condicionantes do preço das ocupações informais refere-se a sua possibilidade de captura de antecipação de valorização procedente de uma intervenção pública. Neste ponto, o autor é taxativo ao informar que modelos que tem foco na titulação, assim como, que desenvolvem soluções em um curto espaço de tempo, potencializam a formação de *plusvalias* fundiárias.

La posibilidad de anticipar la valorización futura – que vendrá con la realización de obras de urbanización, implantación de equipamientos y servicios, así como con la regularización de la tenencia de tierra – es el componente más importante de la ganancia excepcional (plusvalías) a ser capturada por el loteador. Esta posibilidad se potencia cuando existe fuertes indicios que estos beneficios llegarán en un plazo relativamente corto en función de la vigencia de políticas y programas enfocados para el reconocimiento y la regulación de los asentamientos.⁸

O que se verifica é que a Medida Provisória n. 759/2016 potencializa, de forma demasiada, as *plusvalias* em favor dos loteadores irregulares, se comparada com a Lei n.

⁷ “Existe uma grande possibilidade de antecipação da valorização futura (*plusvalia*) provocada pela certeza de que, o assentamento precário resultante, cedo ou tarde, será objeto de investimento em obras de infraestrutura, urbanização e regularização da propriedade e da terra”.

⁸ “A possibilidade de antecipar valorização – que virá com a realização de obras de urbanização, implantação de equipamentos e serviços, assim como com a regularização da posse da terra – é o componente mais importante do lucro excepcional usufruído pelo loteador. Esta possibilidade é ainda mais significativa quando existe fortes indícios que os benefícios legais chegarão em um prazo relativamente curto em função da vigência de políticas e programas com enfoque no reconhecimento e regularização dos assentamentos”.

11.977/2009. Tal afirmação tem como base três disposições legais: primeiro, e já abordado no primeiro tópico, a previsão da concessão imediata de títulos de propriedade, através da legitimação fundiária - o que, conforme Veríssimo na citação literal acima transcrita apresenta-se como componente mais importante para uma lucratividade excepcional decorrente de *plusvalias* fundiárias -; segundo, a possibilidade de regularização de áreas rurais, conforme previsto nos arts. 9º “a” e § 2º; e, por último, o registro das unidades desocupadas em nome do titular originário da área, conforme previsto no art. 40.

A opção de incluir previsão de regularização dos imóveis localizados em área rural é uma decisão gravíssima do ponto de vista da internalização de *plusvalias* fundiárias em favor de loteadores irregulares. Além dos impactos negativos no planejamento urbano, a transformação de solo rural em urbano, segundo Smolka e Laranjeira (2007, p. 49), mesmo não envolvendo nenhuma obra pública pode multiplicar de três a seis vezes os seus preços.

Em um caso estudado pelos mesmos autores Smolka e Laranjeira (2007, p. 49), denominado USME, na Colômbia, o preço por uso não urbano estava entre U\$1 y U\$2 ao m² e o preço por lote informal sem serviços, seria entre U\$15 y U\$19, representando uma diferença de U\$14 à U\$17 ao m². Perceba-se a diferença que se dá comparando o lote rural com o assentamento informal. Com a aprovação da Medida Provisória, os lotes, antes rurais, passarão a ser urbanos e regulares, gerando um ganho excepcional, premiando aquele que descumpriu a normativa urbanística.

Em uma análise comparativa acerca da regularização de assentamentos informais localizados em áreas rurais verifica-se que a Lei n. 11.977/2009 não previa qualquer possibilidade neste sentido, ao passo que a Medida Provisória é taxativa ao afirmar que tal situação é possível.

A diferenciação entre as normas já se demonstra na denominação dada as ocupações informais passíveis de regularização, considerando que a Lei n. 11.977/2009 refere a categoria de “assentamentos irregulares”, conforme conceituação prevista no art. 47, VI, que não abrange as áreas rurais. A Medida Provisória, conforme redação do art. 9º, II evidencia a expressão “núcleos urbanos informais”, considerando estar incluído neste conceito as áreas rurais, por força do disposto no seu art. 9º, I, “a”.

A única limitação que a Medida Provisória impõe para a regularização de “núcleos urbanos informais em áreas qualificadas como rural” é que a “unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento”, tendo como base a Lei n. 5.868/1972. Aqui reside uma dúvida: quando se refere “unidade imobiliária” relaciona-se ao tamanho de cada lote

individual ou a ao total de área do parcelamento? Caso a norma trate de cada lote individual, em tese, estar-se-á permitindo a regularização de grandes áreas em favor de poucas famílias, visto que a fração mínima de parcelamento rural é, na grande maioria das vezes, muito superior ao tamanho das áreas cujo parcelamento é a forma legal de divisão.⁹

No caso de a norma tratar como “unidade imobiliária” o assentamento como um todo, localizado em área rural, que deverá ter, como tamanho máximo, a fração mínima de parcelamento rural, entende-se que a medida é aceitável, visto que a regra visaria regularizar pequenas comunidades localizadas em áreas rurais e não grandes lotes individuais, que gerariam benefícios e excesso de *plusvalias* exclusivamente aos proprietários individuais.

Todavia, compreende-se como equivocada a opção da Medida Provisória em incluir a possibilidade de regularização fundiária urbana para áreas rurais. Tal opção gera um grave problema ao planejamento urbano, uma vez que acarretará pequenos fragmentos urbanos na área rural gerando uma imposição fática no aumento do perímetro urbano; um custo elevado de infraestrutura e serviços públicos, que terão que ser levados até as localidades; sem contar na definição do índice básico e possibilidade de aplicação de potencial construtivo nestas áreas que, caso não exista uma atenção especial no momento da regularização, poderão valer-se daqueles aplicados no centro da cidade, o que ocasionará, em breve, uma sobrecarga urbana nestas localidades.¹⁰

Outra preocupação é a proliferação de uma urbanização irregular de alto padrão e murada, que abrange também a área rural do país. Sobre o tema, Amadei (2014, p. 24) dispõe uma série de casos em que “geralmente se busca esconder sob a fachada de algum tipo de empreendimento ou atividade”, entre as quais, podem-se destacar “clubes, sociedades, associações - em tese lícitos e com regimes jurídicos próprios - desvirtuados e em burla à lei do parcelamento do solo urbano”. A Medida Provisória, na redação atual, possibilitará, inclusive na área rural e de forma imediata, a regularização deste modelo de urbanização que, salvo outro

⁹ Como exemplo, em Caxias do Sul-RS, qualquer área urbana acima de 10.000 m² deve passar pelo processo de parcelamento de solo, entretanto, a gleba rural tem um tamanho mínimo de 20.000 m². No caso do termo “unidade imobiliária” da medida provisória estar se referindo a cada lote individual, o texto estará permitindo a regularização de lotes urbanos, localizados em área rural, medindo, cada um até 20,000 m². Tem-se o entendimento que a consequência deste tipo de regularização prejudica o planejamento urbano e não contribui com a solução do problema de oferta de lotes com infraestrutura e serviços públicos, a preços acessíveis a população de baixa renda.

¹⁰ A alternativa pode ser possibilitar somente a regularização de assentamentos urbanos localizados em áreas rurais que tenham como característica o interesse social, definindo-se as mesmas como ZEIS e impondo-se regras próprias de uso e edificação. O tema é abordado com maior atenção no último tópico deste artigo.

juízo, não contribui para a consecução dos objetivos da Política Urbana, inseridos no art. 182 da Constituição Federal de 1988.

Uma vez enfrentados os problemas decorrentes da concessão imediata de títulos de propriedade e da possibilidade de regularização de áreas rurais, tratar-se-á a partir de agora do registro das unidades desocupadas em nome do titular originário da área, conforme art. 40 da medida provisória, que não possui disposição semelhante ou equivalente na Lei n. 11.977/2011.

Entende-se que a possibilidade indicada no art. 40 da Medida Provisória, que impõe um dever – “terão as suas matrículas abertas em nome do titular originário” – representa um benefício excessivo ao proprietário, que, embora nem sempre seja o loteador irregular, é, no mínimo corresponsável pela prática irregular. Assim, como consequência da regularização, o proprietário – “titular originário” – receberá matrículas específicas das “unidades desocupadas” e poderá vendê-las usufruindo toda *plusvalia* decorrente da regularização. É necessária uma atenção especial com a aplicação deste dispositivo, pois poderá culminar em consequências negativas, nas diferentes esferas: civil, penal e administrativa.

Sabe-se que nem sempre o proprietário confunde-se com o loteador irregular, entretanto, permitir que os lotes remanescentes sejam titulados em seu nome, sem qualquer tipo de restrição, é premiar quem de alguma forma contribui com o problema que o Poder Público visa solucionar por intermédio dos mecanismos de regularização.

Desta forma, por considerar-se legítimas as ocupações informais, visto que elas seguem uma lógica de necessidade (ABRAMO; 2007, p.23), sendo decorrência de um processo que não oferta moradia em localidades que possuam infraestrutura e acesso a serviços públicos com preços acessíveis, toda a iniciativa que objetive melhorar a condição de informalidade, como a própria Medida Provisória n. 759/2016, tende a ser percebida positivamente.

Embora se faça essa ressalva, segundo Veríssimo (2012, p. 60), é necessário que o processo de criação das normas com esta finalidade tenha claro os efeitos danosos que podem causar na economia – o que pode ser considerado no momento da apreciação do projeto de conversão desta medida provisória em lei, fazendo-se os necessários ajustes. Sendo assim, o autor dispõe que os formuladores de políticas públicas não devem ignorar ou minimizar os estes efeitos perversos sobre o mercado, uma vez que eles representam a transferência de recursos públicos para as mãos dos loteadores irregulares e outros agentes que se beneficiam de forma ilegal com esses processos.

Sendo assim, o fato de um modelo ter um maior alcance massivo gerando, em tese, uma outorga maior de títulos de propriedade, não pode servir para ocultar aspectos negativos

da sua aplicação, como a regularização de áreas rurais e o repasse dos lotes vazios e regularizados ao proprietário da área, sem qualquer ressalva, visto que há alternativas para garantir a recuperação de *plusvalias*, como será verificado no tópico a seguir.

ALTERNATIVAS PARA A RECUPERAÇÃO DE *PLUSVALIAS* NA REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS

Como pode ser visto, a regularização fundiária, baseada em programas incompletos e ou tendo como base regramentos que não guardam atenção com as consequências negativas com este processo, que em regra, tem uma finalidade social, acabam por gerar problemas econômicos, ao invés de auxiliar a economia, como em regra é defendido, em especial nas propostas calcadas na titulação massiva. O fato de gerar *plusvalias* não é um fator impeditivo da realização destes programas, visto que existem alternativas de recuperação, conforme será estudado neste tópico, que se valerá dos teóricos até aqui trabalhados para desenvolver as análises comparativas.

Veríssimo (2012, p. 61) sugere duas alternativas para amenizar o efeito negativo das *plusvalias* decorrentes do processo de regularização: a repartição da responsabilidade pela urbanização e a oferta de lotes urbanizados. Sobre a primeira, o autor destaca que em áreas informais valorizadas e atrativas o preço de venda do lote irregular já inclui valores capazes de suportar um *estándar* legal mínimo de urbanização e garantir uma remuneração ao loteador, compatível com o mercado de construção o que justifica a cobrança dos custos de infraestrutura do loteador irregular.

Neste ponto a Medida Provisória e a Lei possuem regramentos semelhantes, uma vez que a responsabilidade pelo pagamento da infraestrutura dependerá da classificação do assentamento e da regularização aplicável ao caso respectivo.

A medida provisória manteve a classificação das ocupações informais em dois grupos: de interesse social e de interesse específico. A regularização fundiária de interesse social, regulamentada na Lei n. 11.977/2009, nos artigos 47, VII e a partir do art. 53, passa ser denominada “Reurb de Interesse Social” ou “Reurb-S”¹¹, com base no art. 11, I da Medida Provisória. A “Regularização Fundiária de Interesse Específico”, prevista no art. 47, VIII da Lei,

¹¹ Uma questão divergente é que os casos em que a “Regularização Fundiária de Interesse Social” poderia ser aplicada estavam previstos taxativamente nos incisos do art. 47, VII. Na medida provisória, tais definições estão em aberto observarão “o disposto em ato do Poder Executivo Federal”, consoante art. 11, I.

como “quando não caracterizado o interesse social” conceitua-se, conforme art. 11, II da Medida Provisória, como “Reurb de Interesse Específico” ou “Reurb-E”.

Quanto ao procedimento de regularização de cada um deles há mudanças: “Regularização Fundiária de Interesse Social”, assim como a de “Interesse Específico”, possuíam seções específicas na Lei n. 11.977/2009, enquanto na Medida Provisória os procedimentos do “Reurb-S” e “Reurb-E” se confundem, exceto em algumas especificações próprias esparsas no texto normativo.

Sendo assim, a responsabilidade pela urbanização, nos casos de interesse social, é mantida na Medida Provisória, em seu art. 31, com regra semelhante da lei, onde cabe ao Poder Público “implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização”. Esta norma estava prevista na Lei n. 11.977/2009, no art. 55, que definia caber ao poder público “a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica previstos no § 6º do art. 2º da Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979”.

Em uma análise comparativa, verifica-se que o texto do art. 31 da Medida Provisória trabalha com conceitos jurídicos indeterminados em comparação com o art. 55 da Lei n. 11.9977/2009 e amplia, no rol das tarefas, “melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização”. Identificar o que é sistema viário e o rol previsto na lei de parcelamento do solo é algo muito mais objetivo do que a subjetividade de termos como “infraestrutura essencial”, “equipamentos comunitários” e “melhorias habitacionais”, previstos na Medida Provisória.

Ainda neste ponto, e com ligação direta com possibilidade de repartição da responsabilidade pelos custos da urbanização para evitar que o benefício da *plusvalias* seja incorporado integralmente pelo proprietário, verifica-se que a Medida Provisória optou por ser taxativa, ao contrário da Lei, que nos casos de interesse social, deve Poder Público “arcar com o ônus de sua manutenção”.

Nos casos de interesse específico, as regras também seguem uma mesma lógica, embora não sejam idênticas. A lei 11.977/2009 determinava, nos incisos do art. 62, quem seriam os responsáveis pela implantação, no mínimo, dos seguintes projetos: sistema viário, infraestrutura básica; equipamentos comunitários previstos no projeto; medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental eventualmente exigidas. A lei previa ainda, conforme art. 62, § 1º, que as responsabilidades pela implementação dos projetos poderiam “ser compartilhadas com os beneficiários da regularização”. No “Reurb-E”, o art. 32 prevê as mesmas regras com pequenas alterações na redação.

A Medida Provisória, no art. 35, trata ainda da responsabilidade pelos custos de formulação do projeto de regularização, regra que não era expressa na Lei. Em breve síntese, nos casos de “REURB-S” caberá ao Poder Público elaborar o projeto, sendo que, nos casos de “REURB-E”, a proposta será custeada “por seus beneficiários ou requerentes privados”.

Um ponto de grande preocupação é a mudança de tratamento dada a exigência de áreas públicas nos processos de regularização, independente da classificação. O art. 52 da Lei n. 11.977/2009 previa a possibilidade de “reduzir” o percentual de área pública, visando a aprovação do projeto de regularização fundiária. Na “Reurb”, a medida provisória traz na redação do art. 9º, § 1º a possibilidade de “dispensar” estas exigências. A mudança de paradigma – de redução para dispensa – poderá fazer com que, em alguns casos, as regularizações operadas de acordo com a Medida Provisória se deem sem a exigência de qualquer área institucional ou de preservação. O mais grave: as áreas vazias, pelo que pode se depreender, ao invés de tornarem-se áreas de uso comum dos cidadãos, resultarão lotes desocupados em nome do proprietário, por força do art. 40, conforme já fora comentado.

Desta forma, pelo que se constata, tanto a lei quanto a medida provisória somente utilizam de forma permanente a alternativas de dividir os custos de urbanização naqueles casos em que a regularização se dá por interesse específico. Entende-se que a Medida Provisória dificulta ainda mais a utilização do mecanismo, ao prever, taxativamente, que nos casos de interesse social o ônus de manutenção é do poder público, assim como, e mais grave, ao permitir a dispensa – e não mais redução – do percentual de áreas institucionais.

A segunda alternativa para amenizar o problema da geração de *plusvalias* em benefícios daqueles que operam no mercado irregular, trata da oferta de lotes urbanizados a preços populares pelo poder público, de uma forma que haja competição com o mercado informal. Neste sentido, Veríssimo (2012, p. 62) destaca as possibilidades nas quais o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe como pagamento, unidades imobiliárias urbanizadas. Neste caso, o preço base do imóvel é o valor do solo antes das intervenções urbanísticas procedidas pelo poder público, não obtendo, pelos menos integralmente, ganhos a partir de intervenções do Poder Público.

A Medida Provisória traz alguns dispositivos neste sentido, alguns positivos e outros negativos. Os negativos têm relação ao destacado quanto as disposições do art. 9º, § 1º c/c art. 40 que, muito provavelmente, gerarão, com a “Reurb”, uma série de lotes vazios em nome dos proprietários da áreas, acentuando a desigualdade urbana hoje já existente e potencializando as *plusvalias* para os agentes do mercado irregular de solo.

O conteúdo positivo está previsto no capítulo VI, que compreende os arts. 52 e 53, onde se trata da arrecadação de imóveis abandonados. Nos dispositivos, a Medida Provisória define que “os imóveis abandonados cujos proprietários não possuam a intenção de conservá-lo em seu patrimônio ficam sujeitos à arrecadação” do Município ou Distrito Federal passando a condição de “bem vago”.

No art. 53, há uma definição de que, prioritariamente, tais imóveis deverão ser destinados a programas habitacionais, prestação de serviços públicos, a própria Reurb, entre outras definições, inclusive “entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos”, entre outros.

O procedimento dependerá regulamentação do poder público local e se aplica de forma presumida “quando o proprietário, cessada sua posse sobre o imóvel, não adimplir com os ônus fiscais instituídos sobre a propriedade predial e territorial urbana”. Ou seja, somente será possível aplicar quando existir duas condutas: cessar a posse e inadimplência tributária.

Tal procedimento, embora se considere positivo, vez que poderá, dentro da discricionariedade do Poder público local e cumprida as exigências legais, resultar em uma forma de oferta de lotes que competirá com mercado informal, resultando na diminuição da apropriação da *plusvalias* decorrentes da regularização por parte do agente privado, não é uma inovação neste sentido, pois o Estatuto da Cidade já prevê um mecanismo com esta finalidade.

O consórcio imobiliário, previsto no art. 46 do Estatuto da Cidade, que ocorre em decorrência do parcelamento compulsório, visa exatamente o repasse de uma área privada ao Poder Público, que efetuará a urbanização e pagará ao privado o valor original da gleba, com lotes urbanizados no mesmo local.

Sendo assim, quanto à oferta de lotes vazios, a Medida Provisória traz uma alternativa que não estava presente na Lei n. 11.977/2009, ampliando o campo de opções para aplicação de mecanismos com esta finalidade, ao lado do consórcio imobiliário.

Verifica-se assim, que os regramentos da Medida Provisória, de uma forma geral, agravam a problemática de beneficiamento dos loteadores irregulares pelas *plusvalias* decorrentes de investimento e políticas públicas.

Uma norma que se objetiva ser um modelo “proposto em caráter substitutivo” a Lei n. 11.977/2009 e que visa “preencher as lacunas deixadas pelo legislador” ao “dinamizar e simplificar” o processo de regularização, conforme disposto em sua exposição de motivos, item 86, preocupou-se somente com avanços nos aspectos curativos relativos aos assentamentos

irregulares. Além disso, não se articula com importantes preceitos constitucionais e do Estatuto da Cidade em vigor, em especial o instrumento das ZEIS, como ficará demonstrado a seguir.

AS NORMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIAS FRENTE AO ESTATUTO DA CIDADE E OS MECANISMOS DE PREVENÇÃO À INFORMALIDADE

Outros temas que representam uma modificação de contexto, ao comparar-se a Medida Provisória com a Lei n. 11.977/2009, é o viés exclusivamente curativo da Medida Provisória, assim como sua desconexão com as disposições do Estatuto da Cidade, entre os quais o instrumento das ZEIS. Além dos autores já referidos até aqui, o tópico tem como base as ideias de Sotro (2015); Clichevsky (2006); e Alfonsi (2009).

A necessidade de uma política preventiva-curativa para a solução do problema da informalidade é indicada por vários autores como questão chave no enfrentamento do problema, como pode ser verificado nas ideias de Smolka e Larangeria (2007, p. 28) que destacam que a informalidade tende a perpetuar-se, vez que, os programas estão mais concentrados na correção dos efeitos visíveis do que nas causas da persistente e crescente informalidade urbana.

Fernandes (2013, p. 8) dispõe que “a eliminação da informalidade exige dois tipos de intervenções” sendo que uma delas tem como finalidade “evitar a criação de novos assentamentos informais”, já a outra, visa “corrigir as deficiências dos assentamentos existentes”.

A ausência de aspectos preventivos no texto da Medida Provisória, pode se justificar pela não revogação dos capítulos da Lei n. 11.977/2009 que tratam do Programa Minha Casa, Minha Vida. Um indicativo neste sentido é a explicação dada pela exposição de motivos no item 82, onde é referido que as políticas públicas do Governo Federal “há muito concentram-se na correção do déficit habitacional quantitativo, alcançado pelo Programa Minha Casa, Minha Vida”.

Conforme Clichevsky (2006, p.11), impedir ou pelo menos minimizar a multiplicação da informalidade, significa a necessidade de implementar vários instrumentos articulados entre si, não bastando somente o avanço dos mecanismos de regularização, se eles estão desarticulados com a políticas de prevenção. Neste sentido, Fernandes (2013, p. 8) ressalta a “importância crucial de se criar e implementar um conjunto de políticas preventivas que amplie as condições de acesso aos terrenos urbanizados e moradia”.

Trabalhar exclusivamente com políticas curativas é um estímulo ao processo denominado de círculo vicioso por Morales Schechinger. Segundo Fernandes (2013, p. 38), a expectativa de legalização e escrituração é vista pela população como “uma espécie de licença para invadir”. Em casos de titulação massiva, como pretende o programa “Reurb”, ao mesmo tempo em que se deu o benefício em escala, “as invasões de terra também se multiplicaram em um ritmo sem precedentes”, ou seja, “uma maior probabilidade de regularização teve o efeito irônico de estimular o processo de aparecimento de assentamentos informais”.

A informalidade tem origem, fundamentalmente, dentro de o que Abramo denomina de lógica de necessidade. Neste sentido, Alfonsin (2009, p.4) explica que um dos principais desafios das cidades está em construir a capacidade pública de regular o mercado imobiliário das cidades, para gerar oferta de lotes regulares com preços acessíveis a população de baixa renda.

A Medida Provisória optou por “dinamizar e simplificar” o processo de regularização, não propondo qualquer melhoria no processo de prevenção a informalidade. Sobre o tema da prevenção são esclarecedoras as constatações de Sotto (2015, p. 30), tendo como base dados do IPEA, onde explica que embora exista uma queda geral no indicador do déficit habitacional no país, em especial por decorrência do Programa Minha Casa, Minha Vida, com uma redução “que passou de 5,59 milhões de domicílios em 2007 para 5,24 milhões de domicílios em 2012”, o índice “apresentou comportamentos distintos conforme os estratos de rendas das famílias”.

Neste sentido, embora a ação governamental voltada para a moradia, no geral, apresente resultados positivos, ela não tem alcançado toda a população. Tomando-se como base as informações descritas por Sotto (2015, p. 31) “para o estrato de famílias em domicílios com renda de até três salários mínimos, que compõe cerca de 74% do déficit total, o indicador aumentou cerca de 4% no período”, o que representa uma falha no programa, em especial em relação a população mais necessitada.

Conclui-se que o programa preventivo, cuja Medida Provisória visa manter, não resolve o problema daqueles que mais precisam de moradia, e por consequência, das ações de Regularização Fundiária. Segundo Sotto (2015, p. 31) “para o IPEA, isso significa que a redução do déficit habitacional não esteve focada no estrato mais baixo, prioritário para fins de atendimento da política pública”.

Sendo assim, a Medida Provisória é falha ao preocupar-se em atualizar única e exclusivamente o viés curativo do problema, não contribuindo com nenhum avanço de caráter preventivo, o que pode agravar ainda mais o problema da informalidade. Corroboram este

entendimento as palavras de Fernandes (2013, p. 20), onde explica que “são poucas as autoridades executivas que compreendem plenamente a natureza e a dinâmica dos processos de assentamentos informais” e, uma política de regularização mal concebida “normalmente reforçam a segregação socioespacial e a informalidade urbana”.

A Lei n. 11.977/2009 preocupou-se com um viés curativo e preventivo, visto que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, assim como, com a Regularização Fundiária, em seu capítulo III. Passados alguns anos desde sua entrada em vigor, verificaram-se problemas pontuais de efetividade tanto da prevenção quanto na regularização.

Constata-se que a Medida Provisória, ao invés de enfrentar os problemas pontuais, alterando as leis no que efetivamente é necessário, se propõe a modificar integralmente o capítulo que trata de regularização, mas omite-se na solução dos problemas preventivos. Facilitar a regularização em grande escala e não propor programas de acesso a moradia de baixa renda, em especial, que alcance a população de até 3 salários mínimos, tende a agravar ainda mais o problema da informalidade no país, como pode se depreender das ideias até aqui dispostas.

Outra distinção, comparando-se a Medida Provisória n. 759/2016 e a Lei n. 11.977/2009, é a relação das mesmas com o Estatuto da Cidade. Enquanto a Medida Provisória não faz referências ao sistema normativo urbanístico vigente, o capítulo III da Lei n. 11.977/2009 dialoga com diversas de suas disposições, em especial o instrumento ZEIS, que é tema fundamental ao tratar-se de informalidade. A desconexão com demais normas e políticas é apontada como um dos problemas dos programas de regularização, segundo Smolka e Larangeria (2007, p. 37):

los programas de regularización, presentados frecuentemente como parte esencial de las políticas habitacionales, contienen claros rasgos de desconexión respecto al marco más amplio de la planificación urbana y carecen de una efectiva vinculación con las políticas de desarrollo urbano y sus respectivos instrumentos, sean de naturaleza regulatoria o fiscal.¹²

A lei n. 11.977/2009, além de indicar um conceito de Regularização Fundiária no art. 46, ausente na Medida Provisória, expõe taxativamente art. 48 o rol dos seus princípios “respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei n. 10.257/2001” que é o Estatuto da Cidade. A previsão de ZEIS encontra-se no art. 47, V, que dispõe o conceito, assim

¹² “os programas de regularização, apresentados de forma frequente como parte essencial das políticas habitacionais, contém claros riscos de desconexão com os marcos mais amplos de planejamento urbano e carecem de vinculação com as políticas de desenvolvimento urbano e seus respectivos instrumentos, de natureza regulatória e fiscal”.

como no inciso VII, “a” do mesmo artigo, ao definir como um dos casos de Regularização Fundiária de interesse social.

A Medida Provisória n. 759/2016 não faz qualquer referência ao Estatuto da Cidade, demonstrando-se como uma norma desconectada de todo sistema normativo urbanístico vigente no país, o que pode gerar, em uma análise com este viés, que não é objetivo deste artigo, o questionamento sobre legalidade ou constitucionalidade da norma. O instrumento ZEIS, importante tanto do ponto de vista preventivo, quanto curativo na solução do problema da informalidade dos assentamentos urbanos também está ausente na normatização.

Estes fatores, que tratam da ausência de conexão do texto proposto com o Estatuto da Cidade e com o instrumento da ZEIS reforçam a crítica efetuada no início deste trabalho, que questionou a opção do governo em legislar o tema por medida provisória. Fernandes (2013, p. 26-27) explica o insucesso de muitas experiências que visam solucionar o problema da informalidade residem, entre outros fatores, pois os “programas e políticas governamentais tendem a ser isolados, fragmentados, setoriais, marginais e seriamente subfinanciados” e, por muitas vezes “estão sujeitos a descontinuidades administrativas e falta-lhes integração com outras políticas”.

No mesmo diapasão, Smolka e Larangeria (2007, p. 28 e 36-39) destacam tanto o isolamento dos programas em relação ao marco mais amplo de políticas urbanísticas quanto o fato dos programas estarem inseridos em planos de emergência, como fatores que acabam contribuir no agravamento do problema, uma vez que é condição para o êxito dos programas de regularização garantir uma continuidade por um horizonte de tempo compatível com a sua natureza.

Um dos instrumentos de maior significado para a prevenção e regularização de assentamentos informais são as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. O instrumento é referência para a doutrina, em especial a autora Clichevsky (2006, p. 29), que destaca que no Brasil, o mecanismo é aplicado desde a década de 1980, podendo ser utilizado em duas categorias uma, de terrenos vazios, registrado como terrenos não edificadas e destinados a implantação de projetos habitacionais de interesse social e a outra, destinada a reurbanização dos assentamentos – a regularização fundiária propriamente dita - que poderão ter padrões diferentes daquele previsto na legislação tradicional.

Segundo Fernandes (2013, p. 45) a demarcação das ZEIS é “uma estratégia de zoneamento como aquelas para usos especiais do solo (por exemplo, distritos industriais ou zonas de proteção ambiental) ou para atender as necessidades sociais”, como zonas exclusivas

para casas. Apesar da semelhança, segundo o autor, ao contrário das ZEIS, as demais estratégias, que propõem índices diferenciados, não têm sido questionadas pela população e grupos de interesse.

A previsão de ZEIS tem função fundamental para evitar a saída imediata dos moradores das áreas regularizadas após a regularização, também denominada de gentrificação, que é dos efeitos negativos da regularização, inclusive decorrente de processos decorrentes da titulação em escala. Segundo Sotto (2015, p. 111-112) “o Poder Público tem o poder-dever” de combater este fenômeno, de modo a evitar que a valorização dos imóveis retire a poluição que reside nos assentamentos informais “frustrando os benefícios de inclusão social e alimentando, indiretamente, a segregação, a desigualdade social e a expansão urbana desordenada”.

Neste sentido, Fernandes (2015, p. 44-45) explica que “nenhuma forma específica de escritura protege os residentes contra pressões exercidas pela força do mercado” e a utilização de “regras de planejamento urbano e ferramentas de gestão do uso do solo para garantir que famílias de baixa renda continuem a ser maioria nas áreas regularizadas, minimizando o despejo pelo mercado” pode ser garantida através de instrumentos como as ZEIS, através da criação de novas normas de uso de solo e edificação para a localidade.

Tal mecanismo é fundamental, inclusive, para minimizar o problema das *plusvalias* fundiárias em favor dos loteadores irregulares, conforme estudado nos tópicos anteriores. Segundo Fernandes (2015, p. 45), o zoneamento dos assentamentos regularizados como ZEIS “podem reduzir significativamente as pressões nos assentamentos das comunidades recentemente regularizadas em conjunto com programas de emissão de escrituras” e, ao mesmo tempo “são compatíveis com qualquer forma de escrituração” tendo possibilidade de reconhecer “direitos de propriedade normais” como em qualquer outra área da cidade.

Sendo assim, a ausência de qualquer menção do mecanismo ZEIS, reforça a desconexão da norma com o Estatuto da Cidade e representa um retrocesso nas disposições de regularização fundiária no país, uma vez que, pela Lei n. 11.977/2009, o simples fato de uma área possuir o zoneamento como ZEIS já lhe incluía no rol de possibilidades de regularização fundiária por interesse social.

Espera-se, no caso de conversão da Medida Provisória em lei, que a regulamentação do “Reurb-S”, através de ato do Poder Executivo Federal, conforme previsto no art. 11, I, supra esta omissão lei, vinculando-se a realização de regularização fundiária de interesse social ao mecanismo da ZEIS, o que respaldará a utilização e o reconhecimento, assim como amenizará problemas graves e imediatos decorrentes da titulação de propriedade em grande escala, que é

a captura de *plusvalias* por parte dos loteadores irregulares e proprietários, sem olvidar a gentrificação.

Concluindo, importante ressaltar que além do escopo deste estudo, a Medida Provisória propõe inovar e regulamentar outros temas, entre os quais, o direito a laje e a imposição de novas regras de para a regularização assentamentos informais inseridos em áreas de preservação permanente e de risco, que provavelmente estarão inseridos na pauta acadêmica e social pelos próximos, no caso de conversão da espécie normativa em lei.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo que objetivou demonstrar mudanças na Regularização Fundiárias do Brasil, resultantes da substituição dos dispositivos da Lei n. 11.977/2009 pela Medida Provisória n. 759/2016, e, após confrontá-los com apontamentos teóricos, apresentar reflexões de ordem jurídica e socioeconômica, resultou nas considerações finais expostas nos parágrafos abaixo descritos.

Embora ambas as normas tragam conteúdos oriundos tanto do modelo de titulação, quanto do modelo de melhoramento de bairros, percebe-se que a Medida Provisória tem um enfoque principal na formalização da propriedade, enquanto a Lei apresentava uma diretriz principal na materialização da urbanização dos assentamentos informais. A tendência deste modelo é a apresentação de melhores resultados quantitativos, visto que uma de suas vantagens é a escala alcançada quando a preocupação principal é a titulação e não os serviços públicos e infraestrutura. Tal constatação confirma-se pelo reducionismo no conteúdo mínimo do projeto de regularização fundiária, assim como, pela criação o instituto da legitimação fundiária, que visa a concessão imediata do direito de propriedade aos beneficiários.

Em relação a ampliação de alcance do mercado imobiliário formal e do acesso ao crédito, entende-se, a partir da literatura apresentada, que há uma falsa percepção por parte do governo que esta mudança na legislação irá proporcionar este movimento. Nos casos apresentados, ficou constatado que simples formalização não garante que existirá cumprimento com obrigações tributárias, assim como, que as próximas negociações se deem com respeito as normas em vigor. Quanto ao crédito, não há avanço significativo, nem mesmo nexos de causalidade com a formalização das escrituras, seja por que questões burocráticas do sistema bancário, ou ainda por opções dos beneficiários.

Constatou-se ainda que as normas previstas na Medida Provisória, em comparação com a Lei, incentivam a formação de *plusvalias* fundiárias em favor dos loteadores irregulares e

proprietários de áreas com ocupações informais, em especial pela possibilidade de regularização de áreas rurais e pelo conteúdo do art. 9º, § 1º c/c art. 40, que consolidam a dispensa da doação de áreas institucionais e determinam o registro dos lotes vazios em nome do proprietário da gleba.

A Medida Provisória não avança em comparação com a Lei n. 11.977/2009 em mecanismos de recuperação de *plusvalias*, exceto pelo conteúdo do arts. 52 e 53 que trata da arrecadação de imóveis abandonados. Quanto a divisão pelos custos da urbanização entre o poder público e os atores privados, que é uma das alternativas neste sentido, embora exista uma grande semelhança entre o conteúdo das normas, há modificações com inclusão, na Medida Provisória, de conceitos jurídicos indeterminados, assim como, da obrigação expressa do poder público em arcar com a manutenção da infraestrutura nos casos de interesse social.

No que diz respeito políticas públicas de prevenção, que visam evitar o surgimento de novos assentamentos informais, a Medida Provisória limitou-se a manutenção das políticas previstas na Lei n. 11.977/2009, uma vez que a revogação proposta, refere-se exclusivamente ao capítulo III, que trata da regularização fundiária. Tal opção resulta no não enfrentamento do problema do alcance da política habitacional em vigor, que possui resultados negativos quanto ao déficit habitacional da população mais necessitada, de zero a três salários mínimos. Segundo a base teórica utilizada, uma política de assentamentos informais com viés curativo, com a facilitação destes procedimentos, e desatenta as falhas inerentes aos programas de prevenção, tende a agravar o quadro, incentivando a proliferação da informalidade.

Em uma comparação com a Lei, verifica-se que a Medida Provisória apresenta uma normatização desconectada os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, não fazendo referência ao mecanismo das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, que tem se demonstrado um importante instrumento de prevenção e regularização, definindo critérios diferenciados de ocupação, uso do solo, assim como de normas edilícias, contribuindo ainda com problemas decorrentes dos processos de legalização da propriedade, como por exemplo, a gentrificação.

Ademais, a norma traz novos conceitos como o direito de laje, assim como, dispõe sobre aspectos registrares e de sustentabilidade urbana, mais precisamente, normas para regularização de assentamentos em áreas de risco e de preservação permanente, que não foram objeto de estudo neste artigo, entretanto, no caso de conversão da Medida Provisória em lei, pautarão os estudos sobre assentamentos informais pelos próximos anos.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. Cidade Com-Fusa: a Mão Inoxidável do Mercado e a Produção da Estrutura Urbana nas Grandes Metrôpoles Latino-Americanas. **Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 2, nov. 2007, p. 25-54.

AFOLNSÍN, Betania de Moraes. **Legalidad e ilegalidad en la producción del Espacio Urbano: Nuevas sendas para superar viejos caminos – Porto Alegre y el Urbanizador Social. Acceso y Gestión de Suelo Urbano para pobres en America Latina. Educación a Distancia – Programa para America Latina y Caribe**, 2009.

AMADEI, Vicente Celeste. **Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano e seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)**. 4ª ed. Campinas: Millennium, 2014.

ANDRADE, Maria Isabel de Toledo; PERO, Valéria. **Direitos de Propriedade e Bem-Estar: Avaliação do Impacto do Programa de Regularização Fundiária na Quinta do Caju. Pesquisa e Planejamento – PPE**, vol. 41, n. 1, abr. 2011, p. 29-69.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://goo.gl/zaRrL>. Acesso em 25.08.2016.

_____. **Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 759 de 22 de dezembro de 2016**. Disponível em <https://goo.gl/aCAZ9A>. Acesso em 10.01.2017.

_____. **Lei n. 11.257 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://bit.ly/1oMRdw6>. Acesso em 22.04.2014.

_____. **Lei n. 11.977 de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**. Disponível em <https://goo.gl/DPt88Q>. Acesso em 02.01.2017.

_____. **Medida Provisória n. 759 de 22 de dezembro de 2016. 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, e dá outras providências**. Disponível em <https://goo.gl/7vCwW7>. Acesso em 02.01.2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CLICHEVSKY, Nora. **Preveniando la Informalidad urbana em América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL - Naciones Unidas, 2006.

COCKBURN, Julio Calderón. Titulación de la Propriedade y Mercado de Tierras. **EURE**, Vol. 37, n. 111, Mayo 2011, p. 44-47.

DE SOTO, Hernando. **El misterio del capital**. Lima, Peru: El Comercio, 2000.

FERNANDES, Edésio. **La influencia del Misterio del Capital de Hernando Soto**. Land Lines, Enero 2002, vol. 14, n. 1.

_____. **Política Nacional de Regularização Fundiária: Contexto, Proposta e Limites**. p. 803-820 In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental: Meio Ambiente Urbano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

_____. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. Cambridge, MA, EUA: Lincoln Institute, 2013.

FARIA, José Ricardo Vargas de; PONTES, Daniele Regina. **Regularização Fundiária**: Análises. Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas, Macapá, n. 2, p. 189-202, 2010.

MALDONADO, Maria Mercedes. Recuperación de Plusvalias. p. 197-200. In: **Perspectivas Urbanas**: Temas Críticos en Políticas de Suelo en América Latina. Cambridge, MAS, EUA: Lincoln Institute, 2007.

MORALES SCHECHINGER, Carlos. **Curar o Vacunar, dos policas en tensión**: la regularización vs. las reservas territoriales en el desarrollo urbano sostenible. p. 157-180 In SALAZAR, Clara Eugênia. Irregular: Suelo y Mercado en America Latina. Mexico-DF: Colegio De Mexico, 2012.

SMOLKA, Martin; LARANGEIRA, Adriana de Araujo. Cediendo terreno? Informalidad y Políticas urbana en America Latina. p. 35-52. In: LARANGEIRA, Adriana de Araujo. **Regularización de Asentamientos Informales en America Latina**. Cambridge: Lincoln Institute, 2007.

SOTTO, Débora. A Recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica. 2015. 383 f. Tese (Doutorado em Direito) Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

SUNFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e Suas Diretrizes Gerais. p. 44-60. In.: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade**. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

VERISSIMO, Antonio Augusto. Programas de Regularización y formación de las plusvalias en las urbanizaciones informales. p. 45-68 In: BOLIVAR, Teonilda; ERAZO ESPINOSA, Jaime. **Dimensiones del habitat popular latino americano**. Quito: Clasco, 2012.

WARD, Peter. Foro Internacional sobre Regularización y Mercados de la Tierra. p. 98-105 In: SMOLKA, Martin; MULLAHY, Laura. **Perspectivas Urbanas**: temas criticos em suelo en America Latina. Cambridge: Lincoln Institute, 2010.

Trabalho enviado em 01 de fevereiro de 2017.

Aceito em 02 de abril de 2017.

ANEXO I

Quadro comparativo das Disposições Legais da Lei n. 11.977/2009 e a Medida Provisória n. 759/2016

Conceito de Regularização Fundiária	Lei n. 11.977/2009	Medida Provisória n. 759/2016
Possibilidade de Regularização de Áreas Rurais	art. 46	Sem dispositivo legal
Consolidação do Assentamento	Sem dispositivo legal	art. 9º, a; art. 9º, §2º
Regularização Interesse Social e Reurb-S	art. 47, II	art. 21, §3º
Regularização Interesse Específico e Reurb-E	art. 47, VII; art. 53 e s/s	art. 11, I
Conceito de Assentamentos e Núcleos	art. 47, VIII	art. 11, II
Requisitos do Projeto de Regularização	art. 47, VI	art. 9º
Previsão de ZEIS	art. 51	art. 33, § 5º
Relação com o Estatuto da Cidade	art. 47, V e VII	Sem dispositivo legal
Princípios	art. 48, <i>caput</i>	Sem dispositivo legal
Objetivos	Incisos do art. 48, <i>caput</i>	Sem dispositivo legal
Legitimados	art. 46	art. 10

Redução e Dispensa de Área Institucional Mínima	art. 50	art. 20
Regras de Ocupação de Área de Preservação Permanente	art. 52	art. 9º, § 1º
Fases da Regularização Fundiária	art. 54, § 1º e art. 61, §1º	art. 9º, § 3º e 4º
Auto de Demarcação	art. 46, art. 49 e art. 51, § 3º	art. 33
Legitimação de Posse	art. 56	Sem dispositivo legal
Legitimação Fundiária	art. 58	art. 22
Mediação	Sem dispositivo legal	art. 21