

A MP Nº 759/2.016, O ESTOQUE DE TERRAS PÚBLICAS E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL.

AUTORAS: Bruna Pimentel Cilento - mestranda - Pontifícia Universidade Católica de Campinas/POSURB/Mestrado em Urbanismo. E-mail: brunapcilento@yahoo.com.br

Prof^a Dr^a Laura Machado de Mello Bueno - Pontifícia Universidade Católica de Campinas/POSURB/Mestrado em Urbanismo. E-mail: laurabueno500@gmail.com;

RESUMO:

O presente trabalho se propõe a apresentar os novos rumos da regularização fundiária urbana no Brasil, a partir de uma agenda neoliberal imposta pelo Ministério das Cidades, a qual se vislumbra especialmente em razão da edição, em 22 de dezembro de 2016, da Medida Provisória (MP) nº 759/2016, a qual revogou os dispositivos autoaplicáveis do capítulo III, da Lei Federal nº 11.977/2009, que tratavam de referido instrumento da política urbana e extinguiu, entre outros, a Demarcação Urbanística e a ZEIS - Zona Especial de Interesse Social. Por meio da revisão bibliográfica e da comparação entre o antigo e o novo texto legal pretende-se frisar as alterações do regramento da regularização fundiária urbana e os possíveis impactos na aplicação dessa importante ferramenta de acesso à terra urbanizada e à moradia digna. A MP nº 759/2016 ataca avanços no regramento do instrumento da regularização fundiária urbana, assim como na rural, em especial na Amazônia Legal e beneficia a especulação imobiliária urbana em torno do estoque de terras públicas, permitindo sua liquidação para o mercado imobiliário nacional e, sobretudo, para o estrangeiro. A lógica apontada é a da adoção de política de priorização da titulação da posse em assentamentos informais, sejam eles de interesse social ou de interesse específico, isto é, sejam eles compostos por população de baixa renda ou pela classe média, como resolução dos problemas das ocupações irregulares. Verifica-se também o abandono do conceito abrangente de regularização fundiária, a qual – até a publicação dessa Medida Provisória – se propunha a ser um conjunto de medidas jurídico, urbanístico, ambiental e social de intervenção urbana. Destaca-se ainda que, no novo texto legal, não há mais a distinção entre a regularização fundiária de interesse social e a de interesse específico, sendo que a primeira era anteriormente priorizada por ser voltada à população social e economicamente vulnerável, em razão da baixa renda. Nessa esteira, deixam de existir os dispositivos legais que relacionavam a regularização fundiária à necessária política de planejamento e infraestrutura urbana, o que certamente

resultará em um maior aprofundamento do abismo entre acesso seletivo à cidade formal e a carência socioeconômica dos pobres, em completo desacordo com o que se preceitua como sendo a função social da cidade.

Palavras-chave – Medida Provisória nº 759/2016 e Lei Federal nº 11.977/2009, regularização fundiária urbana, interesses social e específico, liquidação de estoque de terras públicas.

THE MP Nº 459 / 2.016, THE STOCK OF PUBLIC LANDS AND THE URBAN LAND REGULARIZATION IN BRAZIL

AUTHORS: Bruna Pimentel Cilento – student master's degree in urbanism - Pontifical Catholic University of Campinas / POSURB / Masters in Urbanism. E-mail: brunapcilento@yahoo.com.br

Professor Laura Machado de Mello Bueno - Pontifical Catholic University of Campinas/POSURB /Masters in Urbanism. E-mail: laurabueno500@gmail.com;

ABSTRACT:

The present work is proposed to present new directions of urban land regularization in Brazil considering as a starting point the imposition of a neoliberal agenda by the Ministry of Cities which caused a series of interventions, specially the Provisional Measure (MP) No. 759/2016 presented on December 22, 2016, which caused a social change by revoking the self-enforceable provisions of Chapter III, Federal Law No. 11.977 / 2009 that used to deal with an urban policy instrument and also by extinguished, among others, an Urban Demarcation and ZEIS - Special Area of Social Interest. Through the bibliographic review and revision between the old and the new legal text, this article intends to emphasizes the changes on the rules of urban land regularization and the possible impacts on the application of this important tool of access to urbanized land and decent housing. The MP No. 759/2016 attacks advances in the rule of the instrument of both urban and rural land regularization - especially in the Legal Amazon - and benefits urban real estate speculation around the stock of public lands, allowing its settlement to the national real estate market and above all to the foreigners. The logical reasoning behind this is the adoption of a policy of prioritization of tenure ownership in informal settlements whether they are of social interest or of specific interest (that is whether they are composed of the low-income population or the middle class) as a solution to the problems of Irregular occupations. There is also the abandonment of the comprehensive

concept of land regularization, which - until the publication of this Provisional Measure - proposed to be a set of legal, urban, environmental and social measures of urban intervention. It should also be pointed out that, in the new legal text, there is no longer a distinction between land regularization of social interest and the one of specific interest, and we must know that the former was being prioritized since it is geared to the socially and economically vulnerable population, due to the low income. In this wake, there is no longer any legal provision relating land regularization to the necessary planning and urban infrastructure policy what will certainly result in a deepening of the gulf between selective access to the formal city and the socioeconomic deprivation of the poor, in complete disagreement with what is known to be the social function of the city.

Keywords - Provisional Measure No. 759/2016 and Federal Law No. 11,977 / 2009, urban land regularization, social and specific interests, settlement of public land stock.

1. INTRODUÇÃO

Com a edição da Medida Provisória nº 759/2016, a qual ocorreu em 22 de dezembro de 2016, e sua publicação no Diário Oficial da União no dia 23 de dezembro de 2016, já às vésperas da comemoração do Natal no Brasil, a regularização fundiária de interesse social no Brasil mudou totalmente suas perspectivas, uma vez que passaram a ser revogados os dispositivos autoaplicáveis do Capítulo III, da Lei Federal nº 11.977/2009 (Lei Minha Casa, Minha Vida), os quais estabeleciam os instrumentos da política urbana para fins de regularização. O novo regramento desapareceu com o conceito e com o procedimento da Demarcação Urbanística, bem como extinguiu o termo e a definição de ZEIS - Zona Especial de Interesse Social.

A Medida Provisória (MP) é um ato legislativo praticado pelo Presidente da República, sendo instrumento que só pode ser utilizado em situações de relevância e urgência, o que não se verificou no presente caso, já que havia legislação em vigência que tratava do tema, não havendo justificativa tanto de interesse público quanto constitucional para a sua alteração por meio de MP, uma vez que sua aplicação produz efeitos imediatos na sociedade, ainda que dependa de aprovação do Congresso Nacional para a sua conversão definitiva em lei.

Destaca-se que a redação deste artigo deu-se pela análise da regularização fundiária urbana e da alienação de bens da união contidas no texto vigente na M.P. nº

759/2016 (BRASIL, 2016), não levando em consideração as modificações realizadas em sua conversão em projeto de lei pela Câmara dos Deputados, tampouco o seu texto aprovado pelo Senado Federal e ainda não sancionado pela Presidência da República, tendo em vista que pode haver vetos parciais, encontrando-se ainda em vigência, até a apresentação do presente trabalho referida MP.

De qualquer forma, é importante frisar que houve relevante movimento social contrário à edição desta MP nº 759/2016, com a realização de audiências públicas em diversas casas de lei espalhadas pelos diferentes estados e municípios do país, debates e seminários, bem como articulação entre o meio acadêmico, as entidades de classes profissionais, tais como de arquitetos e de juristas, e os movimentos de luta por terra e moradia por todo o Brasil.

Essas vozes pressionaram os membros do Congresso Nacional o que levou a proposição de uma série de emendas à MP, em uma tentativa de minimizar os possíveis retrocessos na política de regularização fundiária. Contudo, assim como houve pressões desses setores populares, também ocorrem pressões dos setores ruralista e imobiliário demonstrando que de fato, o valor de uso e o valor de troca do território das cidades estão em trágica disputa.

A MP nº 759/2016 também introduziu em seu texto a regularização fundiária em imóveis da União e a alienação desses imóveis pertencentes à União. Para a regularização fundiária de interesse social nesses imóveis já havia a lei federal nº 11.481/2007 (BRASIL, 2007), a qual já autorizava o Poder Executivo da União, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, “a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada”.

As mudanças advindas com essa alteração legislativa não só modificam conceitos já consolidados na literatura urbanística nacional e internacional sobre regularização fundiária urbana no Brasil, como causam a interrupção de uma evolução legal e conceitual da política urbana de regularização fundiária, e do direito à moradia digna, de forma que este passa a ser mercantilizado, ampliando ainda mais a concentração de terras, ao invés de promover a efetiva função social da cidade.

2. OBJETIVOS E METODOLOGIA

Por intermédio de uma revisão bibliográfica e do método comparativo entre a legislação revogada e a vigente pretende-se frisar as principais alterações desse regramento, no que diz respeito à regularização fundiária urbana de interesse social e a regularização e alienação de imóveis da união, bem como os possíveis impactos na aplicação dessa importante ferramenta de acesso à moradia digna.

3. ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES LEGAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL, TRAZIDAS PELA MP nº 759/2016.

A concepção individualista do exercício da propriedade cai por terra, quando a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) passa a impor a função social da propriedade, extrapolando os limites do direito individual do dono do imóvel. Passa esta a tutelar também o interesse social da propriedade, em detrimento do interesse puramente de domínio de seu titular, até então privilegiado na legislação, reconhecendo que o exercício da propriedade não deveria ser protegido simplesmente para a satisfação desse interesse individual, necessitando-se do olhar para o horizonte social das funções da propriedade em sua interação com a cidade.

A função social da propriedade e a função social da cidade são elementares ao bem-estar comum, pois as qualifica por sua utilidade e uso, mesmo que não negue o poder inerente ao domínio da propriedade, ao menos funciona como mecanismo que enfrenta as pressões desse poder dentro do sistema político-capitalista no qual está inserido, não o negando. É uma tentativa de compatibilizar o direito à posse da terra utilizada com o estado democrático de direito contemporâneo em que há privilégios àqueles que são donos “oficiais” (mediante registro imobiliário) da terra.

Nas palavras de David Harvey o direito à cidade fortalecido no período de redemocratização do país, o qual “surge basicamente das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero” (HARVEY, 2014, p.15).

Já a Lei Federal nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), conhecida como Estatuto da Cidade regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), estabelecendo as diretrizes dessa política urbana, a qual era parte de um projeto de luta social por reforma urbana, que, dentre outras questões, dava visibilidade jurídica aos assentamentos

humanos informais, estabelecendo instrumentos voltados à regularização desses parcelamentos de solo definidos como ilegais.

Ainda segundo David Harvey, esse resultado produzido pela edição do Estatuto da Cidade - e que expôs a “estranha convergência de neoliberalização e democratização no Brasil na década de 1990” - deve ser atribuído “ao poder e à importância dos movimentos sociais urbanos, particularmente no que diz respeito ao direito à moradia, na promoção da democratização”. (HARVEY, 2014, p. 14).

A luta pela permanência na terra e pelo reconhecimento jurídico da posse se compõe como forma de resistência e caracteriza o “direito de ter direitos”. É uma luta entre a valorização imobiliária e o direito à moradia, já que a propriedade fundiária nem sempre é absoluta, uma vez que se contrapõe ao direito à posse, especialmente aquele com fim habitacional de interesse social, o qual dá efetividade à função social da propriedade (RODRIGUES, 2016).

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) vão no sentido de constituir, mesmo que tardiamente, um estado do bem-estar social. Entretanto, a história do patrimonialismo no Brasil boicotou as tentativas de políticas sociais abrangentes e mais vinculadas às ações democráticas.

Aristeu Portela Júnior (2012:22), em seu artigo publicado na revista Plural, destaca a opinião de Raymundo Faoro a esse respeito:

Para este, a “realidade histórica brasileira demonstrou [...] a persistência secular da estrutura patrimonial” (Faoro, 2008, p. 822). Tal estrutura se caracteriza pelo domínio irrestrito de um estamento burocrático, uma camada social que exerce o poder político em causa própria e cuja principal característica é, exatamente, “a de dominar a máquina política e a administrativa do país, através da qual fazia derivar seus benefícios de poder, prestígio e riqueza” (Schwartzman, 2003, p. 209).”

Em razão do “cabo de força” entre valor de uso e valor de troca e da permanência no Governo Federal de gestões político-administrativas mais comprometidas com as ações patrimonialistas e com a vontade do mercado, do que com a resolução dos graves problemas habitacionais da cidade real, somente vinte e um anos após a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e oito anos após a regulamentação da política urbana e

da criação do instrumento da regularização fundiária (BRASIL, 2001) é que houve a editada da Lei Federal nº 11.977/09 (BRASIL, 2009), a qual em seu capítulo III tratava da regularização fundiária de assentamentos urbanos, trazendo maior clareza à sua conceituação.

Tal capítulo III trouxe em seu bojo não só a instrumentalização, definição e abrangência da regularização fundiária e dos assentamentos urbanos informais, como criou importantes ferramentas para a sua consecução, tais como a demarcação urbanística, a legitimação de posse, a ZEIS – Zona Especial de Interesse Social, os quais foram incluídos no rol do art. 4º, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

A Demarcação urbanística é um exemplo clássico que demonstra tal afirmação da institucionalização de produtos e processos com o advento da lei federal nº 11.977/09 (BRASIL, 2009), a qual em seu art. 47 definia a demarcação urbanística como um procedimento de delimitação de perímetro de área ocupada e ao mesmo tempo a transformava em um produto do processo de regularização fundiária urbana de interesse social, na medida em que, sua aplicação, em conjunto com a legitimação de posse do ocupante reconhecia juridicamente o direito à posse do imóvel ao seu ocupante, o que veio a ser chamado na literatura jurídica como “Usucapião Administrativa”.

Nota-se que a demarcação urbanística, assim como a legitimação de posse, estabeleceu-se como parte do processo e do projeto de regularização fundiária urbana de interesse social (cuja ocupação predominante fosse de população de baixa renda) ao mesmo tempo em que se converteu em um de seus produtos, tendo em vista seu caráter autoaplicável, ou seja, de uma norma de conceituação de direitos e ao mesmo tempo de regulamentação procedimental destes.

Por essa razão, tal legislação renovou tal cenário ao trazer avanços consideráveis à política pública nacional de regularização fundiária urbana, já que tornou autoaplicável o procedimento de regularização fundiária no Brasil, não só conceituando seus instrumentos, mas definindo como estes seriam aplicados no âmbito jurídico-administrativo, facilitando assim o trabalho das prefeituras municipais, que muitas vezes não têm corpo técnico-jurídico para elaborar procedimentos e formas de regularização do parcelamento do solo urbano.

Como se vê a Lei Federal nº 11.977/09 (BRASIL, 2009), no que diz respeito à regularização fundiária de interesse social, conectou os seus dispositivos e mecanismos procedimentais ao direito à moradia, estabelecendo os limites e a relação deste com o direito à

propriedade e à função social urbana da propriedade, tanto é que a garantia do direito à moradia integrou o texto de seu conceito legal, conforme transcrição acima.

Porém, em dezembro de 2016, entrou em vigência a Medida Provisória nº 759/2016 (BRASIL, 2016), que, dentre outros, dispõe sobre a regularização fundiária de áreas urbanas, revogando os dispositivos de semelhante tema dispostos na Lei Federal nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009), eliminando os instrumentos de Demarcação Urbanística e da ZEIS e modificando uma série de conceitos e definições já consolidados nos processos de regularização fundiária urbana e fazendo com que a legislação perdesse o seu caráter autoaplicável, estabelecendo apenas direitos e conceituações, sem estabelecer a execução de procedimentos e processos relacionados a esses direitos.

Dentre as modificações mais gritantes estão a retirada da definição abrangente de regularização fundiária, já exposta nos parágrafos anteriores, para uma conceituação simplista de “Regularização Fundiária Urbana – Reurb, a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais” (BRASIL, 2016).

Tal conceituação retirou a capacidade ampliada da regularização fundiária, tendo em vista que passou a haver a prevalência desta, como mecanismo legal e jurídico puramente utilizado para a obtenção de título de posse ou propriedade da terra ocupada, mediante registro da titulação em cartório. As demais medidas, tais como as urbanísticas, ambientais e sociais, fundamentais como parte do instrumento da política urbana de urbanização de assentamentos informais restaram apenas mencionadas sem que a medida provisória adentrasse nos meios para a sua obtenção.

A regularização fundiária urbana só será plena se todos os agentes, entes, e setores estiverem presentes no projeto de regularização e em sua execução. Sem essa articulação das políticas habitacional, ambiental, social e de planejamento urbano, nos diferentes níveis de governo, e envolvendo a participação de todos os atores não se faz a urbanização e reabilitação da terra ocupada irregularmente.

Ela deve ser um processo institucional que contenha a cooperação sistemática entre as diferentes pastas e agências públicas, tais como de habitação, de saneamento básico, de educação, de cultura, de meio ambiente e de planejamento urbano; entre os entes, municipal, estadual e federal, bem como das parcerias entre o setor público e o setor privado, com a ampla participação popular, especialmente daqueles diretamente envolvidos.

A Lei Federal nº 11.977/09 (BRASIL, 2009) em seu art. 48 trazia em seu bojo exatamente esses princípios da articulação das diferentes políticas e a participação dos interessados em todas as etapas da regularização em seu bojo.

O texto da medida provisória nº 759/2016 (BRASIL, 2016) simplesmente desapareceu com a necessária e fundamental articulação mencionada, apenas preocupando-se em manter a expressão “integração social e à geração de emprego e renda”, em seu inciso III, art. 10 (BRASIL, 2016).

Ademais, ignorou completamente a participação comunitária no processo de regularização, o que depõe contra o uso democrático de tais processos e instrumentos do planejamento, criando insegurança jurídica na verossimilhança e legitimidade da atuação do Poder Público nas etapas do que passou a chamar-se de Reurb.

Tanto a articulação entre os diferentes órgãos e setores sociais quanto a participação popular em todas as etapas do processo ajudam a minimizar a pressão vinda do mercado imobiliário em relação à disputa e uso da terra ocupada, bem como dá maior garantia de efetividade da política implantada e da permanência desses ocupantes nas respectivas áreas em regularização.

Outro importante ponto a ser destacado na alteração da legislação é que a Lei Federal nº 11.977/09 (BRASIL, 2009) previa a necessidade de que os “assentamentos humanos urbanos”, agora definidos agora como “núcleos urbanos” pela MP nº 759/2016 (BRASIL, 2016) estivessem no perímetro urbano previamente definido na legislação municipal da localidade em que se estivesse promovendo a regularização fundiária.

O novo regramento em seu art. 11 (BRASIL, 2016) permite que a regularização ocorra em área urbanizada, mesmo que esta se encontre em zoneamento rural do município. Tal permissão abre a possibilidade para que ocorra a expansão urbana, sem alteração da legislação urbanística municipal (Plano Diretor Municipal e Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo), a qual imprescinde de audiências públicas, com ampla participação popular.

Para agravar ainda mais o quadro de retrocesso na legislação urbanística, o termo “assentamento humano urbano” é substituído por “núcleo urbano” em total dissonância com toda a robusta literatura e pesquisa científica nacional e internacional acerca dessa temática, especialmente os relatórios e estudos do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos – ONU/HABITAT¹.

¹ <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>

Causou estranheza também a criação de um suposto novo princípio constitucional disposto no IX, art. 10, da M.P. nº 759/2016 (BRASIL, 2016), qual seja, o da “eficiência na ocupação e no uso do solo”. Ora, um princípio constitucional não pode ser criado ou alterado por meio de uma Medida Provisória.

O princípio da eficiência é um dos princípios constitucionais da administração pública, previsto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e concretizá-lo já é uma obrigação do gestor público, desde a promulgação da carta magna. Sua disposição no novo texto legal mais parece um chamado para a celeridade nos processos de reconhecimento de posse ou propriedade de terras ocupadas.

Igualmente descabida é a menção do princípio da competitividade, no parágrafo único do art. 8º de referida Medida Provisória (BRASIL, 2016), nas ações de regularização fundiária urbana, o qual parece formalizar, mediante regulação em lei, o que já é notável no cotidiano, o estímulo à disputa entre valor de uso e valor de troca na posse da terra para fins de moradia.

Além desses pontos controversos, não se pode deixar de verificar que a Medida Provisória nº 759, em seus artigos 28 e 36 (BRASIL, 2016), transferiu ao Poder Público Municipal a responsabilidade de “notificar os proprietários, os loteadores, os incorporadores, os confinantes, os terceiros eventualmente interessados ou aqueles que constem em registro de imóveis como titulares dos núcleos urbanos informais, objeto da Reurb, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de quinze dias, contado da data de recebimento da notificação”, bem como de mediar os conflitos em caso de impugnação, mediante procedimento extrajudicial, a ser realizado por Câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito de seus órgãos de Advocacia Pública, para a mediação coletiva de conflitos provenientes de impugnações ao procedimento de regularização.

A responsabilidade de notificação e de recepção de eventuais impugnações era de incumbência dos cartórios de registro de imóveis competentes e a resolução dos conflitos apresentados nas impugnações eram encaminhadas ao juiz corregedor daquela circunscrição.

Com essa alteração, toda a responsabilidade desse procedimento passa a recair sobre os municípios, os quais muitas vezes sequer possuem equipe para isso, tampouco estão capacitados para a aplicação desse procedimento. Ademais, como o município pode ser conciliador e parte interessada ao mesmo tempo? Como pode a procuradoria municipal atuar em mediação de conflitos, se esta advoga unicamente na defesa dos interesses do município?

É notório que a maioria dos municípios de nosso país não têm condições formais e materiais para o exercício dessas atividades extrajudiciais, especialmente de análise da impugnação e de mediação e prevenção de conflitos, já os cartórios registrais possuem os dados necessários e a capacitação necessária para executar tal serviço. Nesse sentido, parece que a nova legislação criou mais uma dificuldade no procedimento de regularização, ao invés de facilitá-lo.

Outro ponto importante a ser destacado é que a Lei Federal nº 11.977/09 (BRASIL, 2009) inovou ao trazer a diferença entre a regularização fundiária de interesse social, cuja população da ocupação em sua maioria é classificada como de baixa renda e a de interesse específico, aquela cuja área é ocupada por população que não possui situação de vulnerabilidade socioeconômica, entretanto acabou por residir em parcelamento de solo irregular, mesmo possuindo condições financeiras de arcar com as despesas de aquisição de um imóvel regular.

Como as de interesse específico se configuram muito mais como um impasse na regularização da titulação da propriedade do solo, do que um problema de habitação social e inaccessão à moradia digna, a legislação revogada intentava priorizar as políticas e os instrumentos voltados à regularização de interesse social.

Há grande potencialidade na regularização fundiária de interesse social, tendo em vista que propicia a difusão da utopia do direito à cidade, mesmo que ela se dê em situações pontuais. A mesma potencialidade não se nota nas regularizações de interesse específico, que mais parecem uma anistia do estado àqueles que levaram vantagem financeira ao lotearem e venderem a terra urbana, sem a observância do regramento de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Por essa razão, é fundamentalmente importante que a regularização fundiária de interesse específico não ocorra de forma isenta de penalidades e menos ainda de forma gratuita, devendo nela priorizar-se ainda mais a consecução da adequada urbanização e da contrapartida para a urbanização das áreas sem infraestrutura básica, o que sequer foi mencionado na MP nº 759/2016 (BRASIL, 2016).

Ocorre que a nova disposição legal trazida pela MP nº 759/2016 (BRASIL, 2016) não especifica os critérios para a aplicação do que veio a ser chamado do Reurb-E (Regularização Fundiária de Interesse Específico), havendo mais exigências e critérios para a aplicação da Reurb-S (Regularização Fundiária de Interesse Social), sendo que em muitos momentos paira dúvida quanto aos dispositivos e instrumentos que podem ser aplicados em

ambas as modalidades, bem como quanto à possibilidade de gratuidade de atos nos procedimentos das regularizações de interesse específico.

É possível observar na vontade do legislador que editou a MP nº 759/2016 (BRASIL, 2016) que as questões das ocupações irregulares da terra urbana estão cada vez mais sendo impostas dentro da lógica neoliberal da cidade. Nessa lógica a habitação social e o parcelamento irregular do solo também são tratados como mercadoria e o estado, na qualidade de regulador do regramento das políticas e ações públicas dá maior ênfase à normatização que atenda às vontades do mercado imobiliário e do crédito, orientadas pelo capital, em detrimento da formulação e execução de políticas públicas que garantam o acesso à moradia.

4. COMO FICA O COMPROMISSO COM MELHORIAS URBANO-AMBIENTAIS NAS REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS DE INTERESSE SOCIAL?

Dado o reconhecimento da moradia como um direito (Constituição Federal/88) e à cidade sustentável (Estatuto da Cidade, art. 2º) no Brasil vêm sendo implementadas ações que integram as dimensões urbanísticas e jurídicas.

O município tem então papel fundamental, pois é através de sua ação que se alcança o acesso as condições de moradia digna e de adequação do assentamento irregular para redução de impactos urbanos e ambientais negativos. As primeiras ações para enfrentar o problema da moradia inadequada e irregular de fato nasceram, no caso brasileiro, de iniciativas municipais, notadamente nas capitais, que receberam grande contingente populacional a partir dos anos 1950.

Esse quadro complicado de informalidade é reforçado pelo funcionamento obsoleto e contraditório do sistema judiciário e geral da maioria dos países da América Latina. A tolerância à violação das leis e a não aplicação generalizada das leis existentes devem-se em parte à falta de informações jurídicas do público, ao acesso limitado à resolução extrajudicial de conflitos e ao próprio sistema judicial. Em suma, a combinação de critérios técnicos impraticáveis, as obrigações financeiras, as garantias inflexíveis, os longos processos de licenciamento, as normas contratuais formalistas, os processos obsoletos de registro e os mecanismos de resolução de conflitos ineficientes produziram um contexto jurídico proibitivo, contribuindo para o assentamento informal. Os

pobres não dispõem de recursos jurídicos, financeiros e outros necessários para defender-se e a seus direitos à terra e, mais do que outros grupos sociais, sofrem o impacto da ordem jurídica excludente. (FERNANDES, 2011, p.17)

Ressalta-se que a M.P. nº 759/2016 (BRASIL, 2016) em seu art. 31 tratou do tema de infraestrutura urbana, também criou uma nova nomenclatura “infraestrutura essencial”, sem determinar como esta seria, e quais equipamentos mínimos deveria possuir.

Nesse aspecto a novo regramento modifica a legislação de parcelamento do solo, art. 2º da Lei 6.766/79 (BRASIL, 1979), a qual definia “infraestrutura básica” como sendo aquela que consiste em vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede de abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica.

Desta forma, o atual texto legal retirou o compromisso dos agentes envolvidos na regularização fundiária com as melhorias das condições urbanísticas e ambientais da área ocupada, comprometendo toda a evolução dessa política pública urbana, valorizando apenas o título de posse ou propriedade ao invés dos aspectos de habitabilidade e urbanidade dessas ocupações.

5. FINANCEIRIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

Segundo Silva (2008:14):

A regularização fundiária é incentivada pelas agências internacionais por aspectos diversos. O Banco Mundial prioriza a regularização fundiária como uma forma de “integrar mercados formais ao ambiente da economia formal” e de facilitar o “acesso a propriedade da terra” (world Bank, 2001). Já a Organização das Nações Unidas entende que a regularização fundiária deve objetivar a “integração social e econômica das áreas irregulares” (UN- Habitat, 2003)”.

Silva (2008) ainda explica que, em meados dos anos 1980, o economista peruano Hernando de Soto defendeu uma imagem positiva para a autoconstrução como

processo legítimo de desenvolvimento urbano, e propôs uma ampla regularização fundiária no país.

O crescimento da urbanização no Peru pautou-se na ocupação relativamente organizada com planos de parcelamento popular de terras públicas pouco férteis destinadas à agricultura nas periferias, que foram sendo ocupadas desde os anos 1960. (Riofrio2006 apud Silva, 2008) Assim, com a privatização aos ocupantes das terras públicas, haveria a recuperação para a economia formal de enormes valores econômicos, beneficiando os proprietários com a formalização de suas atividades.²

As ideias de Hernando de Soto influenciaram a elaboração de uma política nacional de regularização dominial no Perú, que contou com financiamento do Banco Mundial a partir de 1996 e resultou em um processo massivo que alcançou o número de 1,5 milhões de títulos de propriedade registrados em cartórios do país.” (Silva, 2008: 20)

Segundo De Soto (2016:22), ao descrever o quadro peruano em 1989 esclarece:

Más bien los formales éramos los marginales. Y eso lo demostró el ILD produciendo datos contundentes sobre los informales del Perú: representaban el 52% de la industria, el 90% de las pequeñas empresas y el 93% del transporte público. Aproximadamente 90% de las tierras agrícolas eran trabajadas por los informales. Ellos contribuían con el 61% del total de las horas-hombre y generaban el 39% del PBI”.

Silva (2008:21/22) nos explica que:

Calderón, por meio de estudos empíricos, mostra ainda que a suposta conexão entre formalização da propriedade e acesso a crédito não se consolida devido à falta de integração entre os mercados financeiros e imobiliários, à reduzida renda da população que teve a propriedade regularizada, e aos custos maiores de manutenção da formalidade em relação à informalidade.

² O contexto da regularização dominial no Peru é a luta entre o governo, federal e a guerrilha, em especial o Sendero Luminoso. De Soto teve importante papel, criando o Instituto Libertad Y Democracia e desenvolvendo ao discurso ideológico do pequeno e médio empresário agricultor cocaleiro que seria contra a coletivização de terras propugnada pelo Sendero. Essa política estendeu-se às cidades, notadamente a capital, regularizando-se os parcelamentos construídos para fins urbanos. (De Soto, 2016)

(...)

A prática da regularização abrange dois aspectos complementares: o urbanístico e o jurídico. A regularização fundiária trata da adequação do espaço construído de forma ilegal ou irregular aos parâmetros da legislação urbanística vigente, ou da aplicação de medidas que possam aliviar os danos causados pela ocupação irregular. A regularização jurídica refere-se à adequação dos documentos de propriedade e/ou posse da terra ocupada (das glebas ou lotes) à legislação vigente” (Silva, 2008: 22). Segunda a autora, a regularização jurídica é também chamada de dominial relativamente ao domínio sobre determinado bem.

A proposta intrínseca à MP nº 759/2016 (BRASIL, 2016) a qual prioriza a titulação da propriedade aos ocupantes de terras parceladas irregularmente e o acesso destes ao crédito já se mostrou fracassada, tanto do ponto de vista de aquecimento da economia baseada no crédito, quanto pela inexistência de urbanização e reabilitação das áreas ocupadas por população de baixa renda, que mantém o status quo da precariedade e da vulnerabilidade nessas ocupações, ainda que regularizadas, do ponto de vista registral.

Por esse motivo tal proposta nunca havia sido incorporada pelos movimentos sociais e gestores no Brasil, tendo em vista seu evidente insucesso, pelo descompromisso com a adoção de diretrizes e políticas públicas que visem à alcançar a moradia digna e condizente com a cidade formal.

6. ESTOQUE DE TERRAS DA UNIÃO

Há no Brasil grande estoque de terras de propriedade pública, isto é, cuja propriedade é estatal, especialmente da União, mesmo que muitas delas não cumpram uma função coletiva, apresentando-se muitas vezes ociosas. Existem também aquelas que são ocupadas para fins de habitação por população de baixa renda.

A existência de tal estoque com vinculação socioeconômica específica para a aplicação de uma política pública de interesse coletivo é de fundamental importância, tendo em vista que pode conciliar as garantias do direito à moradia e do trabalho rural, com a ideia de cidade de uso sustentável.

É papel do estado mudar seu caráter repressivo quanto à formação de assentamento humanos irregulares constituídos por população de baixa renda, de forma a

harmonizar suas ações com a cidade real brasileira, na qual a informalidade está presente em diferentes níveis sociais e instâncias. Por essa razão ganham importância estratégica as normas especiais que afastam tal repressão e minimizam a segregação socioespacial vivenciada cotidianamente pelas populações pobres, que sobrevivem na e da informalidade.

O capítulo III, da Lei Federal nº 11.977/09 (BRASIL, 2009) demonstrou tal vocação especial e conciliatória na política de regularização fundiária de interesse social, o mesmo se viu com a edição da Lei Federal nº 11.481/07 (BRASIL, 2007) a qual trouxe medidas para a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União.

Tanto é que conferiu ao imóvel público o uso para fim de moradia habitacional de interesse social, de forma a garantir a segurança jurídica da posse da terra pública habitada por população economicamente vulnerável:

Art. 1º É o **Poder Executivo autorizado**, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como **a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda**, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada.

Art. 6º Para fins do disposto no art. 1º desta Lei, as terras da União deverão ser cadastradas, nos termos do regulamento.

§ 1º **Nas áreas urbanas, em imóveis possuídos por população carente ou de baixa renda para sua moradia**, onde não for possível individualizar as posses, poderá ser feita a **demarcação da área** a ser regularizada, cadastrando-se o assentamento, **para posterior outorga de título de forma individual ou coletiva**.

(...)

Art. 22-A. A **concessão de uso especial para fins de moradia** aplica-se às **áreas de propriedade da União**, inclusive aos terrenos de marinha e acrescidos, e será **conferida aos possuidores ou**

ocupantes que preenham os requisitos legais estabelecidos na Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.

§ 1º **O direito de que trata o caput deste artigo não se aplica a imóveis funcionais.**

(...)

Art. 7º É instituída a **concessão de uso de terrenos públicos** ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, **para fins específicos de regularização fundiária de interesse social**, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

§ 5º Para efeito de aplicação do disposto no caput deste artigo, deverá ser observada a **anuência prévia: (...)**

(grifado pelas autores)

O passivo da demanda por habitação à população pobre do país, demonstrado pelos déficits habitacionais nos diferentes municípios deve valer como aspecto de grande relevância para a formação e aplicação das políticas de regularização fundiária, como medida paliativa para a resolução dos problemas de planejamento do solo urbano nas cidades brasileiras.

Contudo, se esta política de regularização fundiária ocorre sem a articulação com outras políticas, tais como as de desenvolvimento social, de educação, de saúde, de geração formal de emprego e renda, de meio ambiente e de produção de habitação social, e sem a regulação e fiscalização do estado no enfrentamento e prevenção de novos assentamentos irregulares, esta tende a ser inócua. Ainda mais se esta permite que a informalidade da ocupação do solo se desenvolva sem a existência do interesse coletivo, o qual deve ser tutelado pelo estado.

As ocupações de áreas por populações carentes devem ser protegidas e amparadas pelo estado, visto que decorrem da falha deste em promover a igualdade de condições habitacionais para toda a sociedade.

Porém, aquelas decorrentes de interesses específicos, ou melhor, de interesses puramente privados, nas quais não se vislumbra vulnerabilidade social ou qualquer tipo de

carência a ser tutelada pelo estado, devem ser não só veementemente coibidas como penalizadas se forem executadas. Afinal, são situações de ocupações irregulares que ocorrem não pela falta de legislação ou de política pública, mas pelo aproveitamento da ausência de ações governamentais coercitivas, especialmente as fiscalizatórias, que impeçam a formação desses assentamentos humanos de interesse específico.

Tais assentamentos propiciam vantagens econômicas tanto para quem realiza o parcelamento irregular do solo, quanto para quem adquire uma parcela desse imóvel, já que o barateamento na venda e aquisição gera enormes prejuízos para o próprio estado e um enriquecimento sem causa de seus beneficiários.

Frise-se que essa ausência do estado não ocorre apenas pela falta de capacitação e estrutura, mas especialmente pelas relações paternalistas, patrimonialistas e clientelistas das classes sociais privilegiadas com os agentes públicos e políticas detentores do poder de governar e regular as rédeas da esfera das políticas públicas. Há também que se levar em consideração que estes municípios devem estar imbuídos de vontade política para a promoção da regularização fundiária, mesmo que esta advenha das pressões dos movimentos populares por moradia e acesso à terra.

A anuência prévia da Administração Pública, prevista no art. 22-A, da Lei Federal nº 11.481/07 (BRASIL, 2007), para a transmissão do bem público ocupado para fim de moradia, por pessoa de baixa renda, assegura o controle estatal e a finalidade e interesse públicos na destinação de imóveis pertencentes à União (ou a qualquer ente da federação), já que o vincula com a função social da terra e da cidade, o que deve ser ainda mais evidente quando a propriedade é estatal.

A regularização fundiária de interesse social, mediante a outorga da CUEM – Concessão de Uso Especial para fins de Moradia visa garantir que não se perca a relação do benefício de concessão de uso de bem público com a finalidade social a que se destina.

Por esse motivo é de especial importância que a transferência a terceiros desse direito de uso da terra concedida não impeça essa transmissão de direitos, mas controle sua destinação, de modo a evitar a especulação imobiliária desses imóveis públicos ocupados para fins de moradia, tentando coibir a má-fé existente na grilagem dessas terras de interesse coletivo.

Quando ausente o controle da destinação dos bens públicos, o que resta é a financeirização dessa operação de concessão de uso, para atender interesses puramente

individuais e patrimonialistas, ainda mais quando a transferência deixa de ser de direito de uso e passa a ser de propriedade.

Nesse contexto, a MP nº 759/2016 parece ter vindo para desarticular as ações que vêm sendo até então estudadas e aplicadas a fim propiciar uma distribuição mais justa, igualitária e coletiva do uso das terras de propriedade da União, condizentes com o interesse público (não a dos donos do poder, mas o da coletividade):

Art. 13. Os procedimentos para a **Reurb promovida em áreas de domínio da União serão regulamentados em ato específico da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**, sem prejuízo da eventual adoção de procedimentos e instrumentos previstos para a Reurb.

Art. 14. **As pessoas físicas de baixa renda** que, por qualquer título, utilizem regularmente imóvel da União para fins de moradia até a data de publicação desta Medida Provisória e que sejam isentas do pagamento de qualquer valor pela utilização, na forma da legislação patrimonial e dos cadastros da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, **poderão requerer diretamente ao oficial de registro de imóveis a transferência gratuita da propriedade do imóvel**, desde que preencham os requisitos previstos no § 5º do art. 31 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.

§ 1º A transferência gratuita de que trata este artigo somente poderá ser concedida uma vez por beneficiário.

§ 2º A **avaliação prévia do imóvel e a prévia autorização legislativa específica não se configuram como condição para a transferência gratuita** de que trata este artigo.

Art. 15. Para **obter gratuitamente a propriedade**, o interessado deverá requerer junto à Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a Certidão Autorizativa da Transferência para fins de Reurb-S - CAT-Reurb-S, a qual **valerá como título hábil para a aquisição do direito mediante o registro no cartório de registro de imóveis competente**. (grifado pelas autores)

O novo texto inserido na MP nº 759/2016 (BRASIL, 2016) dá ênfase às ações individuais e facilita a grilagem de terras, bem como a ocupação de terras públicas de relevância ambiental, conflitando totalmente com o que até então havia sido construído e consolidado como função social da terra.

A maneira como foi editada a MP propicia a desarticulação dos movimentos populares de luta pela moradia e pelo acesso à terra, enfraquecendo as ações coletivas, ao mercantilizar o direito à habitação e ao acesso e cultivo da terra.

Ademais permite a alienação e aquisição de terras de propriedade da União a qualquer pessoa física que por qualquer título utilizar imóvel público a ela pertencente, sem a observância da finalidade pública (afinal o patrimônio público é um patrimônio coletivo) e sem que esteja presente a função social da terra e da propriedade.

7. CONCLUSÃO

Na presente análise verificou-se que a M.P. nº 759/2016 (BRASIL, 2016) teve sua edição realizada sem a necessária construção coletiva, mediante a oitiva da população e sem a consulta aos diversos movimentos sociais de luta por moradia, e menos ainda aos pesquisadores e entidades de classes profissionais dessa área.³ De qualquer forma, estes se articularam na tentativa de impedir a conversão desta em lei ou minimizar os estragos porvir, mediante a apresentação de propostas de emendas ao texto legal.

Durante a elaboração deste artigo houve a votação em ambas as casas de lei do Congresso Nacional e aprovação final pelo Senado Federal, devendo aguardar-se a sanção total ou parcial pela Presidência da República.

A produção do capital, especialmente imobiliário, é posta em contradição quando há resistência e luta daquelas que se encontram ocupando áreas que interferem na reprodução ampliada do capital e daqueles que lutam contra a dominação ideológica imposta pelo capitalismo. A luta aqui exposta é pelo direito à moradia e à prevalência da função social da propriedade, ou seja, a resistência é do “uso” em relação ao “domínio”.

³³ O Presidente do CAU/BR, Haroldo Pinheiro declarou a discordância da entidade ao conteúdo da MP nº 759/2016, durante audiência pública promovida em 06/04/17 pela Comissão Mista do Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.caubr.gov.br/mp-da-regularizacao-fundiaria-urbana-cria-bairros-de-papel-diz-presidente-do-caubr/>. Acesso em: 05 de junho de 2017. Dezenas de entidades assinaram a Carta ao Brasil questionando o conteúdo de referida MP, inclusive o IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e as Defensorias Públicas dos estados da Amazônia e de São Paulo. Disponível em: http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=702:carta-ao-brasil-mp-7592016-a-desconstrucao-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil&catid=41:campanhas&Itemid=69. Acesso em: 05 de junho de 2017.

Há grande estoque de terras públicas urbanas, em especial de propriedade da União nos diferentes municípios espalhados pelo país, as quais são reiteradamente disputadas pelo setor imobiliário. O patrimônio da União vinha construindo uma política de priorização da disponibilidade dessas terras para a habitação social, a partir de demandas específicas dos municípios, articuladas com os movimentos sociais.

A MP joga por terra esse esforço, abrindo um novo momento na política urbana brasileira, através da facilitação da alienação e grilagem de terras públicas, por meio da técnica legislativa.

Ainda que a Lei Federal nº 11.977/09 (BRASIL, 2009) não houvesse se proposto a alterar o sistema de segregação e opressão do estado capitalista, tampouco tenha alterado a força da propriedade privada fundiária e seu valor de troca em relação à função social da cidade e ao seu valor de uso, esta enfatizava a necessidade de prevalência do direito à moradia, nas regularizações fundiárias de interesse social, o que não foi contemplado pela Medida Provisória em comento.

Em relação à regularização fundiária, a edição e aprovação, sem observância da relevância e urgência do tema, da M.P nº 759/2016 (BRASIL, 2016) demonstrou que os atuais gestores da política nacional de regularização fundiária urbana estão mais preocupados em regular o valor de troca da terra. Ela apontada a adoção de uma política de priorização da titulação da posse em assentamentos humanos informais, sejam eles precários ou não, como resolução dos problemas das ocupações irregulares, bem como o abandono do conceito abrangente de regularização fundiária tratando a habitação muito mais como uma mercadoria do que como um direito social.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Brasília, DF: Senado Federal, 1979
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF: Senado Federal, 1988
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, DF: Senado Federal, 2001
- BRASIL. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Brasília, DF: Senado Federal, 2007
- BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, Brasília, DF: Senado Federal, 2009
- BRASIL. Medida Provisória nº 759 de 22 de dezembro de 2016, Palácio do Planalto, 2016
- DE SOTO, Hernando. Cómo los pobres del Perú derrotaron al terrorismo. Instituto Libertad y Democracia. 2016. Disponível em: http://www.ild.org.pe/images/PDF/2016-11-04_r-

WEB%20ILD%20Como%20Peru%CC%81%20vencio%20el%20terrorismo.pdf. Acesso em: 05 de junho de 2017.

FERNANDES, Edésio. Regularização de Assentamentos Informais na América Latina. Lincoln Institute of Land Policy– Série Foco em Políticas Fundiárias. 2011

HARVEY, David. Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. 1ª ed., São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014.

JÚNIOR, Aristeu Portela. Florestan Fernandes e o conceito de patrimonialismo na compreensão do Brasil. PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.19.2, 2012, pp.9-27.

ONU-HABITAT. Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>. Acesso em 03 de junho de 2017.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A Cidade como Direito”. IX Colóquio Internacional de Geografia “Los problemas del mundo actual. Soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales”. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 28 de maio a 1 junho de 2007. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/9porto/arlete.htm>. Acesso em 09 de maio de 2017

RODRIGUES, Arlete Moysés. “A regularização fundiária de interesse social como possibilidade do Direito à Cidade”. XIV Colóquio Internacional de Geocrítica “Las utopias y la construccion de la sociedade del futuro”. Universitat de Barcelona, Barcelona, Espanha, 02-07 de maio de 2016. Disponível em: http://www.ub.edu/geocrit/xiv_arletemoyses.pdf. Acesso em 09 de maio de 2017.

SPINAZZOLA, Patrícia Cezário Silva. Impactos da Regularização fundiária no espaço urbano. Dissertação . FAUUSP 2008.