

REFLEXÕES SOBRE A PROBLEMÁTICA SOCIO-ECONÔMICA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL

Jamile Gonçalves Calissi¹

Claudio de Albuquerque Grandmaison²

Aline Ouriques Freire Fernandes³

CALISSI, J. G.; GRANDMAISON, C. de. A.; FERNANDES, A. O. F. Reflexões sobre a problemática socio-econômica da regularização fundiária urbana de interesse social. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**. Umuarama. v. 25, n. 1, p. 61-81, jan./jun. 2022.

RESUMO: O presente artigo busca realizar uma reflexão sobre o contexto da realidade brasileira da divisão e ocupação do solo que perpassa por uma gama de aspectos sociais, econômicos, e de planejamento urbanístico, que espelham o atual quadro fundiário urbano e apresenta, em grande parte, flagrante descompasso com as posturas legais, ambientais e urbanísticas. Assim, a crescente ocupação irregular em áreas inadequadas para habitação, demandou do poder público, a normatização de medidas de enfrentamento a esta problemática, porquanto, a legislação então vigente encontrava-se longe de apresentar eficácia ao crescente número de aglomerações habitacionais surgidas sem que a atuação fiscalizatória da administração pública coibisse a desenfreada constituição de implantação de loteamentos clandestinos, constituição de núcleos urbanos de ocupação de moradia desprovidos de condições de habitabilidade, mormente, diante da realidade social e econômica que atinge uma massa populacional desvalida, aliada a uma ausência de política habitacional que pudesse mitigar essa triste realidade. Nesse sentido aborda-se a evolução da legislação aplicável, que recebeu significativa alteração modificativa do sistema de regularização fundiária a partir de 2001, com a edição do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e avanços significativos com as Leis 11.977/2009 e 13.465/2017. Faz-se outrossim, com igual brevidade, um cotejo quantos aos instrumentos trazidos pela legislação atualmente vigente da regularização fundiária urbana de interesse social que atuam na promoção deste objetivo e por derradeiro, algumas ponderações sobre a problemática econômica que envolve o contexto dos processos de regularização fundiária.

PALAVRAS-CHAVE: Regularização fundiária urbana; Direito urbanístico; Problematização sócio econômica; Legislação fundiária.

REFLECTIONS ON THE SOCIO-ECONOMIC PROBLEM OF URBAN LAND REGULARIZATION OF SOCIAL INTEREST

ABSTRACT: This article seeks to carry out a brief reflection on the context of the Brazilian reality of land division and occupation that permeates a range of social, economic, and urban planning aspects, which reflect the current urban agrarian framework that is largely in flagrant mismatch with legal, environmental and urbanistic postures. Thus, the growing irregular occupation in areas unsuitable for housing required the government to standardize measures to address this issue, as the legislation in force at the time was far from being effective in the growing number of housing agglomerations that emerged without supervision of the public administration to curb the unbridled establishment of the implementation of clandestine subdivisions, the constitution of urban housing

DOI: [10.25110/rcjs.v25i1.20229120](https://doi.org/10.25110/rcjs.v25i1.20229120)

¹ Doutorado em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito de Bauru - Centro Universitário de Bauru - Instituição Toledo de Ensino (CEUB-ITE). (Bolsista Integral CAPES). E-mail: jamile.calissi@uemg.br

² Mestrando em Direito e Gestão de Conflitos pelo Programa de Mestrado Profissional em Direito - Universidade de Araraquara (PMPD - UNIARA). E-mail: adv.grandmaison@gmail.com

³ Doutora em Direito Constitucional e Acesso à Justiça pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP).

E-mail: aoffernandes@uniara.edu.br

nuclei devoid of living conditions, especially in view of the social and economic reality that affects an underprivileged population, combined with an absence of housing policy that could mitigate this sad reality. In this sense, it addresses the evolution of applicable legislation, which received a significant modification of the land tenure regularization system from 2001, with the enactment of the City Statute (Law 10.257/2001) with significant advances with Laws 11.977/2009 and its profound change through Law No. 13.465/2017. A comparison is also made, with equal brevity, as to the instruments brought by the legislation currently in force on urban land regularization of social interest that act in the promotion of this objective and, finally, some considerations on the economic problem that involves the context of regularization processes land ownership.

KEYWORDS: Urban land regularization; Urban law; Socio-economic problematization; Land legislation.

REFLEXIONES SOBRE EL PROBLEMA SOCIOECONÓMICO DE LA REGULARIZACIÓN DEL SUELO URBANO DE INTERÉS SOCIAL

RESUMEN: El presente artículo busca realizar una reflexión sobre el contexto de la realidad brasileña de división y ocupación del suelo que permea una gama de aspectos sociales, económicos y urbanísticos, que reflejan la situación actual del suelo urbano y presenta, en gran parte, un flagrante desajuste con las posiciones legales, ambientales y urbanísticas. Así, la creciente ocupación irregular en terrenos no aptos para la vivienda, exigió al poder público, la estandarización de medidas para enfrentar este problema, ya que la legislación entonces vigente distaba mucho de ser efectiva ante el creciente número de aglomeraciones habitacionales que surgían sin la tutela. acción de la administración pública frenaría la constitución desenfadada de implantación de lotes clandestinos, constitución de núcleos urbanos de ocupación habitacional desprovistos de condiciones de habitabilidad, principalmente, ante la realidad social y económica que afecta a una masa de población desfavorecida, aliada a una ausencia de política de vivienda que pudiera paliar esta triste realidad. En este sentido, se aborda la evolución de la legislación aplicable, que recibió una modificación significativa del sistema de regularización de tierras a partir de 2001, con la edición del Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257/2001) y avances significativos con las Leyes 11.977/2009 y 13.465/ 2017. Asimismo, con igual brevedad, se hace una comparación respecto de los instrumentos que trae consigo la legislación de regularización de suelo urbano de interés social actualmente vigente que actúan en la promoción de este objetivo y, por último, algunas consideraciones sobre la problemática económica que envuelve el contexto. de los procesos de regularización agraria.

PALABRAS CLAVE: Regularización de suelos urbanos; Derecho urbanístico; Cuestionamiento socioeconómico; Legislación de tierras.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988, albergou como princípios fundantes da ordem econômica nacional, a valorização da propriedade privada, e a sua função social, insculpida nos incisos II e III de seu artigo 170, respectivamente, bem com o direito social à moradia (art. 6º, caput, art. 23, IX da CF/88) e que deve dialogar com outros fundamentos republicanos de não menos importância e dirigidos a prestigiá-los, tais como a erradicação da pobreza e da marginalização social, a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º da CF/88), e ainda do ordenamento pleno da cidade (art. 182 da CF/88).

Dentre os efeitos negativos da realidade sócio econômica do Brasil, aliada a falta de uma política pública habitacional que verdadeiramente atenda a demanda existente por moradia digna, o fenômeno das ocupações irregulares apresenta-se como uma realidade que deve ser enfrentada pelo

poder público, atuando de um lado, em ações concretas que coíbam e desestimulem a formação de novos núcleos habitacionais informais e a criação de loteamentos clandestinos, e de outro, na regularização fundiária desses núcleos, o que implica na a criação de uma legislação eficiente, que exsurgiu apenas em 2001 com o Estatuto da Cidade, evoluindo de forma positiva através da Leis nº 11.977/2009 e alterada de forma significativa pela Lei nº 13.465/2017, leis estas que trouxeram diversos instrumentos viabilizadores para tal desiderato, e, também, através de políticas públicas habitacionais efetivas junto ao setor financeiro de modo a propiciar condições de aquisição de moradia digna e regular a um valor condizente com a situação econômica da população de baixa renda.

Neste sentido, o Brasil como um país que adota o sistema econômico capitalista e tem no capital a força propulsora da atividade econômica, insculpe-se a criação de emprego e renda como formas de possibilitar a geração de riqueza e sua distribuição, o que deveria possibilitar, assim, aos seus cidadãos, um piso mínimo existencial, lastreado na dignidade da pessoa humana (SARLET, 2009).

Dentro desse panorama, o crédito advindo da propriedade legalizada apresenta-se apto a cumprir o fim ultimado por este sistema econômico, na medida em que possibilita o aumento do fomento da circulação de crédito derivado da relação de garantia imobiliária, geração de arrecadação tributária, bem como atribuindo segurança às relações econômicas decorrentes de um sistema registral eficaz.

Neste cenário, analisa-se a regularização fundiária urbana de interesse social como meio eficaz ao atingimento dos fins propostos pelos comandos normativos que regulamentam a matéria, em uma reflexão quanto aos aspectos jurídico, social e econômico.

2. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E SUA EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO.

A ocupação do solo urbano de forma irregular tem sua causa em diversos fatores, dentre os principais, o processo migratório da população rural aos centros urbanos em razão da industrialização intensificada a partir da década de 1960, aliado às políticas habitacionais precárias que impulsionaram formações à margem da regularização, alocadas em regiões desprovidas de equipamentos e serviços públicos que pudessem contribuir para a dignificação desse contingente populacional, causando, assim, marginalização, pobreza e violência (NASCIMENTO, 2013, p. 45).

A legislação aplicável à época, relativa ao uso e parcelamento do solo e de proteção habitacional (Lei nº 6.766/79 e Código Civil de 1916), também se mostrava distante da realidade sócio econômica de então, caracterizando-se como privatista e com imposição de grande carga de

exigência para a sua formalização, o que ocasionou a impossibilidade de solucionar questões de ordem social e econômica decorrentes de um fluxo de crescimento exponencial de pessoas integrando a informalidade imobiliária (MALHEIROS; DUARTE, 2019).

A esse respeito:

Para caracterizar a informalidade de um assento, pelo menos uma destas características deve se verificar: (i) ocupação de terras públicas, seguida de autoconstrução; (ii) subdivisão não autorizada de terras públicas, seguida pela venda dos lotes individuais e de autoconstrução; (iii) projetos habitacionais populares irregulares; (iv) urbanização e desenvolvimento de áreas definidas como rurais; (v) subdivisão não autorizada de lotes previamente existentes juridicamente, destinados à construção de edifícios adicionais; (vi) ocupação generalizada das margens dos rios; (vii) ocupação de espaços públicos como ruas, calçadas e viadutos¹⁷. Intentando contornar o problema, a legislação urbanística o agravou, ao estabelecer padrões rigorosos dentro de normas técnicas de habitabilidade, esquecendo de parcela da população residente em moradias precárias. Tal se verifica desde o tempo em que vigia o regime sesmarial, passando pela “Lei de Terras”, de 1850, pelo Código Civil de 1916, desembocando na Lei de Parcelamento do Solo Urbano de 1979. Os loteamentos clandestinos, então, são guindados à opção de moradia, com sua aparência de proteção possessória, à vista de contrato celebrado entre loteador e adquirente, além da relativa modicidade do custo, vez que a gleba é desprovida de equipamentos públicos (irregularidade urbanística) e de atendimento às formalidades legais (irregularidade jurídica, dominial) (MALHEIROS; DUARTE, 2019, p. 10).

Como marco de rompimento ao tratamento legal dado a questão da informalidade imobiliária que também gera problemas de ordem ambiental e urbanística, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) enfrenta esta problemática instituindo disposições programáticas que visem “corrigir as distorções do crescimento urbano”, bem como, implementar medidas de “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda”, nos termos do art. 2º, incisos IV e XIV.

A esse respeito:

Além disso, o estatuto da cidade estabeleceu uma série de ferramentas para que o Poder Executivo Municipal pudesse intervir no padrão e dinâmica dos mercados fundiários urbanos informais e formais, dentre eles: criação de zonas especiais de interesse social; direitos de superfície; direitos preferenciais para o Município; transferência onerosa de direito de construção; captura do valor de superávit; subdivisão compulsória – edificação e utilização; sanção-desapropriação com pagamento em títulos de dívidas públicas; dentre outros (MALTA; DA CRUZ CORREA, 2018).

O Estatuto da Cidade, nesse ínterim, tem como principal objetivo determinar normas que vão do interesse social ao interesse público, elaborando diretrizes para o planejamento da cidade de modo a proporcionar a efetivação do direito fundamental de moradia ao do indivíduo de baixa renda.

Dessa forma, a regularização fundiária urbana, em sua conceituação, possui amplitude que vai além da simples conferência de titulação a fim de que possa cumprir os papéis programáticos do texto

constitucional, envolvendo a implementação de condições de sustentabilidade para o pleno desenvolvimento das populações vulneráveis, as quais ocupam imóveis informais desprovidos em seu entorno de mínimos equipamentos que propiciem condições dignas de vida, como saneamento básico, iluminação, mobilidade urbana, atendimento à saúde e educação, etc.

Seguindo em evolução normativa do tema, a Lei 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, alterada pela Lei 13.465/2017, teve por objetivos a adoção de medidas para a regularização do assentamento com o estabelecimento de equipamentos e serviços públicos como já prenunciado na Lei nº 6.766/79 e formalização de títulos daqueles que detêm as posses defectivas, conforme estabelecido no artigo 9º da Lei 13.465/2017, *in verbis*:

Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Rerb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Não obstante a conferência de títulos àqueles possuidores de imóveis excluídos do sistema formal registrário possam, em tese, promover a inclusão desse contingente populacional ao sistema de crédito que exige minimamente um sistema organizacional que confira segurança de garantias contratuais, é certo que a plenitude da regularização fundiária não se limita à legalização de lotes com a regularização da posse para fins de moradia, importando, também, na implementação de políticas públicas urbanísticas que envolvam o cuidado com a sustentabilidade do beneficiado, a conferir as condições mínimas do exercício da cidadania (ALFONSIN, 1997, p. 79).

Nesse sentido, ainda, a regularização fundiária consiste em um:

(...) processo de intervenção pública sob aspectos jurídicos, físicos e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradores de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, 1997, p. 163).

Com efeito, a regularização fundiária urbana como elemento de desenvolvimento econômico a garantir moradia digna e legalmente regular e a inserir população sócio economicamente vulnerável em sistema de financiamento de pequenos valores para a melhoria das condições físicas de seus próprios imóveis, constituiu a causa subjacente da legislação em vigor, conforme se observa da exposição de motivos Medida Provisória nº 759/2016 que foi convertida na Lei nº 13.465/2017, *in verbis*:

88. É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo.

89. Também, a regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação (IPTU, ITR, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmios).

90. Insista-se, ainda, no particular ora tratado, que referida identificação dos núcleos urbanos informais, passíveis de regularização, insere-os no radar dos investimentos públicos federais. Isto faculta a realização de obras de habitação popular, de saneamento e de mobilidade urbana. A regularização fundiária urbana serve, destarte, como fator indutor para o alcance das metas estabelecidas para aplicação dos recursos destinados a estas ações de desenvolvimento urbano.

91. Como é sabido, a terra constitui a base para o desenvolvimento econômico e social de um País. É nela que se desenvolvem a moradia, a indústria e o comércio. Quando a terra – urbana ou rural – não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes. Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira.

Com relação à destinação, em conformidade com a Lei nº 13.465/2017, é a população ocupante de núcleos urbanos informais, notadamente, aquela que se enquadra economicamente como de baixa-renda.

Neste sentido, o quanto disposto no artigo 6º do Decreto nº 9.310/2018, *in verbis*:

Artigo 6º. Para a classificação da Reurb na modalidade Reurb-S, a composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo.

Parágrafo único. A renda familiar prevista no caput não poderá ser superior ao quíntuplo do salário mínimo vigente no País.

Oportuno mencionar, que a escala pretendida pelo Projeto “Papel Passado”, integrante do Programa de Aceleração do Crescimento, com a previsão destacada no Orçamento Geral da União era de três milhões e seiscentos mil imóveis e quatorze milhões de pessoas destinatárias, de acordo com os requerimentos recepcionados pelo Ministério das Cidades, no interstício entre 2013 a 2016 (MALHEIROS; DUARTE, 2019).

Dito isso, menciona-se que para a viabilização da regularização fundiária urbana de interesse social existem instrumentos legais que se encontram em constante evolução face às demandas sociais, podendo ser agrupados em temas.

O primeiro é relacionado ao direito à moradia, que possui a sua topografia junto aos direitos sociais (art. 6º CF/88 – EC 26/200), bem como, na função social da propriedade (art. 182 da C/88) (MALHEIROS; DUARTE, 2019).

O segundo interage de forma estruturante e organizacional através de instrumentos que estabelecem o contorno da regularização fundiária urbana de interesse social, consistente em

específicos diplomas legais. Dentre os principais encontram-se a (i) Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/1979), que versa a respeito do ambiente urbano sob o ponto de vista social a exigir equipamentos e serviços públicos, bem como da regularização de loteamento/desmembramentos irregulares; (ii) Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2002) que aborda a regularização fundiária em sinergia com aspectos urbanísticos estabelecendo balizas de políticas urbanas insculpidas no disposto de seu artigo 2º, inciso IV e XIV que versa sobre a “[...] corrigir as distorções do crescimento urbano” , bem como “[...] regularização e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda”; (iii) a Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei Federal nº 11.977/2009, alterada pela Lei Federal nº 13.465/2017, que, por sua vez, possui dispositivos específicos que consolidam a regularização fundiária de interesse social, de ordem jurídica, ambiental e urbanística.

O terceiro tema, enfim, refere-se aos instrumentos jurídicos de operacionalização da regularização fundiária de interesse urbano, previstos no plano constitucional e infraconstitucional já mencionadas, além de outras, tais como, a Lei 14.133/2021. (Lei de Licitações e contratos Administrativos) e Lei 11.952/2009 (Lei que regula a regularização fundiária em terras da União na Amazônia Legal (NASCIMENTO, 2013).

3. A PROBLEMÁTICA SOCIAL E ECONÔMICA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL

Superada a análise conceitual da regularização fundiária urbana de interesse social, lastreada no direito à moradia e na função social da propriedade (que compreende um rol de medidas voltadas à legalização da posse e implementação de ações urbanísticas viabilizadas por instrumentos jurídicos aplicáveis aos níveis de irregularidades) é importante, também, uma abordagem a respeito dos meios adequados e eficazes dispostos na legislação de forma a atender as necessidades da população de maior vulnerabilidade, além de, demandar um cotejo sob o enfoque social e econômico de modo a analisar os problemas de ordem interna relacionados à estruturação do instituto. Nesse sentido, o que se aponta é elementos que dificultam a concretização de seu objetivo, derivada do (i) custeio na regularização, (ii) complexidade burocrática e (iii) concepção do instituto não amoldado as especificidades da problemática da regularização fundiária urbana social.

No que tange à problemática de aspecto concepcional, tem-se que decorre de sua restritividade, observada através da experiência estrangeira vivida na década de 1990, tendo como fundamento a dissociação da legalização do exercício da posse urbana da promoção de conferência de títulos de propriedade em massa, programa adotado por alguns países na América latina, notadamente, Peru e México. Nesse aspecto, houve a implementação de políticas públicas que verdadeiramente inseriram esse contingente populacional em sistema de financiamentos de crédito

que alcançasse os padrões econômicos de seus integrantes (NASCIMENTO, 2013).

A política de outorga de títulos dominiais à população de baixa renda, propiciaria a (i) introdução desta no mercado formal de financiamento de crédito, acarretando, em tese: a obtenção deste crédito, na medida que satisfaz pelo mesmo um dos requisitos exigidos pelo sistema bancário na análise de concessão, consistente na formalização registral de bens imóveis dado em garantia, possibilitando o investimento na melhoria das condições das moradias e (ii) como decorrência lógica, a mitigação do mercado irregular de negócios que envolvam os imóveis regularizados, atribuindo assim fôlego ao denominado “capital morto” não contabilizado na economia formal.

Partindo-se desta premissa, como já acima mencionado na experiência estrangeira, o Peru promoveu uma intensa política de regularização fundiária com outorga de títulos dominiais à um milhão e trezentos possuidores de imóveis irregulares em meados dos anos noventa, com a expectativa de que com a inclusão das famílias que se encontravam à margem do mercado de financiamento de crédito e com a transformação das posses defectivas em propriedades legalizadas, ocorreria o acesso destas ao crédito através de operações envolvendo garantias reais, e por consequente o aumento do desenvolvimento econômico com, o que não se verificando o efeito positivo almejado (SPINAZZOLA, 2008).

A frustração da expectativa na relação direta entre a simples outorga de títulos e a efetividade de obtenção de créditos junto ao sistema bancário deu-se em razão da (a) recessão econômico por que passava o país ao final da década de noventa, com a natural restrição de concessão de crédito, mas também (b) em decorrência da superação da média do teto de concessão de valores em empréstimo para a implementação de melhorias aos imóveis a que os bancos autorizam, (c) tais concessões são balizadas em primazia pela quantidade de fluxo de rendimentos operados com a instituição financeira e a sua solidez, do que com relação a garantia real ofertada consistente no imóvel regularizado e por fim, a concorrência com programas de financiamento subsidiados com recursos públicos com o mesmo objeto.

Aliado a estas externalidades negativas, constatou-se que essas famílias beneficiárias da regularização fundiária urbana, ficaram sujeitas ao poderio econômico do mercado imobiliário, relativamente a aquisição de áreas mais valorizadas e melhor localizadas, e agora regularizadas, acarretando um aumento de preço dos bens dada a especulação imobiliária, forçando assim um deslocamento para localidades mais distantes e carentes de equipamentos e serviços públicos, causando maior aglomeração habitacional nas regiões periféricas, e por conseguinte a continuidade dos problemas a que se pretendia eliminar.

Verificou-se, pois, que apenas a outorga de títulos de propriedade sem a implementação de condições efetivas de obtenção de crédito destinado justamente a melhoria da estruturação de

moradia, para que assim se pudesse dignificar o ambiente habitacional irregular, sob o ponto de vista das posturas administrativas e registrais, não possui a força necessária de produzir e o fomento da econômico almejado com a inserção deste ativo imobilizado e integração desta específica população aos sistema formal da cidade e economia.

Ao revés, esse modelo de regularização fundiária urbana de interesse social em que há dissociação da outorga de títulos dominiais aos imóveis irregulares em relação à implementação de ações afirmativas de acesso ao crédito para a melhoria das moradias, constituiu condições para que o mercado imobiliário exercesse pressões para a aquisição das novas áreas regularizadas com desdobramentos negativos com o aumento de ocupação de áreas irregulares mais distantes da oferta de condições urbanísticas de habitabilidade digna.

Todavia, vezes há que, reconhecendo as imbricações negativas do sistema financeiro de concessão de crédito, vê na regularização fundiária a possibilidade de, pelo mesmo, dar-se o primeiro passo para que a posse defectiva integre os ativos da engrenagem da economia possibilitando a oxigenação e fomento desta, a possibilitar a geração de riqueza, mormente junto a população excluída (MALHEIROS, 2019).

Nesse sentido:

É certo que, para que se atinja uma regularização plena, não basta a legalização de lote. É mais. A autora da definição supra afirma que os processos de regularização fundiária urbana devem ser vistos com preocupação tripartite, envolvendo (i) a legalização da posse com fins de moradia, por meio da titulação e do registro imobiliário, (ii) a melhoria do ambiente urbano do assentamento, com preocupação quanto à sua sustentabilidade e (iii) o resgate ético das tarefas da cidade, por meio da implementação de políticas públicas, provendo cidadania aos até então segregados (ALFONSIN, 1997, p. 79).

A sinergia entre os atos de formalização escritural da regularização fundiária urbana de interesse social e a implementação efetiva de condições que possam colocar ao alcance desta população vulnerável o crédito destinado a melhoria das condições das habitações, integra a conceituação do instituto.

Assim:

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (ALFONSIN, 1997, p. 78).

No sentido de tentar evitar que o instituto da regularização fundiária urbana de interesse social

tenha como desdobramento negativo a não obtenção de crédito para o fito da melhoria das condições de moradia e o processo de migração populacional para a periferia frente às pressões do mercado imobiliário, o arcabouço normativo brasileiro possui alguns expedientes no sentido de coibi-las.

A legislação aplicável à regularização tem a concessão de títulos com a consequente regularização escritural dos imóveis parte de seu processo, identificada com uma fase conforme a dicção dos dispositivos do Estatuto da Cidade, sem descurar-se de outra etapa não menos importante consistente na implementação de condições urbanísticas, exemplificada em ações concretas promovidas pelo Poder Executivo, o Programa Nacional de Regularização Fundiária Sustentável, e outros levados a efeito pelos Municípios face à primazia do interesse local. Todas conjugam a legalização da posse e o processo urbanístico.

Outro instituto que tem como objetivo evitar o processo da influência do mercado imobiliário a desnaturar o fim pretendido pela regularização fundiária urbana de interesse social que envolva populações vulneráveis é a instituição legal das Zonas Especiais de Interesse Social. São programas destinados a beneficiar áreas marcadamente habitadas por população de baixa renda, mas, trazendo com isso, também, uma espécie de segregação a dificultar a inclusão habitacional destas populações em ambientes não destinados a pessoas pobres.

Registre-se, também, outra externalidade negativa a causar, por assim dizer, obstruções aos processos de regularização fundiária urbana de interesse social, fragilizando a concretude do instituto. Trata-se, pois, da burocracia processual que causa morosidade na tramitação de procedimentos administrativos, judiciais ou ainda registrais e que envolve questões sujeitas a apreciação da administração pública e do poder judiciário para a efetivação da regularização de áreas e imóveis (NASCIMENTO, 2013).

Essa vulnerabilidade tem como causa subjacente a então rigidez normativa aplicada aos registros públicos de imóveis e as limitações administrativas urbanísticas impostas pelo poder público, o que demandou a alteração da Lei de Registros Públicos (Lei Federal nº 6.015/1973), para impor a obrigatoriedade da recepção e registros de títulos dominiais ou possessórios derivados do procedimento de regularização fundiária, mitigando-se, de certa forma, alguns princípios que regem o direito registral, tal qual o princípio da anterioridade aliado à redução ou isenção de recolhimento de emolumentos destinados a custear os serviços das serventias extrajudiciais, medida em absoluta consonância com o perfil econômico da população a que o instituto é destinado (PINTO, 2017).

A legislação aplicável à espécie, também primou pela desjudicialização do procedimento de regularização fundiária urbana de interesse social através de da Lei nº 11.977/2009 que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, que tramita em sua completude de forma administrativa nas etapas da regularização, conforme se verifica dos institutos legais da legitimação possessória e da

demarcação urbanística.

Caracteriza-se, também, o processo de regularização fundiária urbana de interesse social, as condições fáticas da consolidação de ocupação, tais com o acesso a determinados serviços públicos e existência de equipamentos fornecidos pelo Poder Público e seu reconhecimento expresso desta ocupação impingem dose substancial de segurança jurídica a eliminar futuros questionamento que envolvam pedidos de desocupação, mesmo sem a existência de títulos dominiais com o reconhecimento da posse, levando-se assim em considerações a realidade que propicie de forma concreta condições físicas de implementação da regularização fundiária.

No que tange, ainda, a problematização no âmbito interno da regularização fundiária urbana de interesse social, cumpre destacar o elevado dispêndio dos custos para promover a urbanização, porquanto requer maiores investimentos por parte do poder público em áreas já ocupadas, do que em áreas ainda não ocupadas, visto que, em regra, as ocupações irregulares localizam-se em regiões inadequadas para a edificação de habitações, e que, por razões óbvias, de ordem sócio econômicas, tais ocupações são ali fixadas.

Tal situação econômica enfrenta entrave sob a ótica dos primados da administração pública, em que o princípio da eficiência, em que se busca a redução de gastos com a obtenção da maior otimização da atuação administrativa, em razão do elevado custo gerado pela urbanização nessas áreas não adequadas para habitação. Assim, a regularização fundiária urbana de interesse social opera em caráter excepcional, restando a sua viabilização apenas em adensamentos populacionais consolidados.

Relativamente à problemática externa que fragiliza os processos de regularização fundiária urbana de interesse social, tornando esvaziado os objetivos do instituto, identifica-se a proliferação de ocupações irregulares em decorrência dos próprios processo de regularização fundiária que, diante da ausência de uma política pública efetiva que coíba novas ocupações irregulares, acaba por estimular novas ocupações, sob a perspectiva de que, sejam estas também regularizadas, criando-se assim um círculo vicioso, onde, não raras vezes, impulsionado por promessas eleitoreiras, há situações em que são implementadas atributos urbanísticos como abertura de ruas e asfaltamento irregulares, bem como a descontinuação de projetos de gestão governamental e medidas que importem a aplicação de medidas que estabeleçam de forma consolidada as ocupações, como intervenções estatais de caráter ambiental, social e urbanístico (RIBEIRO, 2009).

Se a própria regularização fundiária tem em si um elemento propalador de novas ocupações, sob a perspectiva de valorização dos imóveis e posterior alienação por parte de seus ocupantes, revela-se, assim, a falta de uma política habitacional e urbanística que efetivamente desestimele novas ocupações por parte da população carente a quem esse processo de solução de conflito fundiário é

destinado, em nível preventivo, mostrando-se insuficiente apenas o processo regulatório fundiário em si (NASCIMENTO, 2013).

O estatuto da Cidade (Lei n 10.245/2001), conquanto aduza que disposição prospectiva e genérica de que o planejamento urbanístico deve contemplar os programas de regularização fundiária, e de forma participativa com os entes da sociedade civil organizada, mostra-se deveras superficial para solução da problemática, com a simples delimitação das regiões a serem objeto da correção fundiária, sem a regulamentação de situações específicas (PINTO, 2017).

A solução da problemática constatada não pode ser analisada com enfoque apenas e tão somente no processo de regularização fundiária urbana de interesse social como apresentado legalmente, porquanto, a sua natureza é paliativa e tende a regularizar situações anômalas frente à normatização do uso e parcelamento do solo, tratando-se, pois, de uma questão que vai mais além da questão conceitual do instituto, demandando ações específicas e efetivas que impeçam ocupações irregulares e edificações em contrariedade às posturas edilícias (PINTO, 2017).

A experiência vivenciada pelo México, dá uma indicação de ações que podem ser utilizadas na redução das ocupações irregulares, consistente na instituição de postura administrativa pública, amplamente publicada, de suspensão de todo e qualquer procedimento de regularização fundiária urbana dentro do interstício de 1994 à 1998, identificando áreas públicas específicas que seriam objeto de implantação de projetos habitacionais, com lotes a serem ofertadas a preços efetivamente acessíveis à população de baixa renda, resultando em praticamente a erradicação de novas ocupações irregulares (NASCIMENTO, 2013).

Depreende-se assim a necessidade da conjugação de políticas preventivas que propiciem o acesso de habitação digna no âmbito formal imobiliário à camada populacional menos favorecida do mercado formal.

A solução da questão também perpassa pela aplicação de alguns instrumentos que, aplicados de forma harmônica, conduzem a efetivação de oferta de moradias aos mais desfavorecidos: (i) construção de moradias voltadas à população vulnerável economicamente; (ii) recondicionamento de imóveis arrecadados que se encontravam abandonados; (iii) aluguel social; (iv) estruturação de acesso a financiamento para compra de materiais de construção destinados a reforma de imóveis e a sua aquisição, e (vi) destinação de lotes urbanizados a serem comercializados em valores que representem direta relação com o padrão econômico de seus destinatários, além de outras (MALTA; DA CRUZ CORREA, 2018).

Apesar destes instrumentos serem aplicados em políticas públicas de natureza habitacional, é certo que a demanda supera a oferta de habitação e regularização aplicada pelo Poder Público, mostrando-se, neste sentido, insuficientes, além de não haver a eliminação de implantação de

loteamento irregulares.

Na busca por soluções que possam mitigar a problemática objeto da presente análise, alguns instrumentos tem sido utilizados para tal desiderato, tendo a Lei nº 13.465/2017 alocado o Município como ente federativo de fundamental importância prática na efetivação desse processo e na definição dos critérios técnicos e análise fática das habitações irregulares objetos de regularização (Reurb), com a implementação de titulação que represente segurança registral e de condições de habitabilidade, independentemente de haver lei municipal, ou não, regularizando a Reurb.

Com efeito, a Lei Federal nº 13.465/2017 constitui verdadeiro marco legal da regularização fundiária urbana de interesse social, porquanto, trouxe significativas mudanças na alteração da Lei Federal nº 11.977/2009⁴.

Dentre as competências atribuídas à municipalidade, encontra-se a de proceder à classificação das espécies de Reurb, realizar a análise técnica da implantação dos projetos de regularização fundiária urbana de interesse social para futura inscrição no registro imobiliário, promoção de certificação de titulares constantes do folio real e confrontantes tabulares e fáticos, emissão de Certidão de Regularização Fundiária, outorga de titulação, além de acompanhamento de realização de obras específicas de caráter urbanístico a possibilitar condições de habitabilidade.

Nesse contexto, alguns instrumentos relativos à gestão administrativa no âmbito da regularização fundiária urbana de interesse social podem ser utilizados, como por exemplo, as

⁴ a) a alteração da conceituação de assentamento irregular, passando a ser a partir de então com núcleo urbano informal, ampliando-se o espectro de atuação da regularização, com a possibilidade de integração de estruturas habitacionais irregulares tais com condomínio (verticais ou horizontais), agregações habitacionais dentre outros

b) a instituição de duas espécies de Reurb (Regularização Fundiária de Interesse Social – Reurb – S), direcionada aos núcleos urbanos informais cujos habitantes sejam classificados como de baixa renda e a Regularização Fundiária de Interesse Específico – Reurb – E), destinada a núcleos que tenha ocupação populacional não catalogada por pessoas vulneráveis social e economicamente como na Reurb – S, análise classificatória esta afeta ao Município, e que possuem desdobramentos quanto a compensações urbanísticas e obtenção de gratuidade quanto aos emolumentos devidas às serventias extrajudiciais;

c) As áreas rurais poderão ser objeto da Regularização fundiária desde que os distritos populacionais habitados localizados fora da circunscrição ou expansão urbana do município, possuem contornos de núcleos habitacionais.

d) Cria a Certidão de Regularização Fundiária como documento registrável em que contém além do nome dos beneficiários a atribuir titulação dominial aos mesmos, mas também o projeto executivo de regularização fundiária.

e) Confere o direito de laje para edificações que possuem construção base;

f) No caso de imóveis abandonados em que os débitos fiscais superem a um quinquídio, institui a arrecadação dos mesmos;

g) Institui o condomínio urbano simples, em imóveis que contenham edificações conjugadas, desde que respeitados parâmetros de limitações administrativas e urbanísticas, com inscrição no fôlio real as áreas edificadas exclusivas e não exclusivas destinadas a servidão de passagem;

h) Institui o artigo 1.358-A, alterando o Código Civil, para estabelecer o Condomínio de lotes, possibilitando a segregação de área em comum da propriedade e áreas destinadas às unidades exclusivas e, no mesmo sentido, altera a Lei nº 6.799/79, para o lote como unidade autônoma ou contida de condomínio de lotes, bem como institui o loteamento de acesso controlado (art. 2º, § 7º e 8º)

i) Estabelece que a União poderá transferir aos outros entes da federação áreas em que se encontrem núcleos urbanos informais para a regularização fundiária.

j) Institui as Câmaras de Prevenção e Resolução de Conflitos como via de solução de litígios envolvendo áreas em que possuem núcleos urbanos informais.

parcerias público-privadas, através de concessões administrativas, mostrando o setor privado também como um elemento altamente relevante para o alcance do resultado almejado, trazendo inúmeros benefícios⁵.

Outro exemplo é a Operação Urbana Consorciada, que constitui um instrumento que viabiliza a implementação de medidas de natureza urbanística em delimitada área da urbe com o escopo de realizar modificações estruturais, envolvendo a valorização ambiental e a promoção de melhoramentos de cunho social.

Neste caso, demanda para a sua efetivação, a aprovação de lei específica e plano operacional, conforme previsto pelo Estatuto da cidade⁶.

A Lei 10.245/2001 (Estatuto da Cidade) aponta, ainda, condição que propicia a arrecadação de fundos pela administração pública no âmbito do Município, consistente na emissão de quantitativo específico de potencial adicional de construção que podem ser vendidos em praça pública ou mesmo utilizados para o custeio das obras referentes ao projeto urbanístico envolvendo a regularização fundiária urbana (DI PIETRO, 2017).

⁵ I – Permite a conjugação de diversos escopos em um único contrato, a serem realizados a longo prazo; II – Contribuir para a agilidade da execução do Plano de Urbanização; III – autoriza o estabelecimento de receitas alternativas, acessórias e complementares, bem como a associação de projetos de viabilidade econômica ao empreendimento; III – prevê instrumentos que facilitem a captação de financiamentos pela iniciativa privada; IV – permite uma maior divisão de risco entre poder público e a iniciativa privada, comparada aos tradicionais contratos de empreitadas regidos pela Lei Federal 8.666/1993.

⁶ Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

III - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

VIII - natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do art. 32 desta Lei.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Outro instrumento a ser utilizado em parceria com o setor privado, e que demanda a precedência de legislação específica de âmbito municipal, ou mesmo regulamentada no plano diretor, é a outorga onerosa, que se trata de:

A outorga onerosa do direito de construir nada mais é do que a possibilidade de cobrança de contrapartida em função de determinados benefícios: I – do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado para a área em que a propriedade urbana está inserida, podendo o Plano Diretor determinar coeficiente de aproveitamento básico único ou diferenciado para áreas da zona urbana ou, ainda II – de alterar o uso do solo em região também previamente identificada no plano diretor (NASCIMENTO, 2013, p. 120-121).

Com efeito, assim dispõe o artigo 34 e 34-A do Estatuto da Cidade:

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Art. 34-A. Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas.

Parágrafo único. As disposições dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas no caput deste artigo, no que couber.

Aliado, ainda, a esse instrumento, outro que demanda a iniciativa particular, é a transferência do direito de construir que, através de específica legislação em esfera municipal, lastreada no plano diretor, poderá conceder ao titular do domínio de bem de imóvel localizado em circunscrição urbana, o direito de exercer, em outra região, ou ainda, dele dispor, o direito de construir, em situações em que demandarem no local do imóvel a implantação de equipamentos públicos, estiver o mesmo afeto a preservação de aspectos históricos, paisagísticos, ambiental ou cultural, ou para implantação de programa de regularização fundiária.

4. INSTRUMENTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL

Com o advento da Lei Federal nº 13.465/2017, que trouxe expressiva regulação à regularização fundiária, trouxe, também, alguns instrumentos de significativa importância para a solução dos conflitos destacando a (i) legitimação fundiária, (ii) a legitimação de posse e a (iii) demarcação urbanística.

A legitimação fundiária é uma forma originária de aquisição da propriedade inserida em núcleo urbano informal consolidado, e que tenha sua pré-existência pelo menos em 22 de dezembro de 2016, outorgado por ato do poder público, no âmbito da Reurb, àquele que tenha a posse em área pública ou privada de unidade imobiliária em circunscrição imobiliária, tudo em conformidade com a Lei nº 13.465/2017 (MALTA, DA CRUZ CORREA, 2018, p. 136).

Este específico instrumento (legitimação fundiária), com a conferência de titulação dominial ao beneficiado em qualquer das modalidades da Reurb (de interesse social e de interesse específico), é realizado de forma isenta de averbações ou registros de constrições judiciais ou administrativas, gravames, ônus reais ou reipersecutórios e direitos reais, que eventualmente encontrem-se inseridos no fôlio real originário, salvo àqueles decorrentes do próprio processo de legitimação (MALTA, DA CRUZ CORREA, 2018, p. 136).

Já a legitimação de posse, que ocorre no âmbito da Reurb de áreas privadas e que não sejam classificadas como de interesse público, constitui-se em reconhecimento pelo poder público do tempo e da natureza da posse exercida pelo possuidor, e que é conversível em direito real de propriedade na forma da Lei nº 13.465/2017.

Outro instrumento de igual importância dentro do feixe de ações convergentes ao processo de regularização fundiária urbana é a demarcação urbanística, consistente no processo que tem por fito identificar bens imóveis privados ou públicos contidos em circunscrição de núcleo urbano informal ocupados, bem como, a anuência dos titulares dos direitos reais inseridos na tábula registral, objetivando a averbação no respectivo fôlio real a viabilidade de sua regularização, através de ações concretas pelo Município, a quem o interesse local é mais afeto.

Além destes, outros já previstos pela legislação ordinária que versa sobre posse e direitos reais também são opções na etapa de outorga de títulos, tais como, a doação, o direito de superfície, a concessão de uso especial de moradia, além de outros que melhor se amoldarem às especificidades fáticas e jurídicas que envolvem as áreas objeto da intervenção do Poder Público no processo de regularização, a refletir a potencialização destes bens imóveis sob o aspecto econômico (MALTA, DA CRUZ CORREA, 2018, p. 142).

Destarte, todos estes mecanismos possuem uma tônica na legalização da posse, a saber a desburocratização dos procedimentos destinados a regularização fundiária, sem descurar-se dos elementos que devem revestir as relações da propriedade, tais com a publicidade, a autenticidade, formalização, a segurança jurídica e a eficácia (MALTA, DA CRUZ CORREA, 2018, p. 143).

5. A GARANTIA REAL CRÉDITO E SUA INTERFACE COM O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E O SISTEMA GARANTIA REAL

O sistema financeiro apresenta-se com um dos elementos do desenvolvimento econômico, possibilitando o fomento do crédito com o escopo de possibilitar investimentos a viabilizar o consumo e, conseqüentemente, a geração de renda e emprego (MAGALHÃES, 2007, p. 99-130).

Essa sistemática de progresso econômico em que o capital figura como viga-mestra para a implementação dos meios de produção pela livre iniciativa como engrenagem de geração de riqueza, demanda estruturação de garantias creditícias conferindo seguridade para consecução deste ciclo (MAGALHÃES, 2007, p. 99-130).

Nesse sentido, a propriedade regular apresenta-se com um ativo financeiro de significativa importância no sistema de garantias reais para a concessão de crédito apresentando-se como elemento mitigador de riscos nas relações creditícias apresentando coeficiente negativo de -93,62% sobre a possibilidade de ocorrência de “default”.

6. A RELAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA ECONOMIA

A propriedade no desenrolar da história em todas as épocas sempre se constituiu como elemento essencial no desenvolvimento dos países como ativo financeiro garantidor de crédito, em decorrência dos poderes a ela inerentes (direito de usar, fruir, dispor do bem imóvel e de reivindicá-lo de quem injustamente o possua) (MALHEIROS, 2019).

Em estudo a respeito da propriedade não regular na órbita econômica de países em desenvolvimento (estudo feito sobre o continente africano e América Latina), constatou-se a existência de significativos potenciais de ativos financeiros consistentes em posses defectivas que, sem a regularização registral, constituem –se em apenas casas construídas em terrenos cujos direitos reais não legitimam a titularidade da propriedade, potencialidade esta denominada de “capital-morto”, gerando a circulação de riqueza apenas em um sistema econômico paralelo àquele oficial em que a concessão de crédito não se viabiliza pela ausência de predicados de legitimidade e segurança jurídica que se encontram revestidas as propriedades inseridas no sistema registral, sendo que as transações operadas neste sistema apartado, não se transformam de forma imediata no elemento principal do desenvolvimento de nosso sistema econômico, a saber, o capital (MALHEIROS, 2019).

Assevera-se que esses ativos, apesar de encontrarem-se fora do sistema legal registral e, por conseguinte, alheios aos benefícios por ele gerados, não podem ser desprezados, estimando-se que tais posses possuem nos países chamados “em desenvolvimento” a valoração de aproximadamente US\$9,3 trilhões.

O direito de propriedade tem inegavelmente uma importante função econômica, função surgida no início do século XX, quando a propriedade abandonou a ideia de utilização exclusiva para uma visão funcional, inserida como peça fundamental para o desenvolvimento econômico. A partir de então, o direito de propriedade passou a ser considerado a própria base sobre a qual é erigida a economia de mercado, porquanto permite a geração e a circulação de riqueza fundamentais ao desenvolvimento econômico (MAHEIROS, 2019).

No âmbito interno, estima-se que 45% dos imóveis existentes no Brasil, não se encontram regularizados, o que proporciona uma visão do quanto a regularização fundiária é importante na economia de um país em desenvolvimento e do quanto se perde em ativos no fomento desse sistema econômico (MALHEIROS, 2019).

Os efeitos da propriedade regular criam dissociação entre o aspecto físico do bem imóvel e o econômico, conferindo relativamente a este último aspecto, a possibilidade de seus titulares de os utilizarem como (i) elemento de garantia hipotecária ou outro instituto de natureza garantidora, com a alienação fiduciária, em operações de crédito, (ii) fixação segura de identificação de localização para fins civis e comerciais, e (iii) terminal de recepção dos serviços públicos, sendo certo que os povos que possuem elevado desenvolvimento econômico, tem inserido em seu sistema econômico a valorização da propriedade com ativo de importância ímpar através de sistema registral, conferindo autenticidade com a presunção de veracidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos derivados dos princípios da inscrição, albergado nos artigos 1.227 e 1.245 do Código Civil Brasileiro, bem como do princípio da continuidade, contemplado no disposto da Lei nº 6015/73 em seus artigos 195 e 237).

Ainda, quanto aos seus efeitos, possibilita estabelecer a responsabilização nas relações derivadas dos direitos reais na circulação de riquezas, e não apenas um ativo em si mesmo, bem como, a sua desvinculação do aspecto físico para adentrar na ciranda econômica de circulabilidade de ativos fungíveis, criando vinculação de seus titulares ao ente tributante.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regularização fundiária urbana de interesse social, tem se apresentado como um método de políticas públicas habitacionais como forma de, ao menos, mitigar a problemática das ocupações irregulares no Brasil, visando conferir padrões mínimos de habitabilidade, segurança jurídica e dignidade de moradia a uma população carente e excluída do acesso ao crédito imobiliário, propiciando, ainda que de forma tímida, uma melhoria na qualidade de vida desta população.

Assim sendo, o presente artigo teve por escopo fazer uma análise sobre a problemática que envolve a regularização fundiária no Brasil, perpassando por aspectos sociais e econômicos, sem descurar-se de adentrar aos instrumentos viabilizados pela legislação para o enfrentamento do problema.

Diante deste quadro, verifica-se que sob o plano legislativo, ao Município foi conferido, pela normatização federal, singular poder de gerência sobre os problemas fundiários. Como o ente federativo afeto a gerenciar e legislar sobre assuntos de interesse local, porquanto, próximo da realidade habitacional que o circunda, e assim mais capacitado para implementar os objetivos da legislação afeta a regularização fundiária urbana de interesse social, o Município apresenta-se como espaço ideal para desenvolver projetos de redução do déficit de moradias e regularização das existentes onde seja possível dentro de políticas habitacionais que levem em consideração aspectos jurídicos, sociais e econômicos.

Outrossim, a simples outorga de título aos possuidores integrantes dos núcleos habitacionais urbanos informais, não confere, por si só, o resultado almejado, importando que investimentos em melhorias de equipamentos públicos e serviços sejam inseridos no processo de regularização, a fim de possibilitar o desenvolvimento econômico através de um capital imobilizado e que de fato possa interagir com o setor financeiro imobiliário como elemento aceitável de garantia e, aliado a instituição de políticas habitacionais efetivas que coíbam de forma definitiva a proliferação de ocupações irregulares, proporcionar de forma concreta o acesso ao crédito imobiliário que importe em aquisição de moradia digna.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânea de Moraes. *Direito à moradia: instrumentos e experiência de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, 1997.

BRASIL. *Lei nº 3.071, de 01 de janeiro de 1916*. Código Civil de 1916. Disponível em: [Lei nº 3.071 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Consulta realizada em julho de 2021.

BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Disponível em: [Lei nº 6.766 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Consulta realizada em julho de 2021.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Disponível em: [Lei 10.257 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Consulta realizada em julho de 2021.

BRASIL. *Lei 11.952, de 25 de junho de 2009*. Disponível em: [Lei nº 11.952 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Consulta realizada em julho de 2021.

BRASIL. *Lei 11.952, de 25 de junho de 2009*. Disponível em: [Lei nº 11.952 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Consulta realizada em julho de 2021.

BRASIL. *Lei 11.997, de 07 de julho de 2009*. Disponível em: [Lei nº 11.997 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Consulta realizada em julho de 2021.

BRASIL. *Medida Provisória, de 22 de dezembro de 2016*. Disponível em: MP 759. Consulta realizada em julho de 2021.

BRASIL. *Lei 13.465, de 11 de julho de 2017*. Disponível em: [Lei nº 13.465 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Consulta realizada em julho de 2021.

BRASIL. *Lei 14.133, de 01 de abril de 2021*. Disponível em: [Lei nº 14.133 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Consulta realizada em julho de 2021.

CARVALHO, Afrânio de. *Registro de Imóveis*. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30 ed. rev., atual. E ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. É possível equacionar o problema da pobreza via economia de mercado? A política de formalização da propriedade imobiliária em Hernando de Soto. *Cadernos do IPPUR*. Rio de Janeiro, Ano XXI, n. 1, p. 99-130, 2007.

MALHEIROS, Rafael Taranto. *O procedimento administrativo da regularização fundiária urbana de interesse social como garantia do direito à moradia*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). 2019. Orientadora: Clarice Seixas Duarte. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019.

MALHEIROS, Rafael Taranto. *A Formalização da Propriedade Imobiliária e a Oferta de Crédito: a regularização fundiária urbana como vetor de desenvolvimento econômico*. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, [S.l.], v. 12, n. 2, p. 136-152, mar. 2019. ISSN 2595-0894. Disponível em: <<https://revistapgbcbcb.gov.br/index.php/revista/article/view/956>>. Acesso em: 19

jul. 2021.

MALHEIROS, Rafael Taranto; DUARTE, Clarice Seixas. *A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade*. REI-Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, 2019.

MALTA, Gabrielle Sperandio; DA CRUZ CORREA, Marina Aparecida Pimenta. *Aspectos da nova lei de regularização fundiária urbana no Brasil e a contextualização do histórico urbano brasileiro*. Perspectivas em Políticas Públicas, v. 11, n. 22, p. 117-146, 2018. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/3465>. Acesso em: 18 jul. 2021.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. *Regularização fundiária urbana de interesse social no direito brasileiro*. 2013. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

PINTO, Victor Carvalho. *Mitos e verdades sobre a nova lei da regularização fundiária urbana*. 2017. Disponível em: < <https://caosplanejado.com/mitos-everdades-sobre-a-nova-lei-da-regularizacao-fundiaria-urbana/> >. Acesso em: 17 Jul. 2021.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. *Regulação da função pública notarial e de registro*. São Paulo: Saraiva, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Direito fundamental à moradia na constituição*. *Revista eletrônica sobre a reforma do Estado*. Salvador, n. 20, 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/ingo-wolfgang-sarlet/o-direitofundamental-a-moradia-na-constituicao-algumas-anotacoes-a-respeito-de-seucontexto-conteudo-e-possivel-eficacia>>. Acesso em: 17 Jul. 2021.

SPINAZZOLA, Patrícia Cezário Silva. *Impactos da Regularização Fundiária no Espaço Urbano*. Dissertação de mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2008.