

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO GOVERNO TEMER:****NOTAS SOBRE A LEI Nº. 13.465/2017****Daniel Mendes Mesquita de Sousa<sup>1</sup>****1. Introdução**

O governo Federal brasileiro sancionou dia 11 de julho de 2017 a Lei Nº 13.465, que altera a política de **regularização fundiária rural e urbana**, inclusive no âmbito da Amazônia legal e institui mecanismos para modificar procedimentos de alienação de imóveis da União. Esta lei altera marcos legais sobre a política urbana e da função social da propriedade, discutidos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, revogando a disciplina nacional da regularização fundiária de Assentamentos Urbanos (Lei Nº. 11.977/2009, Capítulo III), além das regras de alienação de imóveis da União, do Programa Terra Legal na Amazônia<sup>2</sup>.

Durante a solenidade de apresentação da nova lei, o ministro do Planejamento, Dyogo Oliveira, afirmou que diversas “cartas serão enviadas para cerca de 150 mil famílias que já podem fazer os registros nos cartórios. São famílias que hoje moram em áreas da União com insegurança e não sabem se amanhã ou depois estarão nas suas casas”<sup>3</sup>, como uma forma de materializar a preocupação do governo em titular as populações de baixa renda de forma mais rápida e sem burocracia. Em contrapartida, não se abordou sobre a quantidade de medidas e mecanismos do arcabouço da regularização fundiária no Brasil que foram alterados que, ao fim e ao cabo, parecem criar meios para falsos loteadores das terras urbanas e rurais, desmatadores e grileiros de terras avançarem sobre o patrimônio público, como apontam diversas instituições, movimentos sociais, e organizações não governamentais, na que ficou conhecida como “**Carta ao Brasil, a desconstrução da regularização fundiária no Brasil**”<sup>4</sup>, através do novo mecanismo de *legitimação fundiária*.

---

<sup>1</sup>Arquiteto e Urbanista do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro e Pesquisador vinculado ao Núcleo de Estudos e Pesquisas Habitacionais e Urbanas da UFF (NEPHU-UFF).

<sup>2</sup> “Em 2009, o Ministério do Desenvolvimento Agrário iniciou uma nova fase no processo de conservação e implantação de modelos de produção sustentável na Amazônia Legal. O mutirão Arco Verde Terra Legal uniu ministérios e órgãos federais para a preservação da Amazônia. O mutirão combinou acesso a direitos e cidadania para milhares de brasileiros com ações de regularização fundiária e combate à grilagem (MDA, 2017. Acesso em 10.7.2017 em <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/serfal/apresenta%C3%A7%C3%A3o>).

<sup>3</sup> Link para a reportagem: <http://g1.globo.com/politica/noticia/temer-sanciona-lei-que-preve-novas-regras-para-regularizacao-fundiaria.ghtml>. Acesso em 04.08.2017.

<sup>4</sup>Link para o documento: [https://media.wix.com/ugd/3afe0e\\_3e66bfc62fd646f1870b6480f1d04f76.pdf](https://media.wix.com/ugd/3afe0e_3e66bfc62fd646f1870b6480f1d04f76.pdf). Acesso em 10.07.2017.

Não faltam autores que tratem da questão com argumentos de natureza econômica ou mesmo com base nas diretrizes do Banco Mundial. Este enfoque da regularização fundiária foi muito bem sintetizado pelo economista peruano Hernando de Soto, cuja obra tem influenciado a discussão e a formulação de políticas internacionais de regularização fundiária. Entre suas publicações mais importantes temos *O Outro Caminho* (1989) e *O Mistério do Capital* (2000).

De Soto propõe a simplificação de procedimentos que conjugue a criação de registros de propriedade unificados que permitam dar confiabilidade às transações e a propriedade. Dessa maneira pode ser utilizada como garantia para obtenção de empréstimos, de forma a transformar os agentes informais em empreendedores econômicos. Sua abordagem não leva em consideração a questão social, como a garantia da qualidade de vida ou mesmo das conquistas dos direitos sociais.

Segundo Fernandes (2011, p. 40), a regularização na América Latina aponta para dois caminhos: a legalização da posse, **por meio da titulação em massa**, como na experiência peruana, e **a legalização da posse** associada à **melhoria mais ampla dos serviços**, indicadas pelas experiências do Brasil. Nos dois casos, os efeitos foram imprevistos ou inesperados. A questão central dos programas é que eles acabaram por estimular novos assentamentos informais (o que os programas estavam tentando resolver). O efeito indireto foi a *gentrificação*, principalmente nas áreas centrais das regiões metropolitanas.

Para desvendar o processo que nos conduziu a este momento de grandes mudanças na forma de compreensão do Estado brasileiro sobre a regularização fundiária, é preciso rever as bases do subdesenvolvimento e da dependência em que o Brasil foi condicionado e refletir sobre suas principais causas, que parecem derivar de duas principais ausências: **a reforma agrária e a reforma urbana**.

Cabe perceber nesta introdução, que os setores identificados com o liberalismo, recentemente avançaram na disputa de novas fronteiras para ampliação da acumulação, por meio da aprovação da nova política de regularização fundiária, – e a Amazônia faz parte deste processo –, seja na forma de espoliação, na sua forma primitiva, como prefere David Harvey (2016), ou por expropriação, que é a supressão de direitos. Neste sentido, o Brasil parece combinar as duas formas de acumulação, como sugere Rosa Luxemburgo (1985), quando argumenta que a ampliação da acumulação está “ligada de antemão a produtores e consumidores não capitalistas”, ou mesmo Lefebvre (1968), ao deixar claro que a “libertação dos camponeses não acontece sem os benefícios para a cidade”.

Esse artigo, na forma de comentário jurídico, tem como objetivo, para além desta introdução, contextualizar a política de reforma urbana que vinha sendo praticada no Brasil e apontar as inconstitucionalidades principais da nova lei de regularização fundiária. Por fim, na conclusão, que aponte uma avaliação sobre os novos instrumentos à luz da necessária e urgente reforma urbana.

## 2. Contextualizando a regularização fundiária no governo Temer

Não seria exagero afirmar que o que ocorre nos países da periferia capitalismo é a plena vigência do neoliberalismo, onde a noção de desenvolvimento passa a ser norteadada pela imposição da competitividade e eficiência, contaminando o mundo da economia, política e da vida social. Os gritantes resultados já se fazem presentes: desemprego estrutural, crise ambiental, disparidades regionais, gentrificação, entre outras não menos graves consequências (BINENSTEIN G., 2015, p. 33).

No nosso caso é fácil perceber essa influência, ao analisarmos a mudança dos princípios que nortearam a Lei Nº 13 465. Onde se lia:

**I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda**, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade (...); **II – articulação com as políticas setoriais de habitação**, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, (...); **III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização**; **IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos**; **V – concessão do título preferencialmente para a mulher**” (Art. 48, Lei Nº 11.977, 2009, grifo nosso).

Agora se lê o seguinte texto,

os poderes públicos formularão (...) suas políticas de acordo com os princípios de **sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional** (Art. 9, lei nº 13.465, 2017, grifo nosso).

Essa mudança de diretriz está associada a uma relação estreita entre ideologia e sociedade que não é estranha à história do urbanismo. Ou seja, os projetos de cidade tendem a se identificar com os projetos de sociedade. O próprio desenvolvimento do planejamento, enquanto disciplina, vive esse processo... Não é à toa que, a partir da década de 1940, o planejamento passa a ter uma importante rejeição, no campo das lutas sociais, devido à sua associação com o centralismo autoritário do Estado (FARIA, PONTES, 2016, p. 231). O

contexto desse fenômeno caracterizou-se, entre outros fatores, pela expansão da cidade industrial, do modo fordista de produção, pela consolidação do que se convencionou chamar de Estado desenvolvimentista, incrementado por um aparelho burocrático. Ou seja, é a expressão culminante do que Weber (1980) definiu “como modernização, fundamentada na ideologia racional, na racionalização da vida, na ética racional da economia”. O planejamento surge, de um lado, como instrumento para reforçar as condições favoráveis à acumulação e reprodução, e de outro lado, como uma importante fonte de legitimação da ordem social.

Isto é, essas questões nos levam inevitavelmente à participação popular. É importante que essa questão reapareça, pois é uma questão sensível desde década de 60, que tem sido também vista como resultado da perda de credibilidade das instituições representativas e dos baixos níveis de eficiência da gestão pública e ainda, como proposta alternativa à democracia representativa já desgastada (SALES, 1998; BRANDÃO, 1997, apud BIENENSTEIN R., 2001, p. 67).

Apesar da Constituição Federal de 1988 ter aberto caminhos para uma nova abordagem sobre o planejamento urbano e organizado um capítulo sobre a questão urbana, detalhado no Estatuto da Cidade em 2001, cabe apontar algumas questões centrais do processo de consolidação da política urbana.

Segundo OMENA (2016, p.138), durante o processo de transição para nova república, houve o aprofundamento de duas tendências da institucionalidade: mediações formais entre Estado e sociedade e as reformas neoliberais, que se complementaram de forma contraditória nas últimas duas décadas.

Por um lado, a constituição dos Conselhos Gestores, Orçamentos Participativos e ações de marketing urbano se disseminaram a partir dos anos 1990, num contexto de municipalização político-administrativa e de um crescente aumento do ativismo na sociedade civil, tanto dos movimentos, quanto pela participação do setor empresarial dentro da administração pública – privatizações, parceiras público-privadas, crescimento das técnicas empresariais – que apresentavam um potencial de conflito em relação aos princípios progressistas na nova legislação urbana (OMENA, *idem*).

Entretanto, cabe apontar uma tendência inspirada na obra do antropólogo James Holston (2016, p. 191-195) e reivindicada por diversos autores, que no início do século XXI, uma nova cidadania parece surgir dos escombros desta democracia representativa, que ficou conhecida como *cidadania insurgente*. Ela foi teorizada por ele em 2008, a partir dos grandes levantes e manifestações em diversas cidades do mundo e dos novos instrumentos de participação e mobilização, principalmente nas redes sociais da internet, criando uma pauta de

exigências voltadas para os espaços da cidade, que não priorizam reivindicações direcionadas, necessariamente, ao Estado. Esta é uma questão sensível em relação a regularização fundiária, pois não existe regularização sem a participação do Estado. Regularização fundiária é uma reforma, logo está inscrita nos limites do capitalismo. Veremos a seguir como as reformas foram interpretadas no Brasil.

*Regularização fundiária pra quem?*

Promover a regularização fundiária e dotar de infraestrutura as favelas e loteamentos irregulares são essenciais para resgatar a dignidade e a autoestima dos pobres urbanos, mas, admite Souza (2002, p.294), “deve ser realizado de modo sério, transparente, participativo e tecnicamente correto”. Um instrumento para essa realização é a usucapião que se assenta sobre o conceito de propriedade em fase da defesa de interesses legítimos. Em resumo, advêm do interesse de limitar o direito de não construir, ou seja, deixar a terra ociosa é um atentado aos direitos coletivos (idem). Daí a necessidade de dar uma função social à propriedade.

A Constituição Federal, em seu Art. 183, é clara em afirmar que **“aquele que possuir, como sua, área urbana de até 250 m<sup>2</sup>, por cinco anos consecutivos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”**. Porém, esse instrumento é limitado a imóveis privados.

O Estatuto da Cidade, embora contivesse diversas inovações, não abordou a regularização em terras públicas. Para isso, foi editada a Medida Provisória N<sup>o</sup> 2.220/2001, que é outro instrumento para a realização da regularização de ocupações em terras públicas que passa a ser utilizado. Trata-se da concessão de direito real de uso, que nada mais é que um contrato entre o Estado e os ocupantes. Os concessionários recebem uma garantia legal de permanência no local, podendo a concessão se dar a título oneroso ou não (cf. ALFONSIN, apud SOUZA, p. 296). O Estatuto da Cidade ainda registra a possibilidade da usucapião coletiva que, por analogia corresponde à concessão real de uso coletiva no caso das terras públicas ocupadas. Ainda há os casos de loteamentos clandestinos, adquiridos de boa-fé por população de baixa renda, uma situação diferente. Nestes casos, o Estado deve realizar esforços para que os loteamentos sofram as alterações necessárias para se adaptar a Lei Federal N<sup>o</sup> 6.766 de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

Por fim, cabe conferir importância a outros instrumentos da política urbana, que possuem função complementar no processo de regularização fundiária e podem ser aplicados, ao ser definido o zoneamento e o uso e ocupação solo do município. Dentre esses

instrumentos, destacamos: (i) a delimitação de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS); (ii) a desapropriação por interesse social e a requisição urbanística (requisição de um imóvel de propriedade privada para fins de interesse público); (iii) o direito de preempção (prerrogativa do Estado de preferência na aquisição de um imóvel); e (iv) o direito de superfície (transferência do potencial edificável do terreno, mantendo a propriedade do mesmo). Encontramos uma vasta bibliografia sobre esses instrumentos, podendo citar, ALFONSIN (1997), FERNANDES (1998) e SAULE Jr. (1999). Esses instrumentos foram forjados no processo da Constituinte, no bojo do Fórum Nacional de Reforma Urbana, e aperfeiçoados posteriormente.

Mas, no balanço das intervenções de regularização fundiária nos últimos anos, temos observado que a questão não tem sido verdadeiramente enfrentada. Constatamos que existem poucos programas e que os municípios não são equipados de forma adequada para garantir as intervenções necessárias. A atual administração federal considera que o grande problema da regularização fundiária é a informalidade e, a partir daí, criou mecanismos para tentar acelerar o processo de titulação.

### **3.1. As iniciativas do governo Temer**

A esse respeito cabe aqui destacar brevemente alguns aspectos da nova Lei Nº. 13.465 de 2017: (i) a lei possibilita a alienação de terras públicas, inclusive daquelas onde já existem acampamentos ou assentados da Reforma Agrária (Art. 17), e mesmo das áreas ocupadas por famílias de baixa renda nas cidades; (ii) o Art. 22 aponta para a municipalização da desconcentração fundiária, uma iniciativa que, na prática, inviabiliza a política de Reforma Agrária, já que os latifundiários exercem bastante influência nos entes locais do Estado. O município será o ente federativo responsável por encaminhar o processo de divisão de terras na Reforma Agrária; (iii) o Art. 19 prevê o lançamento de edital para a composição de novos assentamentos, que não levam em conta as famílias que já se encontram no assentamento, muitas vezes há mais de uma década acampadas à beira de estradas e em exposição à todo tipo de conflito.

Cabe destacar também, a Seção III que cria o instituto jurídico da *Legitimação Fundiária*, estabelecendo no Art. 23 a forma de constituir, conferido por ato do poder público, isto é, propondo como “forma originária de aquisição do direito real de propriedade (...), àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de

dezembro de 2016”. No entanto, para a população de baixa renda, algumas condições são apresentadas, como a obrigação do beneficiário não possuir outro imóvel, não ter nenhuma outra *legitimação* e, se o imóvel for para uso comercial, ter que ser reconhecido como de interesse público. Por outro lado, para a população que não for de baixa renda, não há condições nem limitações para se utilizar a *legitimação fundiária*, inclusive de uma mesma pessoa ser beneficiária de diversas legitimações. Ou seja, não visa a função social da propriedade. Antevemos uma inconstitucionalidade aqui, pois a constituição federal era direta em afirmar que esse tipo de iniciativa só poderia ser realizada em área privada.

### 3. A mudança de rumo da regularização fundiária: Conclusões preliminares

Esse artigo buscou demonstrar que as mudanças na legislação fundiária, considerando a aprovação da Lei Nº. 13.465, por um lado, afirmam “a ideia de que os pobres se mantêm mergulhados na miséria pela falta do acesso a propriedade” e, por outro, disponibiliza terrenos públicos para o mercado de terras privado, fazem com que o discurso da propriedade alimente a perpetuação da situação de precariedade, pelo efeito concomitante que ele possui, pois é capaz de destruir “os modos coletivos de apoios mútuos” (HARVEY, 2016, p.57), principalmente, das população de baixa renda, deslocadas de seu lugar de origem, para espoliar o que for possível do território e, simultaneamente, explorar os direitos dos trabalhadores, num duplo processo que intensifica a periferização e aliena a cidade, que parece ser uma das formas de sustentar o subdesenvolvimento do Estado.

Com destaque para o que Fernandes (2011, p.43) aponta quando defende que, para os casos dos assentamentos informais de pessoas que não são pobres e estão em terras públicas, não haver justificativa para transferir diretamente a propriedade dos lotes para os ocupantes, sem que haja um processo de leilão para obter o preço mais elevado possível. Os ocupantes de classe média e alta de terras públicas podem ter direito à preferência e à indenização, se não forem os ganhadores do leilão, mas, em princípio, não deveriam ter direito à transferência livre e direta, usando as mesmas leis que autorizam a transferência de terras públicas por razões de interesse social. Afinal de contas, nestes casos, tinham a opção de acesso formal à terra e à moradia, mas decidiram morar desrespeitando a lei.

Portanto, o instrumento de *legitimação fundiária* aponta no sentido indicado por Hermano de Soto, mas sua implementação não será fácil, principalmente pelos questionamentos judiciais que sofrerá, tendo em vista as diversas inconstitucionalidade, pela dificuldade dos municípios se adequarem as novas normas. No entanto, cabe salientar que os

caminhos escolhidos pelo governo Temer, apontam para intensificação de conflitos em áreas rurais e urbanas, com instrumentos novos que contribuem para a privatização do patrimônio público.

#### 4. Referências Bibliográficas

BIENENSTEIN, Regina. **Redesenho Urbanístico e Participação Social em Processos de Regularização Fundiária**. Tese de Doutorado. São Paulo, FAUUSP, 2001.

BRASIL. **Lei Nº 11.977/2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

BRASIL. **Lei Nº 13.465/2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.

BRASIL. **Lei Nº 10.257/2001**. Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1ª Edição.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FONTES, Virginia. **O Brasil e o Capital-imperialismo**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2014.

HOLSTON, James. Rebeliões metropolitanas e planejamento insurgente no século XXI. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos**, Recife, v.18, n 2042, p.191-204, 2016.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 1968.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. Políticas fundiárias: o desmonte proposto pelo “governo” Temer por meio da MP 759 / 2016. **In: Revista Trincheiras, IBASE, 2016**.

LUXEMBURGO, Rosa. **A acumulação de Capital**. São Paulo: Nova Cultural, 2ª ed., 1985.

OMENA, Erike, “A copa das manifestações e os processos de governança Urbana no Brasil”. **In: “Brasil o impacto da copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016”** Org. JUNIOR, Orlando Alves dos Santos, et all, Rio de Janeiro, E-papers, 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade. **Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 3ª ed, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.