

“Segurança da Propriedade” como finalidade da Regularização Fundiária Urbana de interesse social. E o Direito à Cidade? (Paper 592)



Simaia do Socorro Sales das Mercês¹

RESUMO

O trabalho discute o direcionamento conferido a partir de 2017 à política de regularização fundiária urbana de interesse social no Brasil, decorrente das disposições da Lei Federal nº 13.465/2017, tomando por base a noção de direito à cidade, a qual se amplia pelo entendimento da localização intra-urbana como dimensão constitutiva importante. Parte-se de breve revisão da literatura acerca da noção de direito à cidade e das críticas formuladas a diversos problemas associados aos objetivos e design atuais da política. Destarte, apoiada na noção de direito à cidade em sentido ampliado e em análise das transformações observadas no bairro Benguí e na porção da cidade onde se localiza, no município de Belém, estado do Pará, busca-se apontar a perspectiva para a permanência dos ocupantes informais na área, após a implementação de política de regularização fundiária. O caso estudado pode ser tomado como representativo dos efeitos da adoção, em ocupações informais bem localizadas, de instrumentos criados pela Lei 13.465/2017 visando segurança da propriedade e inserção de imóveis no mercado formal. Conclui-se que, nesses casos, há fortes indícios de que os ocupantes venham a ser substituídos, em um processo de valorização imobiliária que corrói o direito à cidade em sentido ampliado para as populações de interesse social.

Palavras-chave: Regularização Fundiária Urbana. Direito à cidade. Segurança da posse. Lei Federal 13.465/2017. Segurança da propriedade.

¹ Doutora em Arquitetura e Urbanismo, professora e pesquisadora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. E-mail: smerces@ufpa.br.

ABSTRACT

This paper discusses the direction given since 2017 to the urban land regularization policy of social interest in Brazil, resulting from the provisions of Federal Law No. 13.465/2017, based on the notion of the right to the city, which is expanded by understanding intra-urban location as an important constitutive dimension. It begins with a brief literature review on the notion of the right to the city and the criticals formulated regarding various problems associated with the current objectives and design of the policy. In this way, supported by the notion of the right to the city in a broader sense and an analysis of the transformations observed in the Benguí neighborhood and the part of the city where it is located, in the municipality of Belém, state of Pará, this study seeks to point out the perspective for the permanence of informal occupants in the area after the implementation of the land regularization policy. The case that is being studied can be taken as representative of the effects of adopting, in well-located informal occupations, instruments created by Law 13.465/2017 aimed at property secure and the insertion of properties into the formal market. It can be concluded that, in these cases, there is strong evidence that the occupants will be replaced, in a process of increase in the value of urban real estate that erodes the right to the city in a broader sense for populations of social interest.

Keywords: Urban Land Regularization. Right to the city. Secure land tenure. Federal Law 13.465/2017. Secure urban real estate property.

INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras foram e continuam sendo produzidas em grande parte por informalidade/irregularidade, configurando diversos problemas nas esferas social, econômica, ambiental, jurídica e registral. Uma correlação disso encontra-se nas formas de acesso ao solo desde o Brasil Colônia, que envolvem movimentos de regularização fundiária e novos ciclos de irregularidade/informalidade em contextos de conflitos de interesses e de direitos instituídos a partir de escolhas políticas (Luft, 2021).

No presente momento, afirmam-se na gestão urbana políticas de regularização fundiária sob o paradigma da “segurança da propriedade” com vistas a alcançar objetivos econômicos e, secundariamente, sociais. Dos defensores dessa tese, anotam-se argumentos como o desenvolvimento econômico e o aumento da arrecadação pública; a diminuição dos riscos de despejos ou remanejamentos forçados; o fortalecimento do direito à moradia digna e à ampliação da cidadania, todos com base na consolidação do direito de propriedade, apoiado pelo registro imobiliário. Por outro lado, análises apontam a contradição ou insuficiência da regularização fundiária fundada no direito de propriedade para o alcance desses objetivos e mesmo a melhoria habitacional. Entende-se que, dessa forma, tais análises colocam em xeque a possibilidade de instrumentos jurídicos prevaletentes nas intervenções dos governos favorecerem o direito à cidade.

O termo direito à cidade é polissêmico, tem “uma faceta teórico-conceitual e outra prática-reivindicativa” (Tavolari, 2016: 93) e tem sido apropriado em ambientes acadêmicos e também nas lutas sociais. Entende-se que a acepção mais ampla, como direito à cidadania, à possibilidade de encontro e festa, de transformação do cotidiano e da vida urbana (Lefebvre, 1969), não é dissociada da que coloca em primeiro plano as reivindicações por infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos (Castells, 1983).

Assim sendo, retoma-se a discussão sobre a (im)possibilidade de ampliação do direito à cidade como resultado de política de regularização fundiária segundo os atuais fundamentos, enfatizando que à efetivação do direito à cidade, nos planos material e subjetivo entrelaçados, são implicadas condições propiciadas unicamente pelo acesso aos equipamentos, serviços e oportunidades associadas ao espaço urbano. Desse ponto de vista, decorre uma dimensão fundamental do direito à cidade, que é o acesso a boas localizações e não somente à infraestrutura essencial, para onde, hipoteticamente, dirige a Lei Federal nº 13.465/2017.

Parte-se do pressuposto de que, sob o novo paradigma, a Lei 13.465/2017 não apenas simplifica os procedimentos para regularização fundiária, mas, principalmente, redireciona o foco da política, dos problemas urbanos para a inserção de imóveis no mercado imobiliário formal, como tem sido apontado por vários autores. Neste trabalho, argumenta-se que o atual paradigma tende a promover tal inserção, alcançando de forma ainda mais perversa ocupações bem localizadas na cidade. Da perspectiva adotada, analisam-se ações de regularização fundiária empreendidas pelo município de Belém, estado do Pará, especificamente sobre parte do bairro Bengui, cuja ocupação, ainda que informal, está consolidada há mais de 45 anos, buscando identificar possíveis efeitos para os ocupantes da área no que concerne ao direito à cidade.

Conclui-se pela importância do entendimento da regularização fundiária como política urbana dirigida à ampliação do direito à cidade, assegurando o acesso ao solo urbano bem localizado e garantindo a permanência dos ocupantes de baixa renda nas áreas valorizadas,

ao invés de priorizar segurança jurídica a titulares de bens imóveis mediante consolidação do direito de propriedade.

DIREITO À CIDADE E LOCALIZAÇÃO NO ESPAÇO INTRA-URBANO

No pensamento de corte marxista, o direito à cidade, formulado inicialmente por Lefebvre, indica um sentido de emancipação, em contraposição à alienação da vida cotidiana na cidade (Lefebvre, 1969). Ainda na década de 1970, tal formulação foi criticada por Castells, considerada abstrata, utópica e ideológica, e incompatível com o pressuposto que fundava sua ideia de que os movimentos sociais urbanos, as demandas por habitação, teriam capacidade de controverter a ordem estabelecida (Castells, 1983). A difusão dessas ideias, aproximando-se mais ou menos das proposições pioneiras, ocorreu no Brasil a partir dos anos de 1970 e 1980, resultando em “uma combinação de concepções aparentemente pouco conciliáveis: um amálgama entre o direito à cidade, de Lefebvre, e a noção de luta por acesso a equipamentos de consumo coletivo por parte de movimentos sociais urbanos, desenvolvida por Castells” (Tavolari, 2016: 98).

Na trajetória conceitual construída por Tavolari, em relação à difusão do conceito no país, fica claro que:

não houve uma pretensão sistemática de dizer o que o direito à cidade é ou mesmo de discutir seu estatuto. Um ponto comum entre todos os textos, sejam eles de intervenção ou acadêmicos, é a afirmação de que o direito à cidade não se restringe a reivindicações imediatas dos movimentos por direitos ou serviços urbanos específicos — ele seria o conjunto dessas demandas, apontaria para outras noções como as de democracia, cidadania e autonomia, seria elemento constitutivo da formação de uma consciência ou experiência compartilhada pelos movimentos sociais. Também mostra que, nesse momento, “direito à cidade” não é uma categoria nativa, ou seja, não é mobilizada por quem protesta. É muito mais uma tentativa de organizar lutas fragmentadas num denominador comum, de ampliar pautas específicas para um contexto mais abrangente com objetivos políticos não imediatos, de dar um sentido à apropriação dos espaços da cidade e das lutas por direitos, na tentativa de traduzir mudanças na cultura política dos movimentos sociais urbanos. E, sobretudo, é utilizado como categoria para compreender a emergência desses movimentos (Tavolari, 2016: 102).

A autora exemplifica com o uso do termo direito à cidade nas lutas por habitação e transporte, que apontaria para uma dimensão coletiva maior do que o direito à moradia e a serviços urbanos:

Não ter casa não significa apenas não poder permanecer fisicamente na cidade, mas não pertencer a seus laços sociais. [...]. Com a negação do direito à moradia e do acesso à habitação, o pertencimento à cidade também é negado — e essa dimensão não é só individual, na medida em que determina quem pode fazer parte da cidade. A frase “Uma cidade só existe para quem pode se movimentar por ela”, usada como um dos motes do Movimento Passe Livre, também é representativa desse aspecto coletivo. O aumento da tarifa violaria não só o direito ao transporte, mas impediria a própria experiência da cidade por quem deixa de poder pagar pela passagem ou por quem passa muitas horas no trajeto entre a casa e o trabalho (Tavolari, 2016: 106).

E mais:

Movimentos por moradia, terra urbana e transporte público colocam em primeiro plano a miséria social de quem não tem casa, terra, não pode se locomover pela cidade ou vive na situação de despejo iminente. A precariedade das condições de vida evidencia a exploração e a desigualdade, repertório atrelado à crítica social. Essas demandas poderiam muito bem ser vocalizadas a partir de direitos específicos — direito à moradia, à terra e ao transporte —, mas vinculá-las ao direito à cidade deixa de tratá-las como questões isoladas (Tavolari, 2016: 107).

Dessa forma, associado a uma grande variedade de significados, por meio do termo direito à cidade, “é possível articular tanto a crítica social quanto uma crítica fundada na perda de autenticidade e de liberdade” (Tavolari, 2016: 107). Considera-se ainda que os valores subjetivos relacionados, tais como criatividade e cidadania, são entrelaçados às condições materiais de vida, inclusa infraestrutura essencial, esta definida na Lei Federal 13.465/2017. Não apenas isso.

O acesso ao solo urbano também é fundamental, portanto, à ampliação do direito à cidade, em sentido amplo, associado a vantagens locais. Com essa afirmação, destacam-se não somente os aspectos relativos ao solo seguro e dotado de infraestrutura essencial. Como se sabe, a fruição de benefícios e potencialidades da urbanização depende do atributo localização no espaço intra-urbano.

Na acepção de Villaça, localização é a característica específica do espaço intra-urbano:

Os produtos específicos resultantes da produção do espaço intra-urbano não são os objetos urbanos em si: as praças, as ruas, os edifícios, mas suas localizações. [A produção dos...] objetos urbanos certamente é produção de espaço. Entretanto, o é tanto quanto a produção de cadeiras, árvores ou canetas. A produção dos objetos urbanos só pode ser entendida e explicada se forem consideradas suas localizações. A localização é, ela própria, também um produto do trabalho e é ela que especifica o espaço intra-urbano (Villaça, 2001: 24-25).

As localizações, que “são fruto do trabalho humano, mas não podem ser reproduzidas por ele”, não resultam da ação individual dos agentes sociais; e cada localização é “associada ao espaço intra-urbano como um todo, pois se refere às relações entre um determinado ponto do território urbano e todos os demais” (Villaça, 2001: 28-29). Assim, referido autor estabelece relação indissociável entre produção social do espaço intra-urbano, localização e acessibilidade.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA DE AMPLIAÇÃO DO DIREITO À CIDADE

São amplamente conhecidas as características da urbanização no Brasil e a relação entre desigualdades sociais, insegurança da posse do solo urbano e não efetivação do direito à cidade, seja em sentido amplo, como na acepção lefebvriana, seja na conceituação mais restrita de acesso a infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos.

Nas cidades brasileiras, a irregularidade/informalidade na apropriação do solo atravessa os diversos grupos sociais. Ávila e Ferreira, por exemplo, ao analisar a insegurança da posse em Minas Gerais, reúnem evidências da “inexistência de interdependência entre problemas

fundiários, precariedade da edificação ou acesso à infraestrutura” (2016: 197). No entanto, a irregularidade/informalidade do domínio do solo tem repercussões negativas muito mais dramáticas para a população de baixa renda, destacando-se aqui a insegurança da posse.

Dado que o acesso ao solo urbano regularizado se dá, em geral, pelos mecanismos de mercado, em que o bem é mercadoria com valor fora do alcance da demanda, insolvável, o atendimento às necessidades da população de baixa renda ocorre em grande medida pela ocupação irregular/informal, portanto, sujeita a retomada por outros agentes sociais, proprietários ou não.

O acesso ao solo urbano irregular/informal pela população de baixa renda, em muitos casos, se dá em áreas da cidade que por algum motivo não são objeto de desejo no mercado formal, tais como aquelas com legislação de uso e ocupação do solo restritiva e, ainda, as mal localizadas, considerando-se a estrutura urbana em que se inserem. Ressalta-se, neste ponto, que a irregularidade/informalidade é obstáculo principalmente para o mercado formal de solo e imóveis, dada a existência do mercado informal, como nos mostraram Abramo (2003; 1989), Baltrusis (2005; 2000) e outros. Assim, em termos gerais, enquanto perdurarem os atributos restritivos, a ocupação irregular/informal pode se manter. Mas a ameaça de expulsão é presente, caracterizando as ocupações irregulares/informais pela insegurança da posse.

Luft (2021) observa que, com a intensificação da urbanização no Brasil no século XX e as novas funções assumidas pelo Estado na garantia de direitos, à propriedade da terra/imóvel foram sendo conferidos diferentes desenhos jurídicos, “afastando-se do status de domínio ilimitado”, mas sem desvinculá-la de seus “pressupostos liberais: propriedade-registro, individual, exclusiva e qualificada pelos direitos potestativos de uso, gozo, fruição e sequela”. Na esfera federal, somente em 1979, com a aprovação da Lei nº 6.766 alterada pela Lei nº 9.785/1999, “a regularização fundiária deixou de ser apenas sinônimo de titulação do domínio e agregou condicionantes urbanísticos “para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes” (art. 40)” (Luft, 2021: 39). Sob o paradigma urbanístico-fundiário, Luft inclui ainda a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 10.257/2001 e a Lei nº 11.977/2009, que conformam “um tratamento mais sistemático da regularização fundiária, consolidando a necessária associação entre medidas de titulação e urbanização” (2021: 40).

Nesse cenário, concepções teóricas e regulamentares sobre a propriedade e sobre o urbano pautadas nas complexas relações sociais e econômicas instrumentalizaram mecanismos que, por exemplo: incitaram a proteção da posse independentemente da propriedade; viabilizaram a regularização e apropriação coletivas sobre bens públicos e privados, estabelecendo regimes urbanísticos mais flexíveis; e multiplicaram os mecanismos para implementação dos processos de regularização fundiária (Luft, 2021: 41).

Para os fins deste trabalho, importa assinalar que tal ordenamento jurídico, assentado no reconhecimento da posse como forma de apropriação da terra, além da propriedade, admitiu a possibilidade de utilização de instrumentos como usucapião individual e coletiva, Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), adotados em várias intervenções com o fim de regularizar áreas urbanas irregulares/informais até a mudança do paradigma hegemônico na regularização fundiária no país.

Ao reconhecer a posse mediante tais instrumentos, como forma de garantir segurança jurídica à ocupação irregular, e considerando suas limitações comparativamente à titulação plena da propriedade, o legislador privilegia a manutenção dos ocupantes na localização

intra-urbana contribuindo para a ampliação do direito à cidade em sentido amplo, como apresentado no item anterior deste trabalho.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A mudança paradigmática, instituída pela Lei Federal nº 13.465/2017, que revogou as disposições da Lei nº 11.977/2009 relativas à regularização fundiária urbana, deu-se em várias dimensões da questão. Para Luft,

Essa legislação e as medidas legais e administrativas relacionadas não estabeleceram apenas procedimentos e modificaram mecanismos legais utilizados para as regularizações fundiárias, mas procuraram promover verdadeiras rupturas ideológicas, simbólicas, urbanísticas, patrimoniais (públicas) e de segurança fundiária (Luft, 2021: 42).

No que respeita aos objetivos da regularização, o novo paradigma, distintamente do anterior, privilegia a propriedade individual:

A tentativa de impor um novo paradigma também trouxe uma lógica predominante de segurança fundiária por meio da regulamentação de um sistema indutor do registro imobiliário e da desqualificação de mecanismos de segurança da posse e de titulação coletiva. [...]. A priorização dessa nova lógica de segurança fundiária tem um objetivo declarado: ampliar a quantidade de imóveis individualizados, escriturados e com registro imobiliário de modo a garantir maior segurança nas transações jurídicas imobiliárias, deixando de ser capital morto para se tornar capital ativo (De Soto, 2010; Fernandes, 2011) (Luft, 2021: 43-44).

Segundo partidários desse paradigma, o registro de propriedade seria condição para a dinamização da economia, a geração de renda para as famílias beneficiadas e o aumento da arrecadação do Estado. Ávila e Ferreira, por exemplo, afirmam que:

As transações imobiliárias informais dos imóveis não registrados não geram receitas de impostos para estados e municípios. O Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis (ITBI), de competência municipal e que exclui as transações com imóveis sem registro, foi responsável por uma arrecadação de cerca de 9 bilhões de reais no país em 2013, o que representou cerca de 10% do total das receitas tributárias dos municípios brasileiros (FNP, 2014). A regularização desses imóveis, certamente, ampliaria a receita das prefeituras, aumentando os recursos para o desenvolvimento de suas políticas urbanas e reduzindo a dependência de verbas da União.

A economia também poderia ser estimulada a partir da regularização dos imóveis. Além de possibilitar o acesso ao crédito para construção e reforma, ampliando os gastos das famílias na melhoria das moradias, a regularização fundiária também permitiria que imóveis fossem usados como garantia em financiamentos para ampliação dos negócios em áreas de baixa renda, alavancando o empreendedorismo.

De Soto (2001) afirma que, apesar do espírito empreendedor das famílias pobres, faltam mecanismos apropriados para que o capital morto representado pelos trilhões de dólares acumulados em imóveis seja destravado, transformando o seu potencial econômico em capital ativo para a produção. Para ele, não é o valor em si dos imóveis que importa, mas como eles se inter-relacionam no sistema legal para a geração de capital, isto é, como o sistema de propriedade legal possibilita que se estabeleça uma rede efetiva de ativos, a partir da articulação adequada das leis oficiais com a ordem social.

Nesse sentido, Acemoglu & Robinson (2012) destacam que a segurança ao direito de propriedade com instituições inclusivas é central para estimular a atividade econômica e o crescimento econômico, uma vez que aqueles que não possuam tal segurança não estarão dispostos a investir e aumentar a produtividade (2016: 198-199).

Tais argumentos sintetizam os fundamentos do atual paradigma de regularização fundiária urbana no Brasil, que tem como pilar a “segurança da propriedade” via registro do título em cartório de imóveis. O instrumento privilegiado, adotado em grande parte das intervenções de regularização, é Legitimação Fundiária, criado pela Lei nº 13.465/2017, cuja definição encontra-se no item seguinte deste artigo.

Não serão discutidas aqui a redução do reconhecimento legal do acesso à terra/imóvel à forma propriedade individual registrada, nem a factibilidade dos objetivos voltados à dinamização da economia. Quer-se enfatizar que, ao atribuir à propriedade qualidades que a tornam juridicamente válida para inserção no mercado imobiliário formal, ao mesmo tempo, a política também a coloca no horizonte de desejo de grupos sociais outros, além dos ocupantes da área. Ou seja, a regularização de ocupações informais com o instrumento Legitimação Fundiária retira do imóvel os obstáculos jurídicos que o mantinham fora do mercado formal, acrescentando-lhe valor. Assim, potencialmente, áreas ocupadas por população de interesse social são inseridas em um segmento do mercado que não atenderia à demanda popular, suposta beneficiária da política.

O problema nisso não é fomentar o mercado imobiliário, que, de resto, já existe, ainda que informalmente. A perversão da política de regularização fundiária urbana atual é transformar o solo ocupado por população de baixa renda em mercadoria valorizada por uma demanda distinta da que necessita de intervenção pública para acesso seguro à terra e a boas localizações no espaço intra-urbano, isso em um contexto em que a terra e boas localizações são objeto de disputa entre classes e grupos sociais com capacidades econômicas e políticas absolutamente desiguais. Dessa disputa resultam, como é lógico inferir, processos de deslocamento das camadas populares e apropriação das localizações vantajosas por outros grupos sociais, com evidentes prejuízos à ampliação do direito à cidade em sentido amplo.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA CONFORME A LEI FEDERAL Nº 13.465/2017: DEFINIÇÕES, INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS

A Reurb, segundo a Lei nº 13.465/2017, envolve “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (Brasil, 2017, Art. 9). A lei institui procedimentos e instrumentos para facilitação do processamento de Reurb e consolidação do direito de propriedade.

Com a normativa fica estabelecido que a regularização fundiária urbana no Brasil passaria a compreender duas modalidades, Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), sendo a primeira aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, definida esta pelo Poder Executivo municipal, e a segunda, aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na condição anterior.

Entre os instrumentos de regularização, são admitidos institutos jurídicos já existentes no corpo normativo brasileiro, tais como a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia

(CUEM) e a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), e também são criados outros, como a Legitimação Fundiária e a Legitimação de Posse.

A Legitimação Fundiária é definida nos seguintes termos:

A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016 (Brasil, 2017, Art. 23).

A Legitimação de Posse não se aplica a imóveis de titularidade pública e é assim definida:

A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei (Brasil, 2017, Art. 25).

As condições para conversão de legitimação de posse em direito real de propriedade são as seguintes:

Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

§ 1º Nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.

§ 2º A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário (Brasil, 2017, Art. 26).

As disposições legais estabelecem, portanto, diferença entre os instrumentos em tela no que concerne ao objeto reconhecido e às condições de regularização, da qual decorrem justificativas para a adoção privilegiada do primeiro instrumento nas intervenções executadas a partir da instituição da lei. Tal escolha no sentido da consolidação do direito de propriedade tem repercussões negativas à ampliação do direito à cidade entendido em sentido amplo, como antes discutido.

Por outro lado, com a atual normativa, o processo de Reurb passa a exigir aprovação pelo município de projeto de regularização fundiária contendo, pelo menos: I) levantamento planialtimétrico e cadastral; II) planta do perímetro do núcleo urbano informal; III) estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; IV) projeto urbanístico; V) memoriais descritivos; VI) proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes; VII) estudo técnico para situação de risco; VIII) estudo técnico ambiental; IX) cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras; X) termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico antes mencionado.

Assim, sob o novo paradigma, mantém-se desvinculada a titulação de propriedade da execução de ações urbanísticas identificadas como necessárias na área, ficando esta dependente agora do cumprimento do cronograma físico de serviços e implantação de obras e do termo de compromisso firmado. A ausência de mecanismos que garantam a implantação da urbanização e de compensações necessárias significa impor sérios riscos à ampliação do direito à cidade em sentido restrito, neste trabalho associado à formulação de Castells.

Mesmo estudiosos do tema que postulam a relevância da regularização fundiária mediante a consolidação do paradigma da propriedade moderna reconhecem a necessidade de ações urbanísticas, embora não apontem meios para sua garantia, que fica, assim, ao sabor das gestões urbanas. Pimenta, Vasconcellos e Fischer (2022), por exemplo, reconhecem a insuficiência de intervenção na irregularidade fundiária restrita ao disposto na Lei nº 13.465/2017 para a efetivação do direito à moradia e defendem que, para tanto, há “necessidade da aplicabilidade por meio de políticas públicas, da execução dos aspectos contidos na legislação no que se refere às medidas sociais, urbanísticas e ambientais no processo de regularização fundiária urbana” (2022: 36). Tais medidas seriam para citadas autoras, como para outros, aquelas concernentes ao direito à moradia positivado na Constituição Federal de 1988 e legislação decorrente, que associa inadequação da moradia à falta de infraestrutura urbana e de serviço de saneamento básico e, ainda, à inadequação construtiva.

Às exigências estabelecidas pela Lei nº 13.465/2017 para instauração de Reurb é admitida exceção relativa às “glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979², que não possuem registro, [as quais] poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade” (Brasil, 2017, Art. 69). Neste caso pode ser adotado rito simplificado, sendo dispensada a apresentação do projeto de regularização fundiária, inclusive o projeto urbanístico; de estudo técnico ambiental; de Certidão de Regularização Fundiária ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos, bastando o interessado requerer junto ao cartório de registro de imóveis a efetivação do registro do parcelamento com planta da área em regularização; descrição técnica do perímetro da área a ser regularizada, dos lotes, das áreas públicas e de outras áreas com destinação específica, quando for o caso; e atestado expedido pela municipalidade de que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade.

Referente a esses casos excepcionais, é razoável supor que o legislador, ao dispensar as exigências relativas à elaboração de projeto de Reurb e à assunção de compromisso com a urbanização da área pelos gestores, amparou-se na ideia de que ocupações consolidadas, cuja origem datasse de, pelo menos, 38 anos antes da data de aprovação da lei, teriam já recebido investimentos públicos na resolução de suas necessidades em termos de infraestrutura essencial e sanado problemas ambientais porventura existentes, o que nem sempre se mostra verdadeiro quando se observam as características das áreas urbanas brasileiras. Sendo assim, em tais casos, a inexistência até mesmo da frágil promessa de urbanização representada pelo cronograma de obras e serviços e o termo de compromisso com sua execução configura perspectivas ainda mais negativas da regularização fundiária segundo os moldes atuais para as possibilidades de ampliação do direito à cidade em sentido restrito, concernente ao acesso à infraestrutura e equipamentos de consumo coletivo.

2 Data da instituição da Lei Federal nº 6.766, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras Providências.

O QUE ESPERAR DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA IMPLEMENTADA EM PARCELAS DO BAIRRO BENGUI EM BELÉM, ESTADO DO PARÁ, NO QUE CON CERNE AO DIREITO DA CIDADE?

Emanos recentes, o município de Belém tem implementado ações de regularização fundiária de áreas ocupadas irregular/informalmente, na vigência das diferentes normativas federais e municipais instituídas. Em 2010, sob os auspícios da Lei Federal nº 11.977/2009 e por meio da Lei Municipal nº 8.739, foi criado o Programa Municipal de Regularização Fundiária Chão Legal. O programa, a ser implementado pela Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém – CODEM, integrante da estrutura administrativa do município, conferiu ênfase à regularização fundiária de interesse social.

Dentre os bairros onde se desenvolveram as ações do programa, destacamos o Bengui. A localização privilegiada do Bengui se evidencia pela observação que ocorre no município polo da Região Metropolitana de Belém – RMB, às proximidades de um dos dois principais vetores de crescimento da mancha urbana e de área onde, por várias décadas, no século XX, o crescimento urbano foi obstaculizado pela existência de extensos terrenos com uso institucional, que restringiram o adensamento da ocupação e a destinação a outros usos, conhecida como “cinturão institucional” ou área de transição entre a área central e a de expansão urbana da RMB³ (Figura 1). Na área central, observam-se características que se aproximam do conceito de centro expandido, portanto, distinto de centro principal, mas envolvendo-o⁴.

A Codem demarcou em fins da década de 1950 a origem dos primeiros assentamentos humanos no Bengui (Codem, 1979 *apud* Tourinho e Sampaio, 1983). No entanto, com base em depoimentos de moradores mais antigos, bem como de líderes comunitários, à época da elaboração de seu estudo, Rodrigues e Lobo apontam que o início da ocupação na área remonta à década de 1910, sendo que

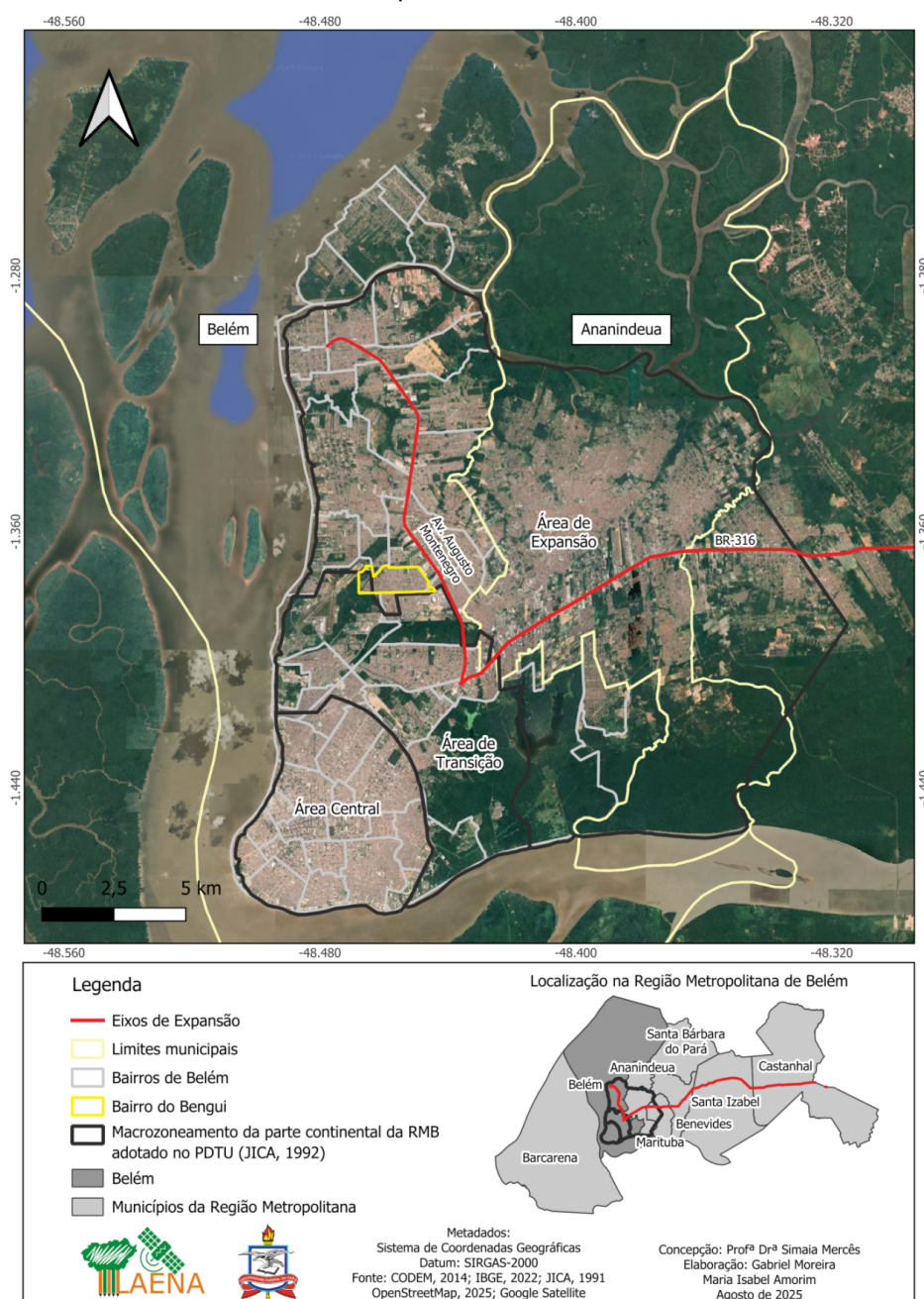
por volta de 1918, como as aglomerações residenciais já se fizessem notórias, os habitantes iniciaram um processo de abertura de caminhos ou vias, espontaneamente, que lhes permitissem um acesso às áreas próximas subjacentes e ao centro da cidade, onde certamente exerciam algum tipo de atividade produtiva” (Rodrigues; Lobo, 1982: 26, grifo dos autores).

Da análise de várias fontes, Sampaio e Tourinho concluem que “não se pode afirmar com exatidão a década em que se deram as primeiras invasões [sic]” (1983, s/n). As autoras informam que “por volta de 1968 o poder público começa a interferir no processo de planificação do Bengui” (1983, s/n). Nesse processo, citam a promoção e a elaboração de loteamentos, asfaltamento de vias, instalação de luz elétrica e água encanada e a essas ações relacionam o intenso crescimento da densidade demográfica que se verificou na área a partir de 1979/1980. Sampaio e Tourinho (1983) apontam a existência, no momento de seu estudo, de equipamentos, serviços e infraestrutura urbanos no Bengui, embora alguns insuficientes ou restritos às vias principais, como iluminação pública e coleta sistemática de lixo.

3 O macrozoneamento que divide a parte continental da então RMB em área central, de transição e de expansão urbana foi adotado pioneiramente no estudo do uso do solo realizado em 1991 no âmbito da elaboração do Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belém (JICA, 1992). A área central corresponde quase à totalidade da 1ª légua patrimonial que teria sido concedida pela Coroa Portuguesa à cidade de Belém no século XVI.

4 No caso em estudo, o centro principal envolveria, aproximadamente, o Centro Histórico de Belém – CHB e adjacências.

Figura 1 – Município de Belém, Bairro Bengui e principais vetores de crescimento urbano da Região Metropolitana de Belém

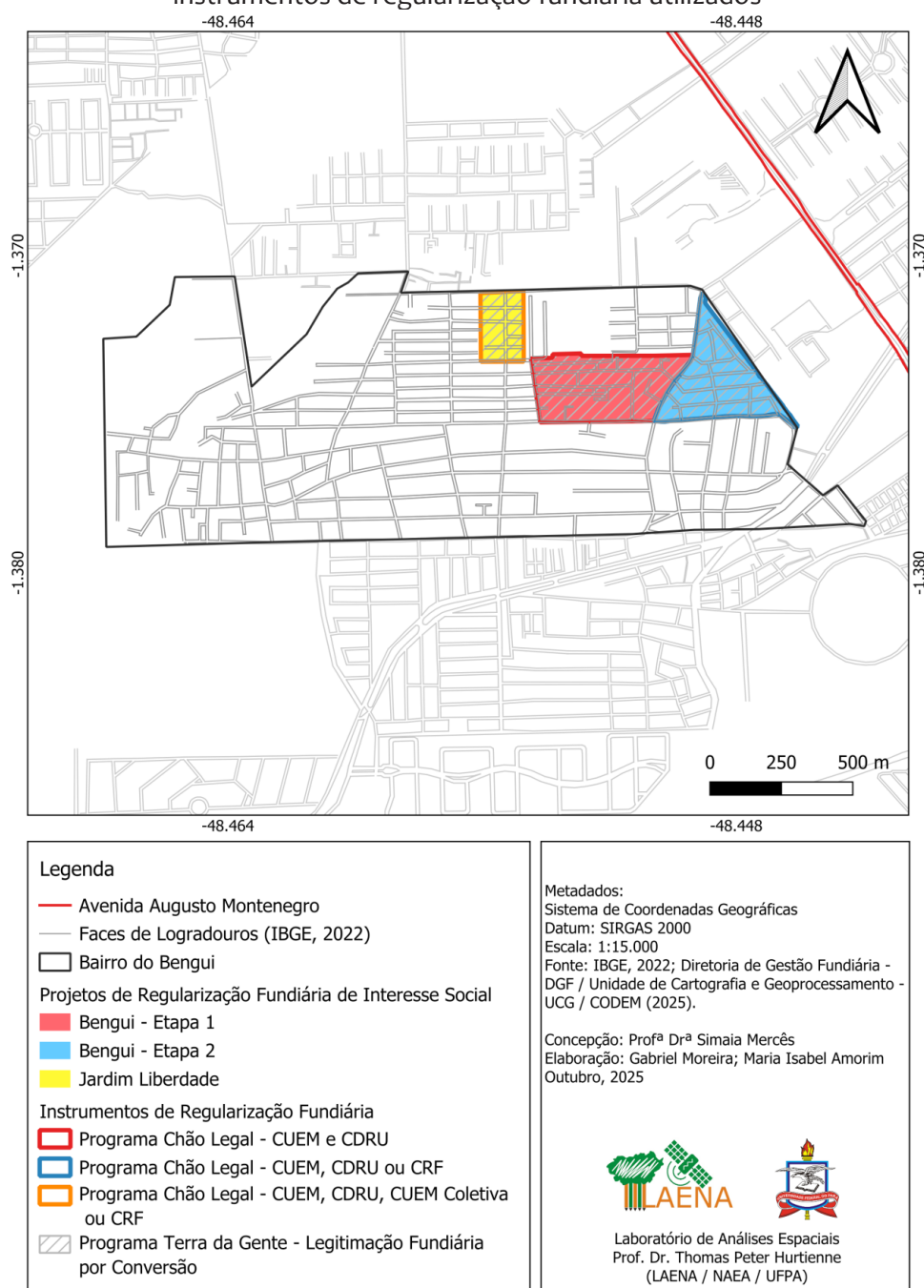


Com as melhorias implementadas, um grande fluxo de pessoas foi atraído, sem que as questões relativas à propriedade e/ou posse da terra tenham tido encaminhamento satisfatório do ponto de vista da regularização. Sampaio e Tourinho (1983), ao analisarem a apropriação e o parcelamento de terra na área, estabelecem três categorias de agentes: os envolvidos com a ocupação espontânea, os grileiros e os agentes públicos que empreenderam loteamentos legalizados, que são o Iterpa e a Codem.

Ao longo do processo de ocupação do Bengui, observam-se conflitos fundiários envolvendo diversos agentes sociais públicos e privados e ações de regularização fundiária empreendidas pelo poder público. No âmbito do Programa Chão Legal, antes referido, foram implementados os projetos Jardim Liberdade, Bengui – Etapa 1 e Bengui – Etapa

2, sendo adotados os instrumentos Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM, individual e coletiva, e Certificado de Regularização Fundiária. Atualmente, no bojo do Programa Terra da Gente, os imóveis que foram regularizados nessas áreas estão tendo conversão do instrumento de regularização para Legitimação Fundiária (Figura 2). O Programa Terra da Gente foi criado em 2021 e regulamentado pela Lei Municipal nº 9.733/2022 em consonância com a atual normativa federal, a Lei nº 13.465/2017 e está sendo implementado pela Codem em parceria com o Governo do Estado do Pará, por meio do Instituto de Terras do Pará – Iterpa.

Figura 2 – Áreas de intervenção pelos programas Chão Legal e Terra da Gente no bairro Bengui e instrumentos de regularização fundiária utilizados



Do estudo de Silva (2019) infere-se que o desenho do Programa Chão Legal, alinhado à normativa federal então vigente, continha definições formalmente propícias à manutenção do conteúdo social das áreas regularizadas. A autora informa que no Projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social Bengui – Etapa 2 foi utilizado o instrumento jurídico CDRU para fins de moradia, o qual deveria “adotar orientação legislativa de seu ente-proprietário, no caso o Município de Belém por intermédio da Codem, observadas as diretrizes gerais constantes na legislação federal” e indica, com base em Carvalho Filho (2006), que as concessões são a forma priorizada de regularização “com o objetivo de resguardar os interesses coletivos sobre o uso adequado dos bens imóveis públicos contando com a maior celeridade quando se fizer necessário seu cancelamento, por não demandar ação judicial”. De acordo com Silva, esses teriam sido os argumentos, além da dificuldade para aplicação da CUEM na área, nos termos estabelecidos pela Medida Provisória 2.220/2001, que justificaram a escolha da CDRU (Silva, 2019, 132). A manutenção das características sociais da ocupação foi exitosa até, pelo menos, quatro anos após a execução do projeto. Em sua pesquisa, Silva encontrou que, das 287 famílias que tiveram imóveis regularizados, 268 (93,38%) permaneciam no assentamento (Silva, 2019:139).

Considerando-se esses resultados e do ponto de vista do direito à cidade em sentido amplo, como construído neste ensaio, entende-se que a intervenção se mostrou eficaz. O mesmo não ocorre em relação ao direito à cidade em sentido restrito, posto que nenhuma das medidas ambientais e urbanísticas previstas no projeto havia sido executada até o momento do referido estudo (Silva, 2019).

A eficácia das intervenções de regularização fundiária no Bengui para o direito à cidade em sentido amplo estão sendo colocadas em xeque pela implementação do Programa Terra da Gente. A CODEM divulga seus objetivos da seguinte forma:

O Programa Terra da Gente surge para **garantir a segurança jurídica da propriedade**, através do título definitivo, possibilitando o acesso à cidadania e ao leque de políticas públicas, principalmente àquelas ligadas à urbanização e habitação. Nesse contexto, o Programa Terra da Gente visa o combate à irregularidade fundiária (Codem, s/d, grifos meus).

A orientação de buscar alcançar segurança jurídica da propriedade, mediante a utilização do instrumento Legitimação Fundiária, contrapõe-se, portanto, à atuação pretérita da Companhia:

Diferente do antigo programa “Chão Legal”, executado em gestões anteriores, que só garantia o título de direito real de uso, por meio dos instrumentos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (Cuem) e Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), o Terra da Gente, além de ser mais ágil e legal, garante ao cidadão, de forma gratuita, o título de propriedade definitiva do lote onde reside (Codem, 2022).

O fundamento do programa Terra da Gente no paradigma de Soto (2001) é confirmado no elenco de benefícios esperados com a regularização mediante o título definitivo, conforme publicizado pela CODEM:

- Seu imóvel será mais valorizado
- Você poderá obter financiamento habitacional junto aos bancos!

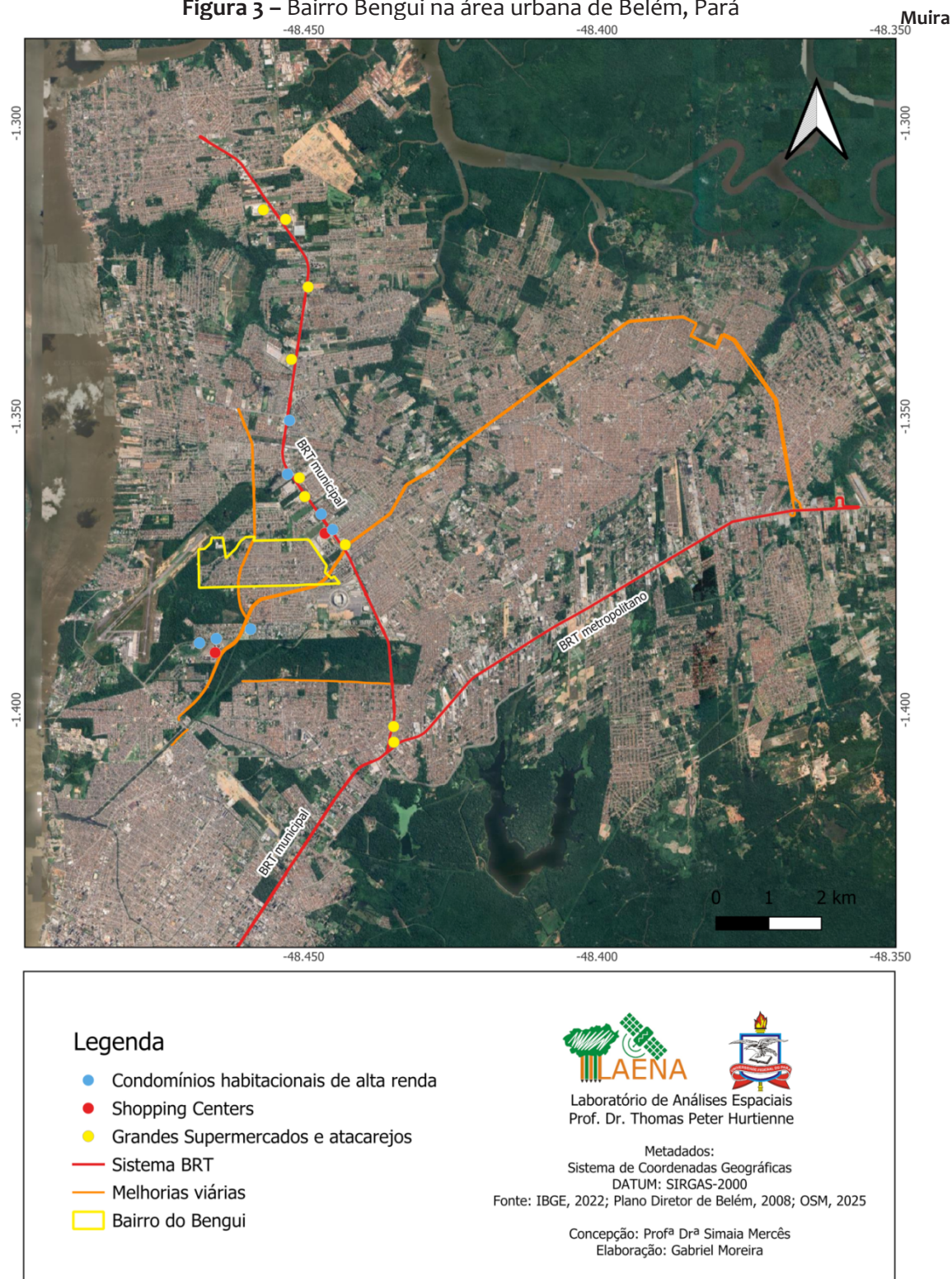
- Poderá utilizar seu imóvel como garantia real para uma reforma ou ampliação, seja para abrir um negócio ou proporcionar mais conforto para sua família!
- Você terá mais qualidade de vida! Pois, a regularização de seu imóvel lhe garante acesso irrestrito aos seus direitos básicos como cidadão. Tais como: o fornecimento regular de energia elétrica, água de qualidade, rede de esgoto, coleta de lixo, ruas iluminadas, sinalizadas e asfaltadas, segurança, entre outros (Codem, s/d).

Como discutido antes neste trabalho, a valorização dos imóveis por meio da titulação de propriedade plena, configura um risco à permanência na área da ocupação das famílias beneficiadas por intervenções de regularização fundiária. No caso do Bengui, esse risco é potencializado pela atual dinâmica socioespacial urbana que envolve o bairro.

O Bengui é localizado em área no entorno de um dos dois principais vetores de crescimento da RMB, a Avenida Augusto Montenegro, como mostrado na Figura 1. Na região, observa-se grande transformação urbana com intensificação e substituição dos usos predominantes até poucos anos atrás e, em alguns casos, mudança do conteúdo social da apropriação do solo. O uso habitacional por segmentos populacionais de média e baixa renda vem sendo intensificado sob a tipologia conjuntos habitacionais construídos pelo Estado ou pela iniciativa privada, com a implantação de novos condomínios horizontais e verticais, e, ainda, sob a tipologia ocupações informais; a liberação do solo tem servido também à produção de habitação em condomínios fechados para segmentos de alta renda; grandes empreendimentos comerciais e de serviços estão se localizando ao longo da avenida e entorno, inclusive com instalação de dois *shoppings centers* voltados ao atendimento de população de média e alta renda; o uso institucional tem sido incrementado, tendo sedes de várias instituições governamentais buscado os lotes no entorno da avenida. Tais mudanças acompanham a dotação de infraestrutura, destacando-se para os objetivos deste trabalho, a que se observa no sistema viário. Nos últimos anos foram construídas ou executadas ações que promovem substanciais melhorias na acessibilidade não apenas da região como no que se refere à ligação entre a área central de Belém e suas áreas de transição e de expansão, beneficiando sobremaneira a população que se desloca por modos de transporte individuais motorizados. A melhoria na acessibilidade por modo coletivo também está prometida pela implantação do sistema de transporte Bus Rapid Transit (BRT) que prevê solucionar os graves problemas de deslocamento por esse modo entre as grandes áreas da cidade de Belém e da RMB (Figura 3).

Inferem-se dessa forma evidências da disputa social pela apropriação da região da cidade onde se localiza o bairro Bengui, atualmente em curso. Face a essa dinâmica, é quase uma imposição esperar consequências negativas, a médio e longo prazos, da política de regularização adotada pelo município de Belém no que concerne à permanência das famílias de baixa renda beneficiadas, com forte probabilidade de impactos negativos ao direito à cidade em sentido amplo.

Figura 3 – Bairro Bengui na área urbana de Belém, Pará



CONCLUSÕES

A mudança de paradigma na política de regularização fundiária urbana no Brasil deixou de ser norteadora pelos objetivos de segurança da posse e passou a um modelo inspirado na proposição de Soto (2001) que privilegia a propriedade plena. Essa mudança tem sido

criticada, dada sua circunscrição exclusivamente econômica, desvinculada dos problemas urbanos que se observam nas áreas informais de interesse social. Apesar disso, o paradigma tornou-se predominante nas ações de regularização de áreas com ocupação urbana informal nos últimos anos.

A partir da noção de direito à cidade, aqui compreendido em sentido amplo, relativo à apropriação de boas localizações no espaço intra-urbano, e em sentido restrito, concernente à dotação de infraestrutura essencial, de equipamentos e serviços de consumo coletivo, analisaram-se possíveis efeitos da regularização fundiária segundo o paradigma vigente atualmente no Brasil. Conclui-se que os instrumentos de regularização fundiária hoje prevalecentes no país, voltados à “segurança da propriedade”, não estabelecem conexão com os objetivos de ampliação do direito à cidade. Isso é ainda mais danoso aos ocupantes informais de baixa renda se considerarmos a utilização de instrumentos jurídicos que conferem propriedade plena a imóveis localizados em áreas cuja dinâmica urbana as torna localizações privilegiadas no espaço intra-urbano. Este é o caso do bairro Benguí, município de Belém, Pará, que teve porções regularizadas com instrumento de segurança da posse, os quais estão sendo convertidos em instrumentos de propriedade plena sob o novo paradigma.

As ações de regularização fundiária podem se constituir como política pública de grande importância para as comunidades urbanas de interesse social, garantindo segurança à posse nas ocupações irregulares/informais e promovendo melhoria de condições de vida a partir do acesso à urbanização. No entanto, a propriedade plena conferida aos imóveis pela política coloca-os sem entraves no mercado imobiliário formal, aumentando o risco de substituição do ocupante informal, em especial nas áreas demandadas por população de renda mais elevada. Dessa forma, indica-se a necessidade de adoção de mecanismos que possam se contrapor a essa tendência e ofereçam possibilidade de permanência dos ocupantes na área.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, P. *Teoria econômica da favela. Quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal*. In: ABRAMO, P. *O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sette Letras, FAPERJ, 2003.

ABRAMO, P. A dinâmica imobiliária: Elementos para o entendimento da espacialidade urbana. *Cadernos do IPPUR/UFRJ*. Rio de Janeiro, número especial, Dez./1989.

ÁVILA, P. C.; FERREIRA, F. P. M. A insegurança da posse do solo urbano em Minas Gerais. *URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, 2016 maio/ago., 8(2), 197-210.

BALTRUSIS, N. Mercado imobiliário informal em favelas e o processo de estruturação da cidade: um estudo sobre a comercialização de imóveis em favelas na Região Metropolitana de São Paulo. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BALTRUSIS, N. *A dinâmica do mercado imobiliário informal nas favelas de Paraisópolis e Nova Conquista*. Dissertação (Mestrado) – FAU/PUC-Campinas, 2000.

BELÉM. Lei Ordinária nº 9.733, de 11.01.2022. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – REURB no Município de Belém – PA, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município* nº 14.398, Belém, PA, 11 jan. 2022.

BELÉM. Lei Ordinária nº 8.739, de 19.05.2010. Institui o Programa Municipal de Regularização Fundiária “Programa Chão Legal”, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município* nº 11.623, Belém, PA, 19 mai. 2010.

BRASIL. Lei 13.465, de 06.09.2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; [...]; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 set. 2017.

BRASIL. Lei 11.977, de 07.07.2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 jul. 2009.

CASTELLS, M. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983

CODEM. *Projeto de urbanização para os bairros do Benguí e Bom Futuro*, Belém, 1979.

CODEM. *Programa Municipal de Regularização Fundiária*. CODEM, s/d. Disponível em: <https://codem.belem.pa.gov.br/terra-da-gente/>. Acesso em 12/03/2025

CODEM. *Entrega de títulos de propriedade do programa Terra da Gente está confirmada para sexta, 20 de Maio*. CODEM, 2022. Disponível e: <https://codem.belem.pa.gov.br/entrega-de-titulos-de-propriedade-do-programa-terra-da-gente-esta-confirmada-para-sexta-20-de-maio/>. Acesso em 12/03/2025

JICA – Japan International Cooperation Agency. *The Masterplan Study on Urban Transport in Belém, in The Federative Republic of Brazil. Final Report*. Belém: JICA, 1992.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. Tradução de T. C. Netto. São Paulo: Documentos, 1969.

LUFT, R. *Regularização da propriedade ou propriedades da regularização?* In: CARDOSO, A. L. e D'OTTAVIANO, C. (orgs). *Habitação e direito à cidade [recurso eletrônico]: desafios para as metrópoles em tempos de crise*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2021.

RODRIGUES, E. B.; LOBO, M. A. A. *Planificação no Benguí*. Trabalho de Conclusão do Curso de Arquitetura e Urbanismo (Universidade Federal do Pará/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo) Mimeografado. Belém, 1982

SAMPAIO, A. F. C.; TOURINHO, H. L. Z. *Estudo do processo de mudança do uso e valor do solo na área denominada Benguí*. Trabalho de Conclusão do Curso de Arquitetura e Urbanismo (Universidade Federal do Pará/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo) Mimeografado. Belém, 1983

PIMENTA, A. F.; VASCONCELLOS, A. K. S.; FISCHER, L. R. da C. *Consolidação do direito de propriedade por meio da regularização fundiária urbana, instituída pela Lei n. 13.465/17 e os impactos sociais no direito à moradia*. In: NASCIMENTO, D. M.; SANTOS, M. S. S. C. A. dos; NEVES, R. M. das. (orgs.). *Regularização fundiária urbana na Amazônia Legal [recurso eletrônico]: morar, conviver, preservar – Rede Amazônia* Belém: NAEA, 2022.

SILVA, M. do C. C. da. *Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos Informais: Fator de fixação de população de baixa renda ou promoção do mercado imobiliário formal? o caso do assentamento Benguí – Etapa 2, Belém-PA*. Dissertação (Mestrado), Núcleo de Altos Estudos Amazônicos / Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

TAVOLARI, B. *Direito à cidade: uma trajetória conceitual*. *Novos Estudos* nº 104, mar. 2016.

VILLAÇA, F. *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001. 2ª edição

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