

## Regularização fundiária: o nó entre o financeiro e o urbano no Brasil

**Tarcyla Fidalgo Ribeiro**

<sup>1</sup> Laboratório de Estudo das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro – LEDUB, Rua Américo Rocha, 1012, Marechal Hermes – Rio de Janeiro, RJ, CEP: 21555-300, Brasil, e-mail: tarcylafidalgo@gmail.com

### RESUMO

O trabalho pretende discutir o papel da regularização fundiária como ponto central de articulação entre as esferas financeira e urbana sob dois aspectos analíticos: o do ajuste espacial ao qual estão sujeitas as cidades brasileiras e o da efetivação de um mercado secundário de títulos lastreados na propriedade imobiliária. Sob o aspecto do ajuste espacial, pretende-se discutir a importância das cidades na superação de crises de superacumulação, cada vez mais comuns no capitalismo. Neste sentido, pretende-se explorar de que forma a regularização fundiária é um dos pressupostos para a utilização das cidades como uma nova fronteira de investimento e acumulação de capital. Neste viés, se destacam as recomendações das grandes instituições financeiras internacionais no sentido da implementação de um paradigma da governança de terras, e do investimento em grandes obras urbanas, importantes para otimizar a circulação do capital sob o auspício de uma nova hierarquia urbana. Por sua vez, sob o aspecto da efetivação de um mercado secundário de títulos lastreados na propriedade imobiliária, pretende-se discutir a baixa efetividade de todo o arcabouço político e financeiro construído a partir dos anos 90 para alavancar este mercado, a partir da hipótese de que esta situação estaria diretamente ligada com o quadro alarmante de irregularidade fundiária experimentado pelo país. O próprio Ministério das Cidades estima o percentual de irregularidade em mais de 50% e, de fato, sem uma base fundiária regular em termos registrares e titulada com base na propriedade privada, não se consegue sequer acessar o arcabouço político e financeiro para movimentar este possível mercado secundário de títulos lastreados na propriedade imobiliária. A partir destes dois aspectos analíticos, pretende-se finalmente analisar as recentes mudanças no marco jurídico da regularização fundiária no país, a fim de problematizar em que medida a nova legislação fornece os instrumentos adequados para solucionar as questões anteriormente apresentadas e de que maneira estas eventuais soluções se revelam juridicamente adequadas em uma análise sistemática da ordem jurídica urbanística do país.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária, financeirização, irregularidade, gestão de terras.

## Land regularization: the link between financial and urban in Brazil

### ABSTRACT

This paper seeks to discuss the role of land regularization as the focal point of articulation between the financial and urban spheres, under two analytical aspects: the special adjustment to which Brazilian cities are subject and the implementation of a secondary market for real estate bonds. Under the special adjustment aspect, this paper aims at discussing the importance of cities in overcoming super-accumulation crisis, ever more common in capitalism. Therefore, this paper explores how land regularization is one of the requirements for the use of cities as a new frontier for investments and capital accumulation. In this sense, it is worth noting the recommendations from large international financial conglomerates indicating the need for implementing a land governance paradigm and investing in large urban works, which are relevant for optimizing capital circulation within a new urban hierarchy. In turn, under the aspect concerning the implementation of a secondary market for real estate bonds, this paper discusses the low effectiveness of the political and financial framework created in the nineties to leverage such market, based on the hypothesis that the lack of such market would be connected with the alarming situation of land irregularity in Brazil. The Ministry for the Cities estimates the irregularity level is over 50% and, in fact, without a regular land basis, it is not even possible to access the political and financial framework to drive this possible market. From these two analytical aspects, this paper analyzes the recent changes in the land regularization legal framework in Brazil, so to problematize to which extent the new laws provides proper instruments to resolve the abovementioned issues and how this potential solutions are legally adequate considering a systemic analysis of the Brazilian urbanistic legal framework.

**Key-words:** Land regularization, financialization, irregularity, land management

## INTRODUÇÃO

Muitos autores vêm se debruçando ao longo das últimas três décadas sobre o estudo do que se apresenta como um movimento de predominância do capital financeiro em face dos setores produtivos do capital. Este fenômeno é entendido e conceituado de diversas formas, como um novo regime de acumulação capitalista (AGLIETTA, 1998; HARVEY, 1994) ou o fim de um ciclo de acumulação anterior (ARRIGHI, 1996; CHESNAIS, 2002). De forma mais abrangente, em que pesem as discordâncias conceituais, o fenômeno tem recebido o nome de financeirização.

Dada a utilização ampla do termo, cabe definir desde já o que se entende por financeirização para fins deste projeto. Esta é aqui entendida como a predominância do capital financeiro sobre as esferas produtivas da sociedade, com a consequente imposição de uma lógica e de um tempo próprios de acumulação de capital. O conceito de capital financeiro é trazido por Harvey (2015), citando o que se considera uma definição implícita de Marx: “um tipo particular de processo de circulação do capital que se concentra no sistema de crédito”.

Além da predominância do capital financeiro sobre as esferas produtivas, adota-se neste projeto uma compreensão mais ampla da financeirização como processo de capilarização da lógica financeira em diversos setores e relações sociais, especialmente nos últimos vinte ou trinta anos (SANFELICI, 2013).

Não é novidade que o capitalismo influencia diretamente, e de forma determinante, as cidades em suas diferentes expressões, seja moldando-as por meio das necessidades de aquisição de capital fixo - parte fundamental do seu processo de produção e circulação - seja utilizando-as como horizonte de expansão da acumulação em situações de superacumulação, estas últimas comuns, tendenciais e cada vez mais frequentes no momento atual do capitalismo (HARVEY, 2015). Dada a relação de interdependência histórica entre capital e cidade<sup>1</sup>, não se poderia imaginar que a atual dimensão financeirizada do capitalismo não trouxesse impactos significativos na esfera urbana. Sendo assim, nas últimas décadas é inegável o reconhecimento de que as cidades, em especial as metrópoles, vêm se transformando de forma acelerada e conforme o “ritmo” das finanças (SANFELICI, 2013).

---

<sup>1</sup> Presente antes mesmo da estruturação do capitalismo como modo de produção. Apesar de certo dissenso sobre qual teria sido o primeiro aglomerado urbano a poder ser considerado “cidade”, há consenso de que, no momento de florescimento do modo de produção capitalista, diversas cidades já estavam constituídas em diversas partes do mundo, muitas delas criadas para atender a necessidades de sistemas de produção pré-capitalistas como o mercantilismo que fez florescer a cidade italiana de Gênova, por exemplo.

Dentre os vários ângulos de análise possíveis, pretendemos visualizar este processo atual de aprofundamento da articulação entre o urbano e as finanças a partir de duas janelas analíticas distintas: a do ajuste espacial característico desta fase “financeirizada” do capitalismo mundial e a da produção de capital fictício com base na terra urbana por meio do mercado imobiliário.

## **1.A JANELA ANALÍTICA DO AJUSTE ESPACIAL**

Identifica-se na literatura diversos autores que trabalham com a ideia do ajuste espacial (HARVEY, 2015 e JESSOP, 2006) como uma leitura para as transformações das cidades no sentido de permitir uma crescente penetração do capital, especialmente na etapa atual de predomínio do capital financeiro sobre o capital produtivo. Para estes autores, as cidades, que historicamente vivenciam um processo dialético com o capital, vêm passando atualmente por um processo agudo de transformações a fim de que possam exercer múltiplas funções no “mundo financeirizado”: desde eventual alívio para crises de superacumulação até novas frentes de expansão do capital.

As exigências para as cidades neste novo contexto de ajuste espacial vêm de diversas frentes como: a construção da infraestrutura requerida para as atividades financeiras<sup>2</sup>, elaboração e execução de projetos urbanos que tornem a cidade atrativa aos investidores sob suas mais variadas formas, e alteração da regulação urbanística para criar um sistema favorável para a segurança e o incremento dos lucros financeiros com base em investimentos urbanos. Este último ponto inclui desde alterações no regime de propriedade imobiliária até a regulamentação de instrumentos financeiros que possam fazer a ponte entre o capital financeiro e o espaço urbano.

Este movimento, em última análise, leva à submissão em maior ou menor grau de todo o espaço urbano à lógica da circulação financeira (especialmente as dinâmicas relativas ao curto prazo entre investimento e lucro e obtenção de lucros elevados), em detrimento da garantia de direitos e melhoria das condições de vida dos moradores.

Embora possa ser identificada como uma tendência mundial, a financeirização possui incidências locais diversas, especialmente em função da dependência de institucionalidades (jurídicas, sociais e políticas) próprias de cada Estado. Ainda em uma escala mais local, cabe aqui destacar que a incidência da financeirização também pode se dar de formas diversas

---

<sup>2</sup> Centros de conferência, hotéis executivos, centros de processamento de dados, obras variadas que melhorem a comunicação e a estrutura de transporte, entre outros exemplos.

conforme os diversos arranjos que se formam internamente nas metrópoles, por exemplo entre bairros valorizados e desvalorizados conforme a classe social dos moradores, proximidade de amenidades e infraestruturas urbanas.

As exigências relacionadas à internalização da referida lógica da circulação financeira, diretamente relacionadas ao conceito de ajuste espacial construído na literatura, especialmente nas cidades de países periféricos, se dão inclusive de forma direta, por vezes como condicionante de empréstimos, por agentes financeiros internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (ARANTES, 2004).

## **2.A JANELA ANALÍTICA DA PRODUÇÃO DE CAPITAL FICTÍCIO COM BASE NA TERRA URBANA POR MEIO DO MERCADO IMOBILIÁRIO**

Por sua vez, a janela de análise do capital fictício<sup>3</sup> lastreado na terra urbana traz ao foco as questões envolvendo a securitização de títulos com origem na propriedade fundiária urbana, que passam então a ser comercializados em um mercado secundário. A partir de então perdem qualquer vinculação com o valor e o preço efetivo dos imóveis urbanos e podem ser utilizados na produção de mais valor, assumindo o caráter de capital fictício.

No cenário brasileiro, os exemplos mais claros dos instrumentos que levam à construção deste tipo de capital fictício, nos dias atuais, são os títulos derivados da securitização de gravames imobiliários (Certificados de Recebíveis Imobiliários – CRI's – e Letras de Crédito Imobiliário – LCI's) e os CEPAC's (Certificados de Potencial Adicional de Construção). Por meio destes instrumentos, aumenta-se a permeabilidade da terra urbana ao capital financeiro e a sua lógica própria de acumulação, possibilitando a transmutação da própria orientação das políticas públicas e da gestão da cidade: do incremento do bem-estar de seus habitantes e garantia de seus direitos à operacionalização da lógica financeira dos resultados de curto prazo e da valorização acionária.

Os governos das últimas décadas parecem inclinados aos interesses das classes capitalistas ligadas ao capital financeiro, parece haver uma busca pelo aprofundamento de sua inserção na lógica financeirizada do capital. Neste cenário, ambas as janelas de análise do

---

<sup>3</sup> O conceito de capital fictício se baseia na descrição do fetichismo realizada por Marx no volume 1 de "O Capital". Trata-se assim da ilusão de que certos processos geram valor por si, quando na verdade não podem fazê-lo por não envolverem trabalho produtivo. A aplicação deste fetichismo à acumulação de capital por via de rendas e juros dá origem ao que chamamos aqui de capital fictício, obtido fora dos circuitos produtivos baseados no trabalho humano mas utilizado como base de processos de acumulação.

processo de articulação entre o espaço urbano e o capital financeiro parecem fundamentais para a compreensão das transformações recentes, vividas especialmente por suas grandes cidades. Para além de sua importância na compreensão do cenário das transformações urbanas contemporâneas, as janelas de análise aqui expostas parecem convergir para um ponto em comum: a questão fundiária.

Neste cenário de predomínio da dimensão financeira sobre a dimensão produtiva da acumulação capitalista, a terra ganha destaque em sua função de mercadoria. Em especial a terra urbana, dado o movimento crescente de “urbanização” da população mundial. Para otimizar a funcionalização da terra, em especial a urbana, enquanto mercadoria se faz essencial um esforço para sua homogeneização e formalização no sentido de garantir a segurança necessária para investimentos e fluxos financeiros que a tenham como base.

### **3.A IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA NO BRASIL**

Sabe-se que a gestão da terra no Brasil se conformou como um problema desde os primórdios do Estado brasileiro. A necessidade inicial de ocupação de um território de dimensões continentais seguida pelos desafios de estabilização das fronteiras fez com que o controle fundiário do país fosse praticamente inexistente. Tal situação perdurou por séculos com poucas alterações até a edição da Lei de Terras em 1850.

Essa legislação foi responsável por oficializar a opção pela propriedade privada no país, instituindo a compra e venda (além da sucessão hereditária) como único meio de aquisição da terra e dando a esta um caráter excludente e elitista, visto que inacessível aos mais pobres<sup>4</sup>. No âmbito da gestão territorial, a Lei de Terras instituiu um modelo de registro fundiário que, no entanto, dada a situação de séculos de ausência de controle estatal e o preciosismo burocrático de que se revestiu, não teve a efetividade prática necessária.

No contexto urbano, a situação fundiária se torna uma questão a partir do intenso desenvolvimento das cidades brasileiras a partir do final do século XIX e início do século XX, após a proclamação da república, e assume destaque com o desenvolvimento urbano mais generalizado no país a partir da década de 30 do séc XX, com a “Era Vargas”. Neste período, uma série de transformações econômicas e físicas nas cidades as tornaram um polo de atração

---

<sup>4</sup> No contexto de sua edição a norma tinha ainda a destacada preocupação de evitar que os escravos - já em processo de libertação pelas sucessivas leis internas e pressões externas que viriam culminar com a assinatura da Lei Áurea em 1888 - pudessem adquirir a terra pelo seu uso e deixassem de se colocar como mão de obra barata para as necessidades da economia nacional.

populacional, proporcionando um crescimento de demandas por habitação e infraestrutura para o qual as cidades não estavam preparadas, de modo adequado.

Este cenário levou a que o desenvolvimento urbano no Brasil se desse sob uma base fundiária irregular, sendo certo que apesar da ausência de dados confiáveis, estima-se que pelo menos 50% dos imóveis brasileiros padecem de alguma irregularidade fundiária<sup>5</sup>. Este grave quadro fundiário tem consequências em diversas esferas, prejudicando desde a inserção do Brasil no cenário econômico financeirizado atual, passando pelo desenvolvimento da gestão urbana até a garantia de direitos daqueles que fazem destas áreas irregulares seu lar ou espaço de trabalho.

A irregularidade fundiária urbana passa a ser encarada enquanto questão a ser enfrentada de forma direta e mais sistemática a partir da década de 1970, ainda no âmbito das políticas do Banco Nacional de Habitação – BNH, com diversas legislações reguladoras e políticas de incentivo à regularização fundiária sendo editadas desde então<sup>6</sup>. Para a pesquisa que se pretende desenvolver, cabe destacar o marco normativo da Lei 11.977/09 - que traz uma visão da regularização fundiária como instrumento prioritariamente de garantia de direitos aos moradores de áreas irregulares -, e o novo marco normativo que se encontra em construção no legislativo tendo por base a Medida Provisória 759/16. Este último parece mais preocupado em propiciar a adoção de um novo regime de governança de terras, privilegiando a propriedade privada de forma alinhada aos interesses do capital imobiliário e financeiro.

De fato, no contexto brasileiro, marcado fortemente pela irregularidade fundiária conforme anteriormente exposto, a regularização fundiária baseada na disseminação ampla de títulos de propriedade privada da terra parece ser do interesse do capital financeiro e imobiliário. Trata-se de medida estratégica para o aprofundamento da inserção do país no circuito financeiro que marca o capitalismo atual, em ambas as janelas de análise eleitas na tese que se projeta.

---

<sup>5</sup> Conforme entrevista do secretário do Ministério das Cidades para o jornal “O Globo”. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/regularizacao-de-domicilios-beneficiara-quem-ganha-ate-dez-salarios-20837789>>. Acesso em 28 de abril de 2017.

Os dados produzidos pelo IBGE se referem tão somente aos assentamentos subnormais, categoria que se refere ao conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características abaixo: irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou - carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública). A partir desta categorização chegou-se ao dado de que 11,4 milhões de pessoas vivem em assentamentos subnormais no Brasil, aproximadamente 6% da população. Apesar da importância deste mapeamento, em termos de irregularidade fundiária ele representa apenas uma parte dos casos, que envolvem ainda condomínios fechados, loteamentos clandestinos, além de imóveis com problemas registrais ou sem qualquer registro, o que faz com que a estimativa da irregularidade fundiária supere em muito os números produzidos pelo IBGE para os assentamentos precários.

<sup>6</sup> Especialmente a partir da Lei 6.766/79 que traz de forma mais sistemática o conceito de regularização fundiária.

Sob o aspecto do ajuste espacial pelo qual estariam passando as cidades em todo mundo, inclusive no Brasil, é fundamental que se realize uma adequação jurídica para a efetivação da utilização da terra como mercadoria, que passa necessariamente pela homogeneização e formalização de sua propriedade na forma privada, conforme anteriormente exposto, cujo instrumento de realização é exatamente a regularização fundiária – apesar desta se apresentar como arena de disputa entre diversos interesses e propósitos, de diferentes frações do capital e da classe trabalhadora.

Neste sentido, a promoção ampla da regularização fundiária por meio da propriedade privada parece ser de grande importância para facilitar a difusão do capital nas cidades, além de permitir a criação de novas fronteiras de acumulação, por diversas formas. A partir de uma base fundiária formalizada e homogeneizada com base na propriedade privada é possível dar aos investidores maior segurança quanto ao retorno de seus investimentos bem como garantir uma maior independência da intervenção estatal nos investimentos diretos no território, que traz sempre o risco associado à instabilidade inerente aos pactos políticos.

#### **4.0 PARADIGMA DA GOVERNANÇA DE TERRAS**

Não se pode perder de vista, ainda sob o aspecto do ajuste espacial, que as políticas de regularização fundiária no Brasil são incentivadas e muitas vezes subsidiadas pelos principais organismos financeiros internacionais - como o Banco Mundial. Este fato destaca o papel destes organismos no alcance do objetivo de aprofundamento da inserção do país no contexto do capitalismo financeirizado, que exige a maior segurança e fluidez possíveis para as negociações de valores mobiliários, especialmente aqueles lastreados na propriedade fundiária.

Neste contexto de incentivo e subsídio de organismos financeiros internacionais para o desenvolvimento de políticas fundiárias em um cenário macroestrutural de ajuste espacial ao qual as cidades vêm sendo submetidas, vem ganhando destaque no país o paradigma da “governança de terras”. Tal paradigma tem como suporte recomendações do Banco Mundial<sup>7</sup> e se baseia no aumento do controle fundiário pelo Estado por meio de mapeamento, regularização registral, informatização e modernização de registros fundiários.

---

<sup>7</sup> Conforme relatório: Avaliação da governança fundiária no Brasil, editado pelo Banco Mundial em 2014.

Disponível em:

[http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/Brazil\\_land\\_governance\\_assessment\\_final\\_Portuguese.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/Brazil_land_governance_assessment_final_Portuguese.pdf).

Acesso em 05 de maio de 2017.

Este novo paradigma, que ingressa no país por meio de agentes externos, depende diretamente de uma política forte de regularização fundiária que garanta as condições básicas para este controle por meio da titulação. Além disso, parece também visar ao aumento da permeabilidade do território ao capital por meio da homogeneização e formalização da terra que pode então funcionar de forma mais efetiva como mercadoria. Por certo, com um controle mais forte e um sistema registral efetivo e moderno tanto as transações envolvendo a terra em si como a criação de uma estrutura financeirizada lastreada na sua propriedade são largamente facilitadas, permitindo uma ampliação do movimento de financeirização no país.

Este último aspecto, da criação de uma estrutura financeirizada lastreada na propriedade urbana por meio de títulos securitizáveis, é o que se sugere no presente estudo como a segunda janela para a compreensão da articulação entre capital financeiro e espaço urbano, que também encontra importante obstáculo no “nó” fundiário e cujo desenvolvimento pressupõe um incremento das políticas de regularização fundiária.

## **5.A IMPORTÂNCIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA ARTICULAÇÃO ENTRE URBANO E CAPITAL FINANCEIRO E A MUDANÇA DO MARCO NORMATIVO NACIONAL SOBRE O TEMA**

Nas últimas décadas foi delineado no país um sofisticado sistema jurídico e financeiro referente à securitização de títulos lastreados na propriedade imobiliária<sup>8</sup>. No entanto, apesar dos esforços de regulamentação e do efetivo crescimento das transações com estes títulos, estas ainda apresentam um volume muito baixo de circulação de capital (PEREIRA, 2015). Com um sistema financeiro e jurídico bem delineado, esta dificuldade de desenvolvimento deve ser investigada especialmente nos aspectos relativos a sua base, no caso, imbricada na questão fundiária.

Por certo, o cenário alarmante de irregularidade fundiária no país é um entrave para transações envolvendo a propriedade imobiliária – ainda que o mercado imobiliário tenha atividade intensa mesmo em áreas irregulares - e, conseqüentemente, os títulos que dela derivam. Importante ressaltar que a irregularidade fundiária no Brasil não se circunscreve em recortes de classe social. Há a percepção de que muitas propriedades imobiliárias pertencentes a classes

---

<sup>8</sup> Vide as leis:

8668/93 – Institui os Fundos de Investimento Imobiliário (FII's).

9514/97 – Cria o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e dispõe sobre a alienação fiduciária de imóveis.

10931/04 – Amplia o rol de instrumentos financeiros de base imobiliária que integram o SFI.

abastadas, com grande potencial de comercialização e altos valores de mercado também padecem desta espécie de “vício originário” o que dificulta o desenvolvimento do setor.

No entanto, não é qualquer política de regularização fundiária que se mostra capaz de fornecer a base para o aprofundamento da difusão do capital financeiro nas cidades conforme aqui destacado. Para promover o interesse dos capitalistas financeiros acima delineado é preciso regularizar de forma extensiva, rápida, barata (para o Estado e agentes imobiliários) e com base na propriedade privada.

Este não era o modelo trazido pela Lei 11.977/09 em seu capítulo III, que versava sobre a regularização fundiária. A Lei e as políticas públicas por ela inspiradas, apesar de suas limitações, tinham uma visão da regularização mais voltada à garantia de direitos aos habitantes de áreas irregulares e à responsabilização de loteadores e agentes imobiliários que tenham contribuído com a situação de irregularidade fundiária eventualmente posta.

Para isso, impunha uma série de ônus a estes agentes e deveres no sentido de construção de infraestruturas, além de trazer uma série de dispositivos voltados à segurança da posse de habitantes de áreas irregulares que tenham se constituído em assentamentos precários. Tais disposições, no entanto, poderiam ser interpretadas como empecilhos para um modelo de regularização ampla, rápida e barata, a partir de uma chave analítica voltada aos interesses do capital imobiliário e financeiro, conforme disposto anteriormente.

Coincidentemente (ou não), em um momento político de ascensão ao poder de um presidente não eleito e menos ambíguo quanto ao seu nível de comprometimento com o aprofundamento da inserção do país no movimento de financeirização internacional, tem-se o rompimento deste paradigma mais protetivo da regularização fundiária por meio de um ato unilateral do chefe do executivo: a Medida Provisória 759, publicada em 22 de dezembro de 2016.

Sem qualquer participação democrática, a referida Medida Provisória alterava o paradigma das políticas de regularização fundiária pelo país, estabelecendo princípios como os da competitividade e eficiência. Além disso, firmava compromisso claro com a titulação irrestrita, rápida e barata, sem responsabilizações de agentes imobiliários ou exigência de construção de infraestruturas urbanas aptas a melhorar a vida dos habitantes das áreas irregulares e das cidades em geral.

Dado o cenário fundiário brasileiro anteriormente exposto e as janelas de análise propostas no presente projeto, seria ingênuo considerar uma mera coincidência a tentativa de

alteração do marco normativo da regularização fundiária de uma forma tão radical, com privilégio exatamente dos pressupostos de interesse do capital financeiro imobiliário: ampliação, rapidez<sup>9</sup> e barateamento da regularização fundiária.

Apesar das inúmeras alterações pelas quais passou a referida Medida Provisória até ser convertida na Lei 13.465/17 - inclusive com a incorporação de diversos instrumentos trazidos pela Lei 11.977/09 devido a um trabalho árduo de articulação política dos movimentos de resistência ao novo modelo -, é inegável que seu objetivo ainda é a promoção mais ampla possível da titulação de áreas irregulares nos moldes da propriedade privada.

Esse objetivo, claramente buscado pela nova legislação, parece ir ao encontro das necessidades estabelecidas pelo atual estado da articulação entre urbano e capital financeiro no Brasil. É preciso regularizar para que se tenha um maior controle fundiário e para que se crie uma base efetiva para a utilização dos títulos financeiros lastreados na terra, cujas regulamentações jurídicas já estão sendo realizadas desde a década de 90 do século passado.

Sendo assim, a questão que se coloca é: qual seria o papel do novo marco normativo nacional sobre regularização fundiária no processo de aprofundamento do ingresso do capital financeiro nas cidades brasileiras tanto sob o aspecto da sua inserção em um contexto de ajuste espacial capitalista quanto do suprimento das necessidades de consolidação e ampliação do mercado secundário de títulos lastreado na propriedade imobiliária?.

## **À GUISA DE CONCLUSÃO: OS HORIZONTES DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NACIONAL**

Por todo o exposto, espera-se ter demonstrado que a regularização fundiária exerce um papel na articulação entre o capital financeiro e o urbano, especialmente no Brasil que sofre com um cenário apontado pelos próprios gestores públicos como generalizado de irregularidade fundiária.

As dimensões deste papel ainda estão por ser desvendadas com a aplicação prática do novo modelo de regularização fundiária instituído através da Lei 13.465/17, mas sem dúvida se

---

<sup>9</sup> O aspecto da rapidez é um interesse compartilhado por todos os envolvidos na aplicação da regularização fundiária, inclusive os moradores das áreas informais. De fato, um instrumento que demora demais para ser efetivado acaba se tornando de pouca utilidade prática. Entretanto, essa rapidez não pode justificar a adoção de um

relacionam com a exigência de uma homogeneização da terra urbana no Brasil, passando pelo reforço do sistema registral nacional.

Essa exigência de homogeneização atende aos ditames tanto do ajuste especial correspondente ao período atual do capitalismo global de predomínio das finanças – no qual a terra deve ser cada vez mais aperfeiçoada em sua função de mercadoria – quanto da consolidação do mercado secundário de títulos lastreados na propriedade imobiliária.

De fato, a nova Lei, ao privilegiar a dimensão da titulação com base na propriedade privada, estabelecer mecanismo para aquisição originária de terras públicas e promover uma regulamentação de condomínios que permite uma franca expansão de suas possibilidades de aplicação, parece caminhar no sentido de fortalecer o sistema de registral por meio da homogeneização da condição das terras brasileiras quanto regime jurídico de registro.

Apesar desta que parece ser uma inequívoca contribuição da regularização fundiária para o aprofundamento da integração entre espaço urbano e capital financeiro, outros fatores deverão ser levados em consideração, no cenário atual brasileiro, para uma definição mais precisa do grau desta contribuição sob o novo marco normativo. Dentre eles destacamos: (i) o contexto de vedação de aumento dos gastos públicos, a partir da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional n. 55; (ii) a precariedade de parte das áreas de irregularidade fundiária, que *a priori* impediria que sua titulação, por si só, já ativasse mecanismos ligados ao capital financeirizado e (iii) o vencimento de uma certa “cultura” da ilegalidade fundiária, que dificultaria a manutenção dos imóveis no sistema registral.

Estes aspectos devem ser considerados para que não se passe a falsa impressão de que o novo modelo de regularização fundiária, trazido pela Lei 13.465/17 é ou será autossuficiente no sentido do cumprimento das exigências do momento atual, financeirizado, do capitalismo. Parece, ao contrário, que estamos diante de mais uma tentativa – dentre tantas outras realizadas quase que concomitantemente pelo atual governo – de aprofundar as raízes do capital financeiro no país, ainda sem o sucesso desejado e/ou esperado pelos agentes envolvidos.

Sendo assim, ciente das potencialidades e limitações da regularização fundiária enquanto articuladora entre o espaço urbano e o capital financeiro no Brasil, espera-se ter demonstrado ao longo do presente estudo a importância de sua análise e acompanhamento cuidadosos, de modo que possamos nos próximos meses e anos desenvolver uma reflexão mais crítica sobre a

---

determinado modelo que ignore todas as necessidades físicas e urbanísticas dos territórios a serem regularizados em nome da maior velocidade.

funcionalização de nossas terras, a partir de sua regularização, no sentido de sua compatibilização mesma com o princípio constitucional da função social da propriedade.

## REFERÊNCIAS

- AGLIETTA, Michel. *Le capitalisme de demain*. Paris: Fondation Saint-Simon, 1998.
- ARANTES, Pedro Fiori. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2004.
- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 2003.
- BANCO MUNDIAL. *Avaliação da governança fundiária no Brasil*. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/Brazil\\_land\\_governance\\_assessment\\_final\\_Portuguese.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/Brazil_land_governance_assessment_final_Portuguese.pdf). Acesso em 05 de maio de 2017.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização fundiária*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.
- BRAGA, José Carlos de Souza. *Financeirização global – O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo*. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BRENNER, Neil. *Global Cities, Glocal States: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe*. *Review of International Political Economy*, 5:1, 1998.
- CHESNAIS, François. *A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações*. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, jan./jun. 2002. Disponível em: <http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643086>.
- DE MATTOS, Carlos A. *Financiarización, mercantilización y metamorfosis planetaria: lo urbano en la valorización del capital*. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 18, n. 42, p. 24-52, mai./ago. 2016. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/62169>.
- DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FIX, Mariana. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp (Tese de Doutorado). Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000815022>.

GOTHAM, Kevin Fox. *The secondary circuit of capital reconsidered: globalization and the U.S. real estate sector*. AJS, Chicago, v. 112, n. 1, p. 231-275, jun. 2006. Disponível em: <http://www2.tulane.edu/liberal-arts/upload/GothamAJSArticle.pdf>.

GUTTMANN, Robert. *Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças*. Novos Estudos – CEBRAP, São Paulo, n. 82, p. 11-33, nov. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002008000300001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002008000300001)>.

HARVEY, David. *A liberdade da cidade*. In: Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. *Cidades Rebeldes*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

\_\_\_\_\_. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2015.

\_\_\_\_\_. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. *Flexible accumulation through urbanization: reflections on 'post-modernism' in the American city*. In: AMIN, Ash. *Post-Fordism, a reader*. Oxford:Blackwell, 1994.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2011.

LIRA, Ricardo. *Elementos de direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

\_\_\_\_\_. *Direito urbanístico, estatuto da cidade e regularização fundiária*. In: *Revista de Direito da Cidade*, v.1, n.1. Rio de Janeiro, 2006.

LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. *A importância do Código Civil para a política de regularização fundiária*. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 65, págs 39-56, jul/dez de 2008.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

MATTOS, Carlos A. de. *Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfoses urbana*. In: *Sociologias*, ano 18, n. 42. Porto Alegre, 2016.

PAIVA, Cláudio César. *A diáspora do capital imobiliário, sua dinâmica de valorização e a cidade no capitalismo contemporâneo: a irracionalidade em processo*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2007.

PAULANI, Leda. *Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo*. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 514-535, jul./set. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v36n3/1809-4538-rep-36-03-00514.pdf>>.

\_\_\_\_\_. *A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil*. Estudos Avançados, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 25-39, 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142009000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200003).

\_\_\_\_\_. *Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro*. Estudos Avançados, São Paulo, v. 27, n. 77, p. 237-261, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142013000100018](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142013000100018)>.

PEREIRA, Álvaro Luis dos Santos. *Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2015.

ROLNIK, Raquel. *Regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção*. In: Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social. Campinas: PUCCAM, 2000.

\_\_\_\_\_. *A Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANFELICI, Daniel. *Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate*. EURE, Santiago, v. 39, n. 118, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v39n118/art02.pdf>.

\_\_\_\_\_. *A metrópole sob o ritmo das finanças: implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2013.

SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SINGER, Paul. *O uso do solo urbano na economia capitalista*. In: MARICATO, Ermínia. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Cortez, 1978.

SMOLKA, Martim O. *Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução*. In: FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. (org). *A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

STORPER, Michael. *The Regional World: territorial development in a global economy*. New York: Guilford Press, 1997.

THEODORE, Nik; PECK, Jamie e BRENNER, Neil. *Urbanismo Neoliberal: La ciudad y el imperio de los mercados*. In: *Temas Sociales*, n.66. Santiago, 2009.

TOPALOV, Christian. *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Edicol, 1979. Disponível em: <[http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion\\_Mercados/Documentos\\_Cursos/Urbanizacion\\_Capitalista-Topalov\\_Christian-1979.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Urbanizacion_Capitalista-Topalov_Christian-1979.pdf)>.