

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Bárbara de Oliveira Souza Pacheco

**DESENVOLVIMENTO HUMANO E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA:  
Análise da Lei Federal nº 13.465/2017**

Belo Horizonte

2018

Bárbara de Oliveira Souza Pacheco

**DESENVOLVIMENTO HUMANO E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA:  
Análise da Lei Federal nº 13.465/2017**

Dissertação apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Frederico Poley Martins Ferreira.

Belo Horizonte

2018

P116d Pacheco Bárbara de Oliveira Souza.  
Desenvolvimento humano e a regularização fundiária urbana  
[manuscrito] análise da Lei Federal nº 13.465/2017/ Bárbara de Oliveira  
Souza Pacheco. – 2018.  
[7], 87 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João  
Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientador: Frederico Poley Martins Ferreira  
Bibliografia: f. 87-93

1. Desenvolvimento humano. 2. Estrutura agrária. 3. Urbanização. 4.  
Brasil. [Lei n. 13.465, de 11 de julho 2017]. I. Ferreira, Frederico Poley  
Martins. II. Título.

CDU 333.5

**Bárbara de Oliveira Souza Pacheco**

**DESENVOLVIMENTO HUMANO E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA:  
Análise da Lei Federal nº 13.465/2017**

Dissertação apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

---

Prof. Dr. Frederico Poley Martins Ferreira – Fundação João Pinheiro - Orientador

---

Prof. Dr. Alexandre Queiroz Guimarães – Fundação João Pinheiro - Avaliador

---

Prof. Dr. Pedro Abramo – Universidade Federal do Rio de Janeiro - Avaliador

Belo Horizonte

26 de Março de 2018

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por todas as oportunidades que me proporcionou e me fizeram chegar até aqui. À minha querida mãe, Jane (*in memoriam*), por me ensinar a perseverar nos estudos, e ao meu primeiro incentivador para ingresso neste curso, meu irmão Thiago. À todos que estiveram ao meu lado nesta jornada, especialmente meu pai Sandro, e Flávia, pelos cuidados diários. Mariana, Manoel e Aline, que compreenderam meus períodos de ausência para dedicar-me a este trabalho. Camilla e Lineker sei que torcem muito por mim.

Agradeço a todos os professores do Programa de Mestrado, em especial meu orientador Frederico Poley, que sem reservas dividiu comigo seu conhecimento. Aos professores Alexandre Queiroz e Pedro Abramo, agradeço por toda disponibilidade.

Sabrina e Nilza, sempre de prontidão a ajudar a todos os alunos, e Maria Judite, Josely e Rodrigo, que tão gentilmente cuidaram dos livros que precisei “fora das prateleiras”!

Obrigada aos amigos que ganhei na “panelinha do almoço” e por tantos momentos divertidos que tivemos.

A companhia de todos vocês foi essencial. Gratidão!

## RESUMO

O Desenvolvimento Humano sob o fundamento da Abordagem das Capacitações centraliza a expansão do potencial das vidas humanas e a remoção de barreiras a este processo. O mundo cada vez mais urbanizado possui grandes cidades capazes de oferecer oportunidades aos habitantes, mas também privações a muitos deles. Como exemplo, a falta de acesso ao solo formal, que produz entraves sociais, jurídicos e ambientais. Assim, o presente trabalho propõe uma discussão sobre a regularização fundiária urbana (Reurb), prevista na Lei Federal de nº 13.465/2017, que além da titulação estrita compreende outras medidas para inserção social urbana e melhoria da qualidade de vida de toda população. Seria, por isso, um instrumento de remoção de barreiras, capaz de auxiliar no processo de desenvolvimento humano. Para tanto, utilizou-se revisão bibliográfica e entrevistas não estruturadas a agentes públicos ligados diretamente com a regularização fundiária. Embora seja cedo para informar algo sobre os impactos da legislação em fases iniciais de implantação, foi possível perceber de modo geral, que os indivíduos, através de seus valores subjetivos, terão diferentes perspectivas em relação à titulação da propriedade. Do mesmo modo se dará com sua destinação, manutenção, realização de melhorias, procura ao crédito, etc. É função do Poder Público dispor de ferramentas para remoção das privações e que permitam às pessoas escolherem a partir de seus valores a vida que desejam ter, caso em que, espera-se na Reurb a reunião das liberdades, oportunidades e expansão de potencial conforme designa a Abordagem das Capacitações.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Humano Abordagem das Capacitações. Acesso ao solo formal. Titulação. Regularização fundiária urbana.

## ABSTRACT

The Human Development under the Capability Approach gathers the expansion of human life and transposal of barriers existent in the process. The World, everyday more urbanized, hold big cities, capable of providing opportunities to it's habitants, but also imposing limitations to them. For instance, the lack of access to formal land creates social, legal and environmental hindrances. Thus, this study proposes a discussion about the regularization of urban land (Reurb), stated in the Federal Law nº 13.465/2017, which in addition to titling, brings polices for social inclusion and improvement of life quality to the whole population. So it would be an instrument of barriers transposal, capable of improve the process of human development. Therefore, it has been used a bibliographic review and non-structured interviews to public actors directly linked to the land regularization. However is too soon to evaluate the impacts of an ongoing law implementation, it was possible to perceive, in a broad approach, that the individuals, through their own subjective values, have different perspectives about the land titling. Equally about it's destination, maintenance, investments, credit demand, and so forth. It's the Public Power responsibility to hold tools capable of overthrow limitations, allowing people to pursue life choices based in the values they choose to follow. In this sense, is expected on the Reurb, the gathering of freedom, opportunities and potential expansion, as appointed in the Capability Approach.

**Keywords:** Human Development. Capability Approach. Access to formal land. Titulation. Regularization of urban land.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 DESENVOLVIMENTO HUMANO.....</b>	<b>16</b>
2.1 Conceito de Desenvolvimento Humano.....	21
2.2 Abordagem das Capacitações: ênfase na liberdade para o Desenvolvimento.....	25
2.3 Pesquisa na Universidade de Melbourne, Austrália.....	30
2.4 Direito de propriedade no Desenvolvimento.....	36
<b>3 URBANIZAÇÃO PELA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU).....</b>	<b>44</b>
3.1 Conceituações preliminares.....	45
3.1.2 Cidades do mundo: população, urbanização e desenvolvimento.....	47
3.1.3 Cidades e Tendências dos países em Desenvolvimento: informalidade.....	52
<b>4 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CENÁRIO URBANÍSTICO ANTERIOR À LEI FEDERAL Nº 13.465/2017.....</b>	<b>58</b>
4.1 A irregularidade em números.....	61
4.2 Motivações explicitadas na Medida Provisória nº 759 de 22 de dezembro de 2016...65	
4.3 Principais Inovações e alterações da Lei nº 13.465/2017.....	66
<b>5 COMENTÁRIOS SOBRE LEI Nº13.465/2017.....</b>	<b>76</b>
5.1 Entrevistado 1.....	76
5.2 Entrevistado 2.....	77
5.3 Entrevistadas 3 e 4.....	78
5.4 Entrevistado 5.....	79
5.5 Entrevistado 6.....	79
5.6 Outras interpretações.....	80
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>82</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>87</b>

<b>APÊNDICE – Quadro - resumo – entrevistas não-estruturadas.....</b>	<b>94</b>
---	-----------

## 1 INTRODUÇÃO

Durante muitas décadas a economia do desenvolvimento analisou o crescimento exitoso das nações, estritamente através de índices econômicos como o Produto Nacional Bruto. Em dado momento, com a retomada dos debates sobre arranjos sociais, instalou-se a crença de que o crescimento econômico combateria a pobreza. Na segunda metade do século XX já se lançavam luzes de que tais índices não eram medidas apropriadas, vez que não dimensionavam aspectos como a injustiça social, desigualdade de renda etc. Sucessivamente, correntes deram maior atenção a fatores, como o emprego e justa remuneração, redistribuição de renda, necessidades básicas. A crise mundial dos anos 1980 e as políticas de ajuste fiscal acolhida por vários países, como forma de combater o aumento da pobreza e não a pobreza em si, ocorreu em meio ao estabelecimento de regimes democráticos. O cenário em que se discutiu novos temas relacionados aos direitos humanos, o papel das mulheres e crianças na sociedade, habitação, meio ambiente, era o mesmo onde se constatou que o crescimento da produção fora maior do que o crescimento populacional. (STREETEN, 2007). Sob a crença de que as vidas humanas devem ser melhoradas pelo crescimento econômico e não simplesmente meios para o crescimento exitoso (SEN, 2007), surgia o Desenvolvimento Humano. Os indivíduos passaram a ser o centro das discussões mundiais sobre o desenvolvimento, amparados pela Abordagem das Capacitações proposta por Amartya Sen. A nova concepção ganhou adeptos como o Banco Mundial e, especialmente, da Organização das Nações Unidas (ONU), que dentre suas publicações constam os Relatórios de Desenvolvimento Humano, com periodicidade anual debatendo questões sociais, políticas e econômicas, sob a ótica de melhoria da vida humana. Neste contexto, a produção acadêmica também propôs discussões sobre diferentes enfoques, como mobilidade urbana e bem-estar social (VIANNA, 2016), políticas sobre mercado de trabalho (DUQUE, 2014), pobreza como privação da liberdade nas favelas do Rio de Janeiro/RJ (PEIXOTO, 2014), a busca por uma definição de bem-estar social. (KERSTENETZKY, 2012).

Conforme a referida abordagem, os funcionamentos, ou seja, o que cada indivíduo pode ser ou fazer, em diferentes combinações, resultam nas capacitações, que por sua vez, refletem as liberdades, fundamentais no processo de desenvolvimento. (SEN, 2007). Os funcionamentos decorrentes da propriedade da terra, como sendo capacidades básicas (RAO, 2018) subsidiam o presente estudo e introduzem as discussões sobre o Direito de Propriedade no Desenvolvimento.

De Soto (2001b) foi o responsável por difundir mundialmente, a tese de que a ausência do título de propriedade é uma das barreiras ao processo de Desenvolvimento, conferindo subsídios a muitos programas de regularização fundiária no mundo.

No mesmo sentido da titulação imobiliária (DE SOTO, 2001b), a urbanização tem sido considerada elemento fundamental para o Desenvolvimento segundo a Organização das Nações Unidas (PNUD, 2017, UN-HABITAT, 2016). A rápida urbanização tem ocasionado diversos tipos de privações, as quais se reforçam mutuamente e agravam problemas como a pobreza e desigualdade. Nos países em desenvolvimento se observa a divisão das cidades diante da exclusão territorial (ONU-HABITAT, IPEA, 2010), mas ao mesmo tempo, a disputa entre distintas classes econômicas por espaços nas regiões periféricas (FERNANDES, 2013, ONU-HABITAT, IPEA, 2010). No Brasil, soma-se tudo isso ao problema quase invisível de insegurança da posse (ÁVILA e FERREIRA; 2015), onde inexiste a situação jurídica estabelecida mediante titulação do bem imóvel e alguns direitos conferidos somente ao proprietário, nos termos do artigo 1.228 do Código Civil Brasileiro.

Os números não detêm exatidão (ÁVILA e FERREIRA, 2015; MARICATO, 2012), especialmente por que as pesquisas são recentes e a irregularidade do solo é tratada por meio de diferentes tipologias pelas agências de pesquisa. No entanto, conforme se verá mais a frente, a imprecisão conceitual não impede que esses números alcancem altos patamares, atingindo em maior parte as famílias mais pobres (favelas, ocupações por meio de invasão etc) e em menor incidência as classes mais altas (parcelamentos, loteamentos irregulares). (ÁVILA e FERREIRA, 2015). Uma das formas de provimento da titulação imobiliária é através da regularização fundiária regulamentada pelo Poder Público.

A Constituição da República de 1988 conferiu especial tratamento ao Direito Urbanístico em vários de seus dispositivos, contando com importantes textos infraconstitucionais em sua regulamentação. Dentre eles, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que corroborou para o firmamento dos princípios da função social da propriedade e da cidade, bem como buscou aproximar a regularização fundiária da realidade brasileira. Contudo, tanto o déficit habitacional quanto as questões fundiárias se intensificaram, e de outro modo, não aconteceria com as consequências socioeconômicas relacionadas a tais problemas.

O esforço legislativo mais recente pela promoção da regularização fundiária urbana é a Lei Federal de nº 13.465/2017. Além de flexibilizar normas anteriores, traz inovações no ordenamento jurídico, como o Direito Real de Laje introduzido no Código Civil Brasileiro

(Lei Federal nº 10.406/2002) e dispositivos que prometem maior celeridade e acesso ao processo de regularização. Seus objetivos compreendem mudanças jurídicas, urbanísticas, ambientais, sociais, econômicas, para melhorar tanto a condição de vida dos indivíduos que vivem de forma precária, quanto o bem-estar de toda a sociedade urbana.

Diante do exposto, pretende-se promover uma discussão sobre os principais aspectos da Lei Federal nº 13.465/2017, que analisados sobre a ótica da Abordagem das Capacitações propõem que o processo de regularização fundiária urbana brasileira, represente a remoção de barreiras, ampliação das capacidades e liberdades individuais, conforme preconiza o Desenvolvimento Humano.

Com fins de alcançar os objetivos desta dissertação, foi realizada profunda revisão da teoria sobre as temáticas relacionadas no estudo, trazendo para este trabalho principais aspectos sobre Desenvolvimento com enfoque na Abordagem das Capacitações, regularização fundiária, urbanização e o processo brasileiro de ocupação e uso do solo que culminou na necessidade imperiosa de regularização fundiária.

A lógica da investigação se baseia no método indutivo empírico (GIL, 2011), enriquecendo a discussão de que regularização fundiária urbana prevista na Lei Federal de nº 11.465/2017 (caso concreto), promovendo a remoção de barreiras, é instrumento que aumenta (confirmação) o Desenvolvimento Humano. No método indutivo, após a descoberta da relação entre dois fenômenos a condição declarada não é acidental, mas de essencialidade. (MARCONI, LAKATOS, 2010).

Trata-se de pesquisa qualitativa, a qual se destina “à análise de casos concretos em suas peculiaridades locais e temporais, partindo das expressões e atividades das pessoas em seus contextos locais” (FLICK, 2009, p. 37). É exploratória-descritiva (GIL, 2011), na qual são explorados conceitos teóricos e visões gerais, bem como se descreve uma relação entre os temas centrais. Nesse cenário, os procedimentos utilizados para o delineamento da pesquisa foram a ampla revisão bibliográfica e o estudo de caso. (GIL, 2011).

Os dados foram coletados através das técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas (MARCONI e LAKATOS, 2010), realizadas concomitantemente.

A pesquisa bibliográfica foi multidisciplinar dentro das ciências sociais aplicadas. Nos campos de economia do desenvolvimento e do direito buscou-se autores de referência para relacionar o Desenvolvimento Humano e a Regularização Fundiária.

Por sua vez, a análise documental se ocupou de textos legais de diferentes ramos do ordenamento jurídico brasileiro, como a Constituição da República de 1988, o Código Civil

Brasileiro (Lei Federal nº 10.406/ 2002) e o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Entretanto, maior ênfase foi concedida à Lei Federal de nº 11.465/2017 no que concerne a regularização fundiária urbana. No quanto mais, também foram examinadas publicações em diferentes seguimentos da Organização das Nações Unidas (ONU) e publicações de órgãos públicos brasileiros sobre a Regularização Fundiária Urbana.

A última técnica a ser comentada é a que se empregou por meio de entrevistas não estruturadas, como um recurso eminentemente exploratório (GIL, 2011), buscando enriquecer a discussão com uma visão mais prática e avançar em relação à teoria exposta. O início desta fase se deu em Brasília/DF, com dois entrevistados do Ministério das Cidades, possibilitando conhecimento sobre o cenário anterior à referida Lei. Inclusive, um deles, coordenador do Grupo de Trabalho que deu início às discussões que ensejariam a elaboração legislativa da então, Medida Provisória nº 759/2016 até a conclusão da fase final com a promulgação da Lei Federal nº 13.465/2017. Os dados continuaram a ser colhidos com duas entrevistas na Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL), um entrevistado na Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional do Estado de Minas Gerais (SECIR). Por fim, foi realizada uma entrevista na Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), o que propiciou trazer ao trabalho uma visão geral de todas as esferas sobre a lei incipiente.

Sobre o estudo de caso, há ainda que se considerar que a pesquisa segue um modelo a vertente “jurídico-sociológica” que busca a compreensão de “fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo. Analisa o Direito como variável dependente da sociedade e trabalha com as noções de eficiência, eficácia e de efetividade das relações Direito/sociedade” (GUSTIN; DIAS, 2006, p. 22).

Além da presente Introdução e das Considerações Finais, o trabalho foi estruturado em mais quatro capítulos. O capítulo 2 se destina a explorar a visão desenvolvimentista até se chegar ao paradigma do Desenvolvimento Humano sob a ótica da Abordagem das Capacitações, onde também se destacou os funcionamentos decorrentes da propriedade segundo Jyoti Rao (2018) e aprofundou-se nas discussões acerca da propriedade da terra e o Desenvolvimento, na visão de Hernando de Soto (2001b). O capítulo 3 dá enfoque aos processos de urbanização das cidades mundiais e nas consequências da falta de planejamento. O capítulo 4 contextualiza o cenário urbanístico brasileiro anterior à promulgação da Lei Federal nº 13.465/2017, contendo uma seção especial para demonstrar a irregularidade em números e assim, compreendidas tais questões, chega-se à análise do dispositivo legal,

explorando principais alterações e inovações no ordenamento jurídico brasileiro. Por fim, no capítulo 5, são tecidos comentários sobre a Lei Federal nº 13.465/2017 com o acréscimo de opiniões e entrevistas não estruturadas.

## 2 O DESENVOLVIMENTO HUMANO

Antes de apresentar conceitualmente o Desenvolvimento Humano, mostra-se adequado produzir um breve relato sobre a maneira de se pensar o desenvolvimento. Será concedida especial ênfase no papel exercido pelas pessoas no processo de desenvolvimento econômico, bem como implicações deste na vida das pessoas, preocupações estas, oscilantes ao longo dos anos.

Isso, porque Desenvolvimento Humano não se refere a uma criação contemporânea, mas sim, a uma “redescoberta”, decorrente do ensinamento dos “líderes precursores do pensamento político e econômico” (UL HAQ, 2007, p. 63). Aristóteles já se ocupava de questões sobre os “arranjos sociais” (STREETEN, 2007, p. 146) e na necessidade de avaliá-los segundo sua eficácia na promoção do “bem humano”, pelo que temas como valores sociais e política não poderiam ficar de fora de suas discussões. Para o filósofo grego: “riqueza não é, evidentemente, o bem que procuramos, pois é meramente útil e existe em função de algo a mais” (UL HAQ, 2007, p. 63). O sucesso de uma boa política dependia da prosperidade de da população.

Além de Aristóteles, outros filósofos da antiguidade já se ocupavam em tratar o desenvolvimento pleno dos indivíduos nas organizações sociais como finalidade de todas as ações humanas. Os “arranjos sociais” também receberiam atenção de “David Hume, Immanuel Kant e Jonh Stuart Mill, e entre economistas políticos como Adam Smith, Karl Marx, Alfred Marshall, Jhon Mayard Keynes e Mahbub ul Haq” (STREETEN, 2007, p. 146).

Na década de 1950, os debates sobre arranjos sociais foram retomados, mas desta vez, aliados à crença de que o crescimento econômico seria responsável por combater a pobreza. Nesse momento, o economista Arthur Lewis, já se manifestava sobre a ampliação do rol de escolhas dos indivíduos, creditando à prosperidade econômica tal possibilidade. Três diferentes justificativas foram levantadas a favor desta corrente: o mercado que contava com crescentes produção, demanda de mão de obra e salários, que, se eficiente, beneficiaria cada vez mais pessoas, rápida e automaticamente. Contra esta justificativa estavam os que não acreditavam em tanta benevolência do crescimento econômico, insistindo que em certos casos, a exemplo da detenção do monopólio, barreiras alfandegárias, desigualdade na distribuição de bens e de renda, a tendência seria a concentração de renda a favor de poucos indivíduos; o segundo argumento seria que não haveria correção automática da pobreza, mas sim que o crescimento econômico traria mais recursos para o Estado e maiores possibilidades

de intervenções sociais para correção da distribuição desigual de benefícios, se concentrado em poder de poucos; o último enunciado é que a preocupação vestibular do desenvolvimento seria o acúmulo de capital e aumento da produção, beneficiando logicamente os mais ricos. Somente depois desse estágio a pobreza seria enfrentada, o que segundo Jhon Rawls, “desigualdades, sobre esse ponto de vista, seriam justificáveis, caso constituíssem uma condição necessária para melhorar a qualidade de vida dos pobres em um momento posterior” (STREETEN, 2007, p. 147).

Raciocínio parecido seria defendido por Simon Kuznets, denominado curva Kuznets, que relaciona crescentes índices de desigualdade às etapas iniciais de crescimento econômico. Desta forma, no início se verificaria tanto o crescimento da renda per capita quanto a pobreza para alguns indivíduos, marcando tal desigualdade, que tenderia a reduzir, quanto se alcançasse o ápice (U) da curva. (STREETEN, 2007).

Streeten (2007) ressalta que os enunciados descritos acima não se mostraram verdades universais, tendo em vista que na maioria dos países não houve redução automática da pobreza. Certos governos não se esforçaram com veemência para reduzi-lo porque, ao contrário, muitos possuíam interesses particulares na manutenção da concentração de renda e foi ainda, possível constatar que longos períodos de pobreza não eram imprescindíveis ao acúmulo de capital e a expansão do setor produtivo.

Tudo isso poderia ser percebido pelo advento da Segunda Guerra Mundial, que marcou o crescimento econômico e do setor produtivo industrial de vários países, mas, em alguns deles, a quantidade de empregos era bem menor do que a mão de obra disponível, bem como boa parte da população se viu excluída dos benefícios dos referidos crescimentos. Acreditou-se em dado momento, que a migração das zonas rurais para as regiões urbanas teria como consequência a desigualdade inicial, que tenderia a reduzir à medida que a população começasse a trabalhar na indústria. Considera-se que o pensamento estaria, contudo, equivocado por quatro razões: alto índice de migração, crescimento populacional inesperado e a tecnologia passando a ser empregada na indústria dos países em desenvolvimento gerou um excedente de mão de obra. Além disso, seria necessário que a agricultura experimentasse um crescimento produtivo para acompanhar a expansão industrial, o que não aconteceu. (STREETEN, 2007).

Sendo assim, na década de 1960, já se questionava o produto nacional bruto como medida de sucesso, pois sua análise desconsiderava pontos importantes como injustiça social, desigualdade da distribuição de renda, a criação de vagas de emprego, bem como o trabalho.

Tanto que, no final desta década, a Organização Mundial do Trabalho (OMT) buscou de forma acentuada incentivar a criação de empregos com justa remuneração nos países em desenvolvimento. Ocorre que a tarefa não foi de todo bem sucedida, especialmente porque sociedades de países mais pobres, não se estabeleciam através da industrialização, o que tornava a subsistência algo mais imperioso em relação ao trabalho assalariado. (STREETEN, 2007).

Com as atenções internacionais voltadas para o trabalho, o economista Gunnar Myrdal achou por bem que o conceito de emprego se referiria apenas à relação estabelecida entre trabalhadores e seus tomadores de serviços industriais. Para outras tarefas desempenhadas por pessoas sem estabelecimento de vínculos, a exemplo de autônomos, comerciantes, artesãos, jovens escolarizados, monges, dentre outros, o termo ideal a ser aplicado seria “utilização do trabalho”. Isto, porque no contexto de emprego, estes seriam considerados desempregados. Ocorre que à sua inteligência, mesmo uma pessoa desempregada carece de certa estabilidade, pois depende de renda ou outro modo que lhe forneça meios de sobrevivência. Concluiu-se que a origem do problema estaria mais ligada à pobreza em si, ou ao emprego com baixo rendimento, pois, muitos dos pobres na verdade trabalhavam por horas excessivas (mal pagas e de baixa produtividade). Desta forma, o problema foi, então, redefinido como do “pobre que trabalha” (STREETEN, 2007, p. 149).

Neste sentido, nos países em desenvolvimento, percebeu-se uma tendência de subutilização da mão de obra, bem como de capital. Sua baixa utilização pode ser justificada através de dimensões que incluem pouca escolaridade, baixos níveis de nutrição e até mesmo de treinamento, aceitação de trabalhos considerados pesados, inexistência de entidades facilitadoras de contratações, agências de crédito, bem como políticas do Estado que agravavam, ao invés de corrigir o problema.

Após tais constatações, os desenvolvimentistas se voltaram a tratar de questões ligadas à distribuição de renda. Em 1974 foi publicado o livro *Redistribuição com Crescimento* para o Centro de Pesquisa de Desenvolvimento do Banco Mundial e para o Instituto de Estudos e Desenvolvimento de Sussex. que levantaria questionamentos sobre a relação entre crescimento e redistribuição de renda, bem como sobre as possíveis consequências de sua promoção.

Ocorre que grande parte da corrente da redistribuição se preocupou em medir a desigualdade pelo coeficiente de Gini, que se utiliza tanto das faixas de renda dos mais ricos até a dos mais pobres e acabam por não considerar os motivos pelas quais as pessoas se

enquadram em seus percentis, nem por quanto tempo estariam em tal situação. Para Streeten (2007), também não há a preocupação com a redução da pobreza e desigualdade, mobilidade e igualdade de oportunidades na ótica desta corrente. (STREETEN, 2007).

Por conseguinte, o próximo momento no debate desenvolvimentista seria a ênfase nas necessidades básicas dos seres humanos, cuja abordagem, diferentemente das que miravam no crescimento econômico, entendiam o desenvolvimento como forma de oportunizar uma vida plena às pessoas. Um conjunto representado por renda, serviços prestados pelo Estado (educação, infraestrutura, como água potável, saúde etc.) e participação dos cidadãos constituiriam as necessidades básicas para tal vida plena. (STREETEN, 2007).

Os objetivos propostos pela abordagem ganharam apoio nacionais e internacionais na mobilização de recursos e cooperação para o desenvolvimento. (STREETEN, 2007).

Não obstante, foram conferidas às necessidades básicas, uma série de interpretações conceituais que não exprimiam seus interesses. Foi tratada como se fosse, primeiramente, um pacote de serviços básicos limitados a educação, saúde, alimento e moradia. Lado outro, acreditou-se que as necessidades básicas seriam creditadas a um papel paternalista e ineficiente do Estado e em outra visão, a abordagem negligenciava acesso ao crédito, renda e criação de postos de emprego, entre outros. Tem-se, com tais interpretações, que resistências dos países, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento em relação à ajudar quanto em receber ajuda, ocasionaram o enfraquecimento da abordagem perante os debates internacionais sobre desenvolvimento. (STREETEN, 2007).

O próximo momento a ser tratado é à década de 1980, marcada por crises, muitos países endividados, preocupados substancialmente, em implantar políticas para ajustes fiscais e estabilização econômica, acompanhadas de redução da produção e do emprego. Sendo certo que a preocupação não era combater a pobreza, mas sim, não deixar que o número de pobres aumentasse, o enfrentamento deste problema foi posto de lado. O Fundo Monetário internacional foi duramente criticado por suas recomendações tendentes à proteção de países mais ricos, como aumento do preço do petróleo, redução de demanda e importações, num tipo de “estabilização sem ajuste” (STREETEN, 2007, p. 156) que caminhou contrariamente à produção.

Por oportuno, envoltos pelo sentimento de liberdade, populações, bem como o cenário internacional pugnavam pelo estabelecimento de regimes democráticos, abertos à participação cidadã. Uma nova onda de preocupações surgiu, marcando a importância de outros temas, nas

discussões sobre desenvolvimento, como crianças, mulheres, meio ambiente, moradia, direitos humanos, liberdades de participação política, empoderamento.

Nesse instante, o crescimento é enxergado sob o enfoque de novas teorias que compreendem uma relação existente entre o desenvolvimento humano e econômico. Constatou-se que o crescimento da produção fora bem maior do que o crescimento populacional e que cada país experimentou diferentes caminhos de crescimento. Sob as análises nos moldes de modelos anteriores, o crescimento econômico é relativo ao acúmulo de fatores de produção. Mas, de forma bem diferente, para as novas correntes, o crescimento em longo prazo se relaciona às externalidades geradas no processo de produção e ao comportamento de indivíduos encarregados dos fatores de produção, conhecimento e educação. Estes dois últimos, através de pesquisa e desenvolvimento agregados ao capital físico e humano também colaboram para a eficiência da produção e o crescimento econômico. Inclusive, natural que os benefícios da educação se estendam além daqueles que a receberam e adquiriram melhores salários.

Destaca-se a intelecção de Amartya Sen, ao promover diferentes ênfases para a perspectiva utilitarista e o bem-estar social, através de uma noção aperfeiçoada da abordagem das necessidades básicas. Este autor aduziu que o consumo era exercido por necessidades alheias às características dos bens e que este comportamento, dependia em certos momentos das características do consumidor, se capaz ou incapaz, bem como da sociedade na qual está inserido. Sublinhou-se a liberdade de escolha, como influência no bem-estar, que terá um sentido diferente entre as pessoas. Como bem exemplifica, o bem-estar sentido pelo monge que jejua não é sentido por quem não pode, por constrição, se alimentar.

No quanto mais, Sen organizou o debate para além do crescimento econômico e trouxe questões humanas mais intrínsecas, como a habilidade de viver como se deseja e ser livre para buscar condições de melhorá-la (florescer), o que deveria acontecer a quem quer que fosse (independente do credo, gênero, etc), estivesse a pessoa em qualquer nação, desenvolvida ou em desenvolvimento. Em momento propício, para tanto, “**o desenvolvimento humano havia chegado**” (STREETEN, 2007, p. 158, grifo nosso).

Pelo exposto, resta esclarecido que o Desenvolvimento Humano corresponde a uma mudança de concepção sob a forma de se avaliar o progresso das nações, e como bem se viu não se trata de momento singular, pois a maneira de se conceber o desenvolvimento muda de tempos em tempos, na medida em que surgem novas teorias e fundamentos. Paul Streeten

chega a dizer que a forma de pensar o desenvolvimento e suas mudanças é reproduzida através de *slogans*:

Crescimento econômico, geração de emprego, trabalho e justiça, redistribuição com crescimento, necessidades básicas, desenvolvimento de baixo para cima, desenvolvimento participativo, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento a favor do mercado, desenvolvimento como liberação, como liberdade, desenvolvimento humano. (STREETEN, 2007, p. 145).

Nesse sentido, aponta que as mudanças são acompanhadas tanto de evoluções, quanto retrocessos, valores são mantidos ou descartados através de revisões constantes sobre o desenvolvimento e como as pessoas participam desse processo.

Revelou-se por meio deste breve histórico que o pensamento clássico já determinava o bem das pessoas como finalidade de todas as realizações dos homens, o que não deixaria de fora, por óbvio, a atividade política voltada para tal sentido.

No entanto, por muito tempo, subsistiu a preocupação exacerbada com o crescimento econômico e a crença de que este acarretaria mudanças no âmbito socioeconômico. Acrescente-se que esta crença não prosperou e suas consequências receberam atenção tardia (MARTINS, 2009). As nações experimentaram diferentes tipos de crescimento, observando-se alta concentração de renda e uma estagnação ou até piora na qualidade de vida de boa parte da população mundial.

Clarividente é que existe uma relação entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento humano, a qual será aprofundada através de exposição conceitual e compreensão da abordagem que deu vida à noção atual de Desenvolvimento Humano, ambos explanados em seção específica para melhor esclarecimento.

## **2.1 Conceito de Desenvolvimento Humano**

É acertado informar que Desenvolvimento Humano é uma expressão de grande popularidade no mundo inteiro, dada sua larga utilização por diferentes atores da sociedade, tais como agentes políticos, pertencentes ao setor público, organizações não governamentais, mídia etc. Já seu conceito e mensuração, recebem guarida entre os estudiosos acadêmicos que analisam os diversos aspectos sobre o desenvolvimento (BROWN, 2007), bem como das agências de fomento. (MARTINS, 2009).

Nesse contexto, dois nobres especialistas merecem destaque no que se refere aos esforços por alicerçar um conceito e popularizar a incipiente noção de Desenvolvimento Humano. (BROWN, 2007).

Anteriormente citado, o indiano Amartya Sen, importante e atual colaborador, autor do artigo denominado *Desenvolvimento como expansão de capacitações*, publicado no *Journal of Development Planning* em 1989 (FUKUDA-PARR; KUMAR, 2007; SEN, 2007). Não é demais acrescentar que este trabalho serviu de base para a construção do conceito de Desenvolvimento Humano. (FUKUDA-PARR; KUMAR, 2007). Além disso, o conjunto de sua obra ganhou destaque e relevância, o que lhe rendera o Prêmio Nobel de Economia em 1998, bem como atenção das instituições preocupadas com o Desenvolvimento, a exemplo do Banco Mundial e das Nações Unidas, que viria a reorientar suas formas de avaliação. (MARTINS, 2009).

Também economista, o paquistanês Mahbub ul Haq, considerado o principal mentor do conceito, para quem as medidas padronizadas de avaliação do progresso eram tanto mecânicas quanto limitadas (SEN, 2007). Comandou a equipe responsável pela construção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) composto por três dimensões: “longevidade, conhecimento e renda” (UL HAQ, 2007, p. 204).

Outrossim, dirigiu a publicação dos *Relatórios de Desenvolvimento Humano* iniciada em 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (FUKUDA-PARR, 2007). Suas pretensões investigativas não se restringiram somente ao caráter avaliativo do desenvolvimento humano, mas também se propunha ao exame dos meios de fortalecimento das ações humanas voltadas para a melhoria da qualidade de vida. (SEN, 2007). Por isso, os relatórios não se atinham exclusivamente ao IDH, mas a uma série de aspectos relacionados a questões sociais, políticas e econômicas. (REZENDE, 2016). As três dimensões, seriam também escolhas, dentre outras que “vão da liberdade política, social, econômica e cultura, passando por oportunidades de ser produtivo, criativo, até a obtenção de respeito próprio e usufruto dos direitos humanos” (STREETEN, 2007, p. 159).

Deste então, os relatórios são produzidos anualmente, ampliando o conceito, assim como atribuindo importância e sentido prático do Desenvolvimento Humano na elaboração das políticas públicas. (BROWN, 2007).

Foi, portanto, no início da década de 90, que discussões sobre economia e políticas voltadas para o desenvolvimento findaram “no reconhecimento de que desenvolvimento

implica mais que o simples crescimento da produção material, devendo abranger, além disso, objetivos mais amplos do bem-estar humano” (FUKUDA-PARR, 2007, p. 185).

Para Brown (2007) a essência do Desenvolvimento Humano se afasta de noções restritas ao crescimento econômico e se aproxima em sentido complementar da abordagem dos Direitos Humanos, em razão das mesmas motivações e objetivos, tais como “incentivo à liberdade, ao bem-estar e à dignidade dos indivíduos em qualquer sociedade” (PNUD, 2007, p. 113). Explica-se que o Desenvolvimento Humano insere as pessoas no foco de suas ações, sensíveis a questões relacionadas às privações e desigualdade, assim como formas de removê-las, conferindo mais liberdades e concretização de direitos humanos. (BROWN, 2007). Estes, por sua vez, “representam as exigências feitas aos agentes coletivos e individuais e aos arranjos sociais, como objetivo de facilitar ou garantir tais capacitações e liberdades” (PNUD, 2007, p. 115).

Acrescenta Amartya Sen (2007) o registro de duas teses centrais no Desenvolvimento Humano: o enfrentamento das privações sem substituição de esforços pessoais para uma vida melhor e o envolvimento em conjunto de toda sociedade, fortalecendo ações na busca de liberdade e bem-estar. A melhor maneira de se avaliar o padrão de vida de um indivíduo seria através de suas capacitações em levar uma vida conforme seus valores, em que esteja devidamente nutrido, possua boas condições de saúde, detenha autorrespeito e participação ativa na sociedade (STREETEN, 2007).

Diante disso, pela mais clara definição, destaca-se o conceito de Desenvolvimento Humano elaborado pelo Atlas do Desenvolvimento Humano (2013), de realização conjunta do Programa das Nações Unidas (PNUD), Fundação João Pinheiro (FJP) e Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA):

Desenvolvimento humano é o processo de ampliação das liberdades das pessoas, com relação às suas capacidades e as oportunidades a seu dispor, para que elas possam escolher a vida que desejam ter.

O processo de expansão das liberdades inclui as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e ambientais necessárias para garantir uma variedade de oportunidades para as pessoas, bem como o ambiente propício para que cada uma exerça, na plenitude, seu potencial.

Assim, o desenvolvimento humano deve ser centrado nas pessoas e na ampliação do seu bem-estar, entendido não como o acúmulo de riqueza e o aumento da renda, mas como a ampliação do escopo das escolhas e da capacidade e da liberdade de escolher. Nesta abordagem, a renda e a riqueza não são fins em si mesmas, mas meios para que as pessoas possam viver a vida que desejam.

O crescimento econômico de uma sociedade não se traduz automaticamente em qualidade de vida e, muitas vezes, o que se observa é o reforço das desigualdades. É preciso que este crescimento seja transformado em conquistas concretas para as pessoas: crianças mais saudáveis, educação universal e de qualidade, ampliação da participação política dos cidadãos, preservação ambiental, equilíbrio da renda e das

oportunidades entre todas as pessoas, maior liberdade de expressão, entre outras. Assim, ao colocar as pessoas no centro da análise do bem-estar, a abordagem do desenvolvimento humano redefine a maneira como pensamos sobre e lidamos com o desenvolvimento – internacional, nacional e localmente. (PNUD, FJP, IPEA, 2003).

É de se ressaltar que o conceito exposto se alicerça na abordagem das capacitações, um dos mais importantes argumentos firmados na obra de Amartya Sen, que viria mais tarde referenciar as privações de liberdades dos indivíduos como obstáculos ao processo de desenvolvimento.

Noutra explicação, o desenvolvimento se afirma sob a ideia de potencialidade dos indivíduos. Mas não só. Esse potencial deve ser passível de utilização e de ser expandido, e quando não for possível, por falta de oportunidade ou acesso, estes devem ser viabilizado pelo Estado (SEN, 2010), por meio de intervenções legítimas à tarefa de garantir direitos, liberdades e escolhas, removendo, portanto, qualquer barreira que impeça ao indivíduo viver como desejar.

Para Streeten (2007), é considerar potenciais humanos (saúde, suas habilidades) e como irão usá-los em sua vida em vários sentidos, como produzir, obter lazer, participar da política, de grupos culturais, convívio social etc. Acontece que algumas potencialidades dependem da atuação do Poder Público, dentre as quais, muitas delas esquecidas pelo Poder Público em países em desenvolvimento: “educação, à saúde, à previdência social, ao crédito, à igualdade de gênero, ao **direito à terra** e a democracia local” (STREETEN, 2007, p. 159, grifo nosso).

Algo a ser ressaltado é que a renda não é a única potencialidade a ser expandida pela noção de Desenvolvimento Humano. Acontece que muitas outras dimensões possuem tanto ou mais valor para cada indivíduo, como educação de qualidade, alimentação adequada, água tratada, serviços de saúde, emprego estável, habitação (STREETEN, 2007), acesso ao crédito, propriedade imobiliária, segurança, dentre outros, também são passíveis de integrar a lista. De forma mais sintética, Sen aduz que “o desafio do desenvolvimento humano demanda atenção para uma variedade de preocupações setoriais e uma combinação de processos econômicos e sociais” (2007, p. 56).

Por fim, para aclarar o processo de desenvolvimento a partir das ideias de Sen, a seção seguinte traz relevantes aspectos da abordagem das capacitações. O intuito é sublinhar seus principais argumentos, para que se alcance a compreensão da regularização da propriedade urbana prevista na Lei Federal nº 13.465/2017, como um instrumento de remoção de barreiras propiciando o Desenvolvimento Humano.

## 2.2 Abordagem das Capacitações: ênfase na liberdade para o Desenvolvimento

Conforme mencionado, *Desenvolvimento como expansão de capacitações* (1989) foi o trabalho que deu grande publicidade a respeito das ideias basilares do paradigma do Desenvolvimento Humano. (FUKUDA-PARR; KUMAR, 2007). Discute, em síntese, a abordagem das capacitações como sustento das avaliações do processo de desenvolvimento (SEN, 2007), considerando o melhoramento da vida humana como questão central e fim preliminar.

É a partir de alusão à premissa kantiana, na qual pessoas devem ser consideradas fim em si mesmas e não meio para alcance de outros fins, que Amartya Sen introduz a abordagem das capacitações. A confusão entre meios e fins pode resultar em erros e o autor classifica como sendo um, o interesse prioritário no alcance do progresso econômico marcado pelo desinteresse no melhoramento das vidas humanas que participam deste processo. Tal fato repercute na formulação das políticas para o desenvolvimento, quando as pessoas são marcadas como meio para o êxito econômico e o resultado produtivo apenas garante vidas, mas não as melhora. (SEN, 2007).

Sobre isso, Sen argumenta não há problema em se elaborar política priorizando o sucesso econômico, desde que suas metas sejam racionais e objetivem beneficiar a vida dos indivíduos. Nesse cenário, evidente confusão entre meios e fins existe em países considerados ricos do ponto de vista econômico, mas compreendem pobreza, fome, “níveis assustadoramente baixos de qualidade de vida, com boa parte da população sujeita a mortalidade prematura, morbidade acentuada, analfabetismo generalizado e muitos outros problemas” (SEN, 2007, p. 44). Abaixo contém dados expostos por Sen em *Desenvolvimento como expansão de capacitações* (1989), que ilustra o cenário de contraste entre o Produto Nacional Bruto per capita e a expectativa de vida no ano de 1985:

**TABELA 1 - Êxito Econômico e Expectativa de Vida**

País	Produto Nacional Bruto per capita	Expectativa de vida
China	310	69
Sri Lanka	380	70
Brasil	1.640	65
África do Sul	2.010	55
México	2.080	67
Oman	6.730	54

Fonte: Adaptada a partir de SEN, 2007, p. 44.

Diante disso, dois aspectos são levantados por Sen. Primeiro, que o sucesso econômico é uma das formas de melhoramento de vidas. Segundo, que sendo considerado um meio, somente o incentivo à obtenção de recursos econômicos pode ser ineficiente em relação à obtenção de outras conquistas humanas, o que deve ser observado na formulação de políticas e os meios, para tanto, cuidadosamente confirmados. (SEN, 2007).

Cumprir destacar que esta não é a única abordagem a se preocupar com a qualidade de vida das pessoas. Essa dimensão foi considerada por John Rawls, pelas necessidades básicas e pela economia de bem-estar. A diferença é que nas necessidades básicas, quando interpretadas sob a ótica do mínimo de bens que se deve ter, bem como nas outras correntes, a preocupação com a posse dos bens é maior do que analisar diretamente as conquistas ou liberdades. Estes, diretamente relacionados com a qualidade de vida, que junto às questões sobre acesso e oportunidade, são focos de análise pela Abordagem das Capacitações. (SEN, 2007).

Ao expor sua linha de raciocínio, Sen inclina-se ao pensamento aristotélico de análise do bem estar dos indivíduos sob a ótica de suas funções e na realização de atividades de valor. Também Adam Smith e Karl Marx acreditavam que os funcionamentos e capacitações designavam a qualidade de vida, sendo que Marx acreditava ser uma vida próspera, aquela que fosse preenchida pelas “atividades humanas necessárias”. (SEN, 2007, p.45).

Nesse contexto, a qualidade de vida poderia ser avaliada através dos funcionamentos (o que se pode ser e fazer durante a vida), bem como através da habilidade de desenvolvê-los. Sen esclarece que a vida de uma pessoa é constituída de “uma combinação de vários funcionamentos diferentes” e dentre eles estariam os “elementares, como ser adequadamente nutrido” e os “complexos, tais como obtenção de auto-respeito [sic], tomar parte na vida da comunidade e aparecer em público sem inibição” (SEN, 2007, p. 46). Com efeito, os funcionamentos poderão ser alvos de diferentes perspectivas, considerados de fácil ou difícil descrição, bem como considerado mais ou menos importantes, conforme os valores e preocupações que se tem em sociedade.

Disso decorrem as imprecisões e ambiguidades conceituais na abordagem das capacitações, pois, conforme assevera Sen, “a natureza humana e o conteúdo da liberdade humana são, eles mesmos, conceitos muito problemáticos” (SEN, 2007, p.47). De qualquer modo, as ambiguidades não encerram a tarefa de avaliação, de modo, na obra de Sen, conceitos e suas aplicações são mais recorrentes do que conceitos analiticamente precisos. (PINHEIRO, 2012).

Aliás, assim se explica a noção básica da abordagem das capacitações:

Portanto, a noção básica nessa abordagem é a de funcionamentos – considerados como elementos constitutivos da vida. Um funcionamento é conquista de uma pessoa: o que procura fazer ou ser, e qualquer desses funcionamentos reflete uma parte do estado dessa pessoa. A capacitação de uma pessoa é uma noção derivada. Ela reflete as várias combinações de funcionamentos que ele ou ela podem atingir. Desse modo, a capacitação pressupõe uma determinada visão acerca da vida como combinação de vários “fazeres e seres”. A capacitação reflete a liberdade de uma pessoa para escolher entre diferentes formas de vida. A motivação subjacente – o foco na liberdade – é bem percebida por Marx quando afirma que o que precisamos é “substituir a dominação das circunstâncias e do acaso sobre os indivíduos pela dominação dos indivíduos sobre esse acaso e as circunstâncias”. (SEN, 2007, p. 46).

Conforme se vê pela explicação de Sen, a liberdade é o elemento fundamental do processo de desenvolvimento. Com isso, é possível considerar que a abordagem das capacitações não se encerra em si mesma, mas ao contrário, dá vida a toda uma obra que abraça esta noção, mas traz uma série de outros conceitos e perspectivas no referido processo.

Para o autor, “um país é tanto mais desenvolvido quanto mais se promove a expansão do horizonte de liberdade de seus cidadãos, o que significa que eles têm capacidades crescentes de ser e fazer aquilo que valorizam e que têm razões para valorizar” (PINHEIRO, 2012, p. 08). Liberdades, que, nesse contexto, envolvem tanto o processo de agir e tomar decisões quanto as oportunidades individuais e sociais. A privação às mesmas pode decorrer de sistemas inapropriados, como impedimento do exercício do voto ou da ausência de oportunidades de se realizar o mais básico, a exemplo da fome compulsória.

Esse tipo de análise surge pela observação de que durante o século XX o mundo passou por transformações, ressaltam-se, dentre elas as econômicas, busca pelo regime democrático e participativo, defesa pelos direitos humanos, participação política, trocas comerciais e informacionais. Ocorre que mesmo diante de tantas e significativas mudanças, novos problemas convivem com outros que persistem em diferentes nações, ricas ou pobres. São exemplo a pobreza e fome extremas, necessidades essenciais minimamente supridas, limitação de liberdade política, papel de agente das mulheres menos expressivo, agressão contra o meio ambiente e violação à sustentabilidade social e econômica. (SEN, 2010).

Somado a estes, há ainda outros problemas recorrentes em todo o mundo, que influenciam sobremaneira o grau de Desenvolvimento Humano dos indivíduos que com eles convivem. Neste trabalho, a ênfase será dada a uma questão decorrente do desenfreado processo de ocupação urbana que se deu inclusive no Brasil. A privação levantada é a ausência de titularidade imobiliária urbana, que, conforme se verá mais a frente, interfere nas

esferas sociais, econômicas e até mesmo políticas, se considerados os esforços legislativos para superá-la, como a recém-promulgada Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017.

O enfrentamento de tais problemas como objetivo central no processo de desenvolvimento das nações consiste em reconhecer as liberdades individuais, o compromisso social e as pessoas como agentes no enfrentamento de tais privações. Nesta perspectiva, os indivíduos são “vistos como agentes ativos de mudança, e não como recebedores passivos de benefícios”. (SEN, 2010, p. 11).

Diante do exposto, “a liberdade é vista, por essa abordagem, como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento” (SEN, 2010, p. 10), ou ainda, como aumento das liberdades.

No quanto mais, esclarece que:

O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais, argumenta-se aqui, é *constitutiva* do desenvolvimento. Porém, para uma compreensão mais plena da relação entre desenvolvimento e liberdade, precisamos ir além desse reconhecimento básico (ainda que crucial). **A importância intrínseca na liberdade humana em geral, como o objetivo supremo do desenvolvimento, é acentuadamente suplementada pela eficácia instrumental de liberdades específicas na promoção de liberdades de outros tipos.** (SEN, 2010, p. 10, grifo nosso).

Para Sen, “os encadeamentos entre diferentes formas de liberdade são empíricos e causais” (2010, p. 10), pelo que diferentes liberdades constituídas fortalecem umas às outras, oportunizando a participação dos indivíduos em diferentes esferas, como políticas e econômicas, e, por conseguinte, aumentando a possibilidade de se vencer as barreiras impostas individual e coletivamente. É por isso que nesta abordagem a liberdade assume destaque na avaliação, pois o desenvolvimento depende da expansão das liberdades. Por conseguinte, a liberdade que se tem na condição de agente acaba por se tornar ponto de verificação de eficácia social do processo de desenvolvimento: “[...] mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo [...]” (SEN, 2010, p.33).

Pelo que se vê muitos são os elementos desta rica abordagem. Na tarefa de utilizá-la para fundamentar a regularização dos títulos imóveis urbanos como caminho para maior Desenvolvimento Humano, alguns outros elementos carecem de certa elucidação. Nesse sentido, a referida condição de agente, corresponde à liberdade de provocar mudanças no ambiente segundo convicções íntimas, tais como escolha de profissão, composição de metas e objetivos, dentre outros. Já as liberdades substantivas representam finalidades e as liberdades

instrumentais seriam os meios de obtenção das primeiras, como exemplo, respectivamente, a boa saúde e boa alimentação, prática regular de exercícios físicos etc. (PINHEIRO, 2012).

Sen menciona cinco tipos de liberdades instrumentais, “direitos e oportunidades” a serem observadas pelas políticas públicas. Ressalta-se com isso, que as instituições como o Estado, mercado, partidos políticos, dentre outros, também são avaliados pelo quanto subsidiam estas liberdades aos indivíduos/agentes. Estas são: “(1) *liberdades políticas*, (2) *facilidades econômicas*, (3) *oportunidades sociais*, (4) *garantias de transparência* e (5) *segurança protetora*” (SEN, 2010, p. 25). Geralmente estas liberdades se relacionam entre si, e contribuem para o alcance das chamadas liberdades substantivas, o que reforça a indispensabilidade de uma análise conjunta das esferas sociais, políticas e econômicas.

A primeira liberdade substantiva se refere às diversas formas de participação política, já a terceira abrange serviços sociais, como educação, saúde, e a quinta, trata da proteção à parcela mais vulnerável, como os serviços de assistência social (PINHEIRO, 2012). As outras liberdades instrumentais, não menos intuitivas, as garantias de transparência, dizem respeito à confiança nas relações sociais, bem como da prerrogativa informacional em qualquer âmbito, inclusive, no público. E por fim, tratam as facilidades econômicas como oportunidades de utilização dos recursos econômicos, tais como consumo, produção, aquisição de bens, serviços, acesso ao crédito e renda.

Todas essas liberdades instrumentais se caracterizam como oportunidades e elas influenciarão tanto nas realizações positivas pessoais, quanto no desenvolvimento social. Sendo assim, as realizações positivas dependem de educação, saúde básica, participação na política, nas relações econômicas etc. Lado outro, a liberdade exercida na escolha social e na tomada de decisões pela população influenciam as instituições responsáveis por oportunizar estas liberdades.

Deste modo, a amplitude da abordagem das capacitações permite análise de diversos tipos de questões sob sua ótica, como foram feitas levantando-se mobilidade urbana e bem-estar social (VIANNA, 2016), políticas sobre mercado de trabalho (DUQUE, 2014), pobreza como privação da liberdade nas favelas do Rio de Janeiro/RJ (PEIXOTO, 2014) e até mesmo a busca por uma definição de bem-estar social. (KERSTENETZKY, 2012).

Com respaldo, razoável que tanto o processo de regularização da propriedade quanto a titulação obtida através deste, sejam também analisados sob a ótica da abordagem das capacitações: ambos passam a receber o status de liberdade substantiva, participantes do conjunto de funcionamentos (capacidade). No caso, a ocorrência das múltiplas formas

irregulares e ilegais de uso e ocupação do solo, ensejam restrições ao exercício de diferentes liberdades e ampliação da escolha das formas de vida, tanto individual, como coletivamente conforme se verá.

Inclusive, em trabalho mais recente, Jyoti Rao (2018) se ocupa em compreender a relação entre a propriedade da terra e o bem-estar através da Abordagem das Capacitações (SEN, 2007). O objetivo foi o de identificar os funcionamentos (proporcionados pelas commodities para Sen) associados à propriedade da terra, passíveis de serem generalizados quanto aos países do mundo.

Tendo em vista a compatibilidade do debate proposto por RAO (2018) e o presente estudo, não somente pelas temáticas relacionadas, mas pela similitude até em questões metodológicas empregadas, a seção seguinte, cuidará de breve apresentação do estudo e suas conclusões, através de tradução livre da autora, que no quanto mais, exemplificam os funcionamentos e subsidiam argumentos do presente trabalho.

### **2.3 Pesquisa na Universidade de Melbourne, Austrália**

Recapitulando rapidamente, a noção de capacitações (SEN, 2007) contrasta com visões utilitaristas, inclusive da concepção das necessidades básicas, que preza por bens e determinadas quantidades para garantia de bem estar. Por exemplo, determinado número de calorias ingeridas ao dia por uma pessoa, ou determinados metros de pano são necessários para vestir alguém. Já a abordagem de Sen considera capacidades básicas como sendo: capacidade de estar bem nutrido (a ingestão de calorias por cada pessoa leva em conta particularidades do organismo, de forma que não há como estabelecer um mínimo para todos). Os recursos devem estar disponíveis para que o indivíduo possa (adquirir funcionamentos) estar vestido, abrigado, apto participar da vida em comunidade, dentre outros.

Nesse sentido, Rao (2018) inscreve a terra como um recurso que possibilita funcionamentos como capacidades básicas e outras decorrentes. A autora argumenta que para George (1980) a propriedade da terra é elemento estrutural e determinante das condições social, política e, igualmente, moral e intelectual dos indivíduos. Na terra o homem habita, produz, determina suas necessidades e trabalha por suas aspirações. Com isso (RAO, 2018), a terra é um bem completo que permite vários outros recursos e funcionamentos, mas que dependem da habilidade, esforços e oportunidades individuais. (SEN, 2010). Não menos,

preferências subjetivas, valores individuais e a geografia irão influenciar nos funcionamentos de cada proprietário. (RAO, 2018).

A propriedade da terra, sua relação e importância para o bem estar podem ser discutidas sob diferentes perspectivas: econômicas, sociais, imobiliária, justiça, feminismo etc. Juntamente, podem fornecer uma lista de funções da propriedade, e ser útil na identificação da capacidade em diferentes seguimentos da sociedade, começando pela propriedade individual. Considerando que cada país possui regimes políticos e jurídicos que os diferenciam com relação aos formatos, direitos e concessão de títulos de propriedade à sua população, concluiu-se que a propriedade absoluta oferta o máximo de funcionalidades possíveis, e como subconjunto, tem-se, ainda que mínimo o pacote de direitos que geram funcionalidades. Outro ponto é que, normalmente a economia interpreta o direito de propriedade como direito privado, mas, deve-se reconhecer que o bem-estar pode se afigurar através dos direitos e propriedade da comunidade.

Não raro, a propriedade privada sofre restrições em virtude do interesse coletivo, sob a justificativa de que um indivíduo perde, mas é recompensado junto com a sua comunidade que tem maximizado seu bem estar. Este, por sua vez, embora seja tópico de discussões em áreas da filosofia e economia, seu conceito ou medida empírica nunca foi conceituado de forma consensual pelos teóricos. (RAO, 2018).

A ideia de capacidade em Sen (2007), como diferentes combinações entre seres e fazeres (funcionamentos) faz com que ao invés de se considerar vantagem simplesmente ter determinado bem, que na verdade se considere as os benefícios que os bens fornecem aos seres humanos.

No tocante à terra, tem-se que suas características são basicamente iguais para todos os proprietários, se estiverem sob mesmo regime de direito de propriedade. No entanto, o conjunto de funcionamentos gerados a partir da terra é específico para cada proprietário. Ocorre do mesmo modo quando há compensação na aquisição compulsória de terras, onde os funcionamentos perdidos pelos proprietários de terras afetadas e o valor atribuído a cada um são assuntos subjetivos, de forma que a compensação justa deve ser adequada a cada operação. (RAO, 2018).

O Desenvolvimento Humano, através da abordagem das capacitações, adota uma percepção subjetiva para a identificação de funcionamentos, em razão da adaptação às circunstâncias pessoais. Diante das preferências adaptativas e a possibilidade de uma autoavaliação que diminua funções valiosas, deve-se identificar as capacidades básicas,

essenciais à vida. Nessa linha, a pesquisa visou à identificação de funcionamentos fundamentais generalizáveis ligadas a terra.

Um reforço conferido à pesquisa se sustenta nos argumentos de Martha Nussbaum (2000), que desenvolveu uma lista composta por dez capacidades centrais, dentre outros, vida, saúde, integridade corporal etc., aceita mundialmente por consenso em diferentes culturas. Reconhece a importância da propriedade como instrumentos de funcionamentos humanos, tendo em vista que a terra é constantemente uma fonte muito valiosa de autodefinição, oferece poder de barganha e sustento econômico. Esta é uma evidência robusta, que apoia o desenvolvimento de funcionamentos fundamentais da terra, generalizáveis em diferentes sociedades, que contribuem tanto para as capacidades centrais, quanto para as capacidades básicas de Amartya Sen. (RAO, 2018).

A compreensão acerca dos funcionamentos se deu pelo método indutivo, qualitativo e as pesquisas primárias contaram com discussões de grupos focais compostas por 15 participantes, todos pesquisadores do programa de Doutorado na Universidade de Melbourne (Austrália), mas de 11 diferentes nacionalidades. Dos quinze participantes entrevistados, doze eram arquitetos e planejadores treinados profissionalmente, que possuíam boa compreensão dos direitos de propriedade e questões de terra. Inclusive, alguns eram especialistas acadêmicos sobre esta última. Ressalte-se que o conhecimento dos direitos de propriedade era contextual e as respostas se referiam ao país de origem, onde possuíam uma propriedade ou receberiam uma por herança. Embora dados mais específicos possam ter se perdido nas respostas, em virtude de uma visão mais global da questão, isto não seria um problema, já que a pesquisa queria encontrar os funcionamentos fundamentais passíveis de generalização mundial. Entre junho e outubro de 2017, na Universidade de Melbourne, foram realizados 5 grupos de discussão focais, com três participantes de diferentes países, resultando em menos repetição e o aumento de funções decorrentes da propriedade da terra. Para tanto, os funcionamentos gerados por qualquer tipo de sistema de titulação, considerando a diferença do direito de propriedade entre os países, deveriam ser englobados dentro do conjunto universal de funções fundamentais geradas pela propriedade absoluta.

As discussões foram orientadas para perceber dentre outros, a concepção dos participantes sobre a relação entre propriedade da terra e o bem-estar, bem como a relação entre bem-estar do proprietário em caso de alienação compulsória. A tabela 2 contém os 11 países (origem dos 15 participantes), que estão entre as posições 15 e 111 no ranking do Índice Internacional de Direitos de Propriedade Física. Representam todos os principais tipos

de regimes de direitos de propriedade, sistemas políticos e grupos de renda, permitindo a variedade de funções associadas à propriedade da terra em diferentes partes do mundo<sup>1</sup>.

**TABELA 2 - Lista de países de origem dos participantes da pesquisa**

País	Posição dos países no ranking (direitos de propriedade física)	Grupo de Renda - PIB per capita	Sistema Político
Austrália	15	Renda Alta	Monarquia constitucional
Malásia	31	Renda Média Alta	Monarquia constitucional
Chile	33	Renda Alta	República Democrática
China	47	Renda Média Alta	Ditadura democrática popular
Sri Lanka	57	Renda média baixa	República Democrática
Camarões	78	Renda média mais baixa	República Democrática
Nepal	79	Baixa Renda	República Democrática
Egito	93	Renda média baixa	República Democrática
Índia	94	Renda média baixa	República Democrática
Irã	97	Renda Média Alta	República Islâmica
Paquistão	111	Renda média mais baixa	República Islâmica

Fonte: Elaborada a partir de RAO, 2018, p. 78. Tradução nossa.

Considerando-se que de modo geral, o bem-estar resultante da propriedade da terra varia em todas as sociedades, também por aspectos sociais, econômicos, jurídicos, culturais, tradicionais e religiosos, os funcionamentos fundamentais encontrados para todos os proprietários, possuem diferentes níveis de importância.

O conjunto inicial de funções oferecidas pela terra são os direitos de propriedade, que conferem ao proprietário direito sobre, poderes para consumir, obter renda ou alienar. Sendo diversa a forma de concessão do título de propriedade, diferentes também serão os níveis de liberdade de detentores sobre a terra.

Também que, a propriedade absoluta é a forma de propriedade mais alta possível, e deve gerar um conjunto universal de funcionamentos, qualquer outra forma reduzida de título de propriedade deve combinar funcionalidades para níveis variáveis dentro deste conjunto universal.

<sup>1</sup> O Brasil está localizado na 58ª posição no ranking global e a 7ª no ranking dos países da América Latina e Caribe, em 2017, segundo a Property Rights Alliance. Trata-se de uma Organização não Governamental que se destina à proteção mundial do Direito de Propriedade, representada no Brasil pelo Centro Mackenzie de Liberdade Econômica. O ranking lista ao todo 127 países e os “critérios utilizados no estudo levam em conta diversos fatores, entre eles: independência do Poder Judiciário, respeito às leis, estabilidade política, combate à corrupção, sistemas de registro e proteção dos direitos de propriedade física, sistemas de concessão de crédito, sistemas de proteção de patentes e o combate à pirataria. Tais elementos dividem-se em três campos: direito à propriedade física; direito à propriedade intelectual; e estabilidade política e Estado de Direito” (ARAÚJO, BATALHA, BARBOSA, 2017).

Diante do exposto, através de um conjunto de funções subjetivamente valiosas e generalizáveis em sociedades do mundo, a pesquisa analisou o papel da propriedade absoluta da terra (propriedade privada e/ou comunitária) no bem-estar de um indivíduo. Neste contexto foram identificados nove funcionamentos fundamentais (RAO, 2018):

### QUADRO - 1: Os nove funcionamentos fundamentais da propriedade e desdobramentos

<b>1 - Meios seguros para fins básicos</b>	Segurança dos meios de subsistência: a terra é fonte de alimento, abrigo; A agricultura gera trabalho e segurança contra fome e pobreza.
	Segurança do espaço físico e proteção contra despejo: título de propriedade e melhorias (em casa ou imóvel comercial); Proteção contra busca e apreensão injustificadas, condição para o Desenvolvimento Humano Nussbaum (2000); Estabilidade da localização da residência para a família e do estabelecimento comercial para manutenção da relação com o consumidor; A propriedade legal da terra e da propriedade acrescenta segurança jurídica contra despejo e fortalece a posição dos fracos na família e na sociedade, inclusive das mulheres em sociedades estratificadas (ex. Índia e Nepal).
	Segurança Financeira: uso da propriedade para acesso ao crédito, importante em todo o mundo; Em determinados lugares (ex. Chile), por não terem a propriedade da terra, os mais pobres não têm acesso ao crédito formal; Usual entre agricultores, pequenas indústrias e produtores domésticos. Segurança da posse: mecanismo efetivo de redução da pobreza (Meinzen-Dick, 2009); No Chile: insegurança da posse de habitantes de favelas desencoraja a melhoria da propriedade e a busca de lucros pessoais e econômicos de longo prazo ligados à propriedade. Na Austrália: uso da propriedade como geração de crédito por idosos pós aposentadoria; Demanda por espaço é alta, gerando otimismo em relação ao desenvolvimento; Participação e especulação (investimento) no mercado imobiliário; Desempenho financeiro da terra é melhor do que outros ativos financeiros a longo prazo.
<b>2 - Identidade própria</b>	Visões apresentadas: status social; Reflexão sobre escolhas, investimentos; Memórias (espaço, casa, vizinhança, cidade, país); Pertencimento ao local (cultura, tradição, práticas e normas religiosas, língua, festivais, fauna e flora); Pertencimento da comunidade (sociedades tribais).
	Vínculo emocional: fundamental para Desenvolvimento Humano (Nussbaum, 2000); Papel das posses na criação ou manutenção do sentido do passado é importante para o desenvolvimento do indivíduo e sentimento de continuidade de memórias prazerosas para idosos (Belk, 1988).
	Personalização do local de ocupação: mudanças são realizadas para deixar a “casa como sua”; Casas situadas em regiões periféricas são mais parecidas umas às outras.
	O papel das posses materiais no desenvolvimento humano é muito importante e inclui a extensão dos estados básicos de existência em si: ter, fazer, ser e dizer (Belk 1988; Sem, 1979). A perda, ainda mais se parecer evitável, reduz o bem-estar (participante do Egito).
<b>3 - Capital social</b>	Além de criar oportunidades para a construção de relações sociais, a propriedade gera outros valiosos funcionamentos que aumentam o capital social do proprietário. Seria a afiliação para Nussbaum (2000).
	Construção de relacionamento formal (médico, professores) e informal (amigos, vizinhos, ambientes de convivência); Força do capital social e resistência em ambientes comunitários organizados.
	Requisito sociocultural: tendência e normas sociais. O jovem chinês que deseja se casar deve ter um imóvel.
<b>4 - Equidade social e capacitação</b>	Desigualdades sociais existentes em vários países e mais intensamente nos países em desenvolvimento: discriminação de castas (os intocáveis da Índia), boicote social etc; Reformas jurídicas, sociais e econômicas introduzidas para aumentar a autonomia social e econômica entre os segmentos mais fracos, têm a propriedade da terra como elemento positivo no processo (Joshi, 1970; Radhakrishnan, 1981; Sivanandan, 1979; Stilwell e Jordan, 2004; Yadu e Vijayasuryan, 2016).

	<p>Empoderamento feminino por meio da propriedade: a mulher usa a terra e seus recursos para sua vantagem e tem autoridade para decidir quem permanecerá; Em Camarões há igualdade constitucional, mas o mandamento não coaduna seu direito consuetudinário que determinam direitos dos homens sobre a terra e a propriedade; Situação jurídica das mulheres equivale à dos incapazes civis; São mais vulneráveis à pobreza; São consideradas “propriedade” (CHEKA, 1996).</p> <p>Países desenvolvidos como Austrália: legislação garante equânime divisão de riqueza e bens no divórcio; A situação contrária acarreta que muitas mulheres se submetam à violência doméstica para não se submeterem a um divórcio.</p> <p>Desempoderamento masculino em Kerala na Índia, homens sem direito à propriedade perdem a habitação quando viúvos.</p> <p>Nem todas as desigualdades socioeconômicas resultam da captura desigual do excedente econômico associado a desigualdades de terra e socioeconômicas. Elas também são criadas devido ao acesso desigual ao capital, à educação e ao emprego, as últimas estão imperfeitamente relacionadas à riqueza derivada da propriedade da terra.</p>
<b>5 - Bem-estar da família</b>	<p>A propriedade física, especialmente a casa, preserva o registro físico de eventos de vida de muitas gerações. É a memória de experiências reunidas por uma família.</p> <p>Segurança financeira para herdeiros.</p> <p>Segurança da propriedade acarreta confiança para investimento em qualidade de vida: planejamento e metas maiores.</p>
<b>6 - Poder decisório sobre a propriedade</b>	<p>Controle sobre o ambiente, em especial sobre a propriedade residencial: melhorias físicas, mudanças com o passar do tempo.</p> <p>Decidir questões que geram externalidades positivas ou negativas à propriedade.</p> <p>A propriedade garante proteção contra terceiros; Capacitação de mulheres no ambiente rural da Índia: mulheres ganham o poder de retirar jurídica ou pessoalmente o opressor masculino da terra/residência. Comunidades se organizam para enfrentar autoridades que visam aquisição de terras ou intervenções em propriedade privada. Por exemplo, os direitos das comunidades tribais que salvaguardam sua habitação natural e excluem que outros entrem ou modifiquem seu meio ambiente.</p> <p>A propriedade confere sentimento de legitimidade e capacidade, motivando o envolvimento dos proprietários para manter e melhorar o bairro, decidir e promover ações de resultados a longo prazo. O contrário disso acontece nas favelas do Chile, onde há insegurança da posse e incerteza da associação.</p>
<b>7 - Empoderamento político</b>	<p>Participação efetiva nas escolhas políticas, liberdade de expressão e associação (Nussbaum, 2000); É maior para quem tem a propriedade e habita ao mesmo tempo; Propriedade é fundamental para empoderamento dos mais fracos em sociedades estratificadas como Índia e Nepal, em virtude de autonomia e confiança para expressão de opinião (inclusive de apoio político); Expansão de terras comunitárias tribais na África: fortalecimento da voz do proprietário.</p> <p>Proprietários de grandes extensões de terra em Melbourne: poder político; Universidades nos Estados Unidos, as grandes universidades com propriedades substanciais colaboraram no desenvolvimento urbano da região.</p> <p>Propriedade e desigualdade: na Austrália, as terras agrícolas estão concentradas nas mãos de algumas corporações e indivíduos muito ricos (Stilwell e Jordan, 2004); Concentração de terra e riqueza: reforma agrária na Índia conferiu muitos poderes a grandes e médios proprietários, que controlavam a economia (Joshi, 1970).</p>
<b>8 - Conforto pessoal e conveniência</b>	<p>Análise criteriosa na escolha de propriedade na qual se pretende associação por longo tempo: localização (proximidade do trabalho, escola, família etc). Fatores subjetivos que ausentes, diminuem o bem-estar. Acessibilidade é essencial em grandes cidades, especialmente quando o transporte é subdesenvolvido, como em Mumbai, Índia.</p> <p>Familiaridade temporal com o ambiente físico aumenta o bem-estar; reconhecimento do território e seus componentes; Fundamental para portadores de deficiência visual.</p>

<b>9 - Bem-estar psicológico</b>	Sentimento de calma psicológica: conforto e segurança, que podem decorrer dos funcionamentos relativos à propriedade; Sentimento de conquista e orgulho; Dignidade; Habitação em imóvel alugado pode gerar expulsão da casa em que mora. Valores intrínseco, extrínseco e contributivo da terra e o bem-estar elaborados pelos participantes: valores reais e valores teóricos.
----------------------------------	--

**Fonte: Elaborado a partir de Rao (2018). Tradução nossa.**

Segundo Rao (2018), além da identificação dos funcionamentos descritos, observou-se contribuições futuras, como na construção de políticas que visem capacitar social, política e economicamente as minorias. Auxiliar na compreensão da relação entre a eliminação de funcionamentos e a perda compulsória da propriedade, cujo mecanismo de compensação, se analisado sob a ótica da abordagem das capacitações é vinculado aos funcionamentos da propriedade e não ao seu valor de mercado ou para o indivíduo. Podem também servir de mapeamento para identificação das capacitações.

Ocorre que evidente contribuição foi propiciada a este trabalho. Primeiramente, porque os funcionamentos identificados elucidam de forma rica o cenário propiciado quando se tem ou não a propriedade. Mais a frente, outros aspectos serão levantados e somados a estes, demonstrando a importância da promoção dos programas de regularização fundiária.

Em segundo plano, o fato de se evidenciar que a natureza e expansão dos funcionamentos gerados pela propriedade variam conforme o tratamento político, social e jurídico conferido ao direito de propriedade em cada país. Este é um ponto chave e introduz o próximo debate, que reúne a estruturação de instrumentos jurídicos e sua relação com o processo de desenvolvimento. Para tanto, destaca-se o tratamento da questão em Hernando de Soto (2001b), cujas premissas foram de encontro e causaram grande impacto no que se pensava anteriormente a respeito do desenvolvimento econômico. (ANDRADE, 2006).

## **2.4 Direito de propriedade no Desenvolvimento**

Tem-se que a pobreza é fato incidente em toda história da civilização. Apesar de persistir e ainda aumentar em algumas regiões, como na África Subsaariana, outros países conseguiram enfrentá-la e receberam a alcunha de desenvolvidos. De modo geral, a população destes países dispõe de uma gama de oportunidades, acesso a bens, serviços, conhecimento e informações diversas. Uma pequena parcela da população é considerada pobre, mas, pobreza esta, que se dá em relação a cidadãos do mundo desenvolvido, não se comparando, desta forma, à miséria existente em outros países de menor grau de desenvolvimento. (GICO JÚNIOR, 2017).

Considerando o exposto, para os países que ainda não haviam logrado êxito no processo de desenvolvimento, os organismos internacionais passaram a recomendar mudanças, baseadas no suposto problema da falta de investimentos. Predominava dentre os macroeconomistas (alguns ainda hoje) que a solução seria “a atração de poupança estrangeira mediante políticas de juros altos, pela transferência direta de capital mediante ajuda de organismos internacionais ou simplesmente pelo endividamento estatal” (GICO JÚNIOR, 2017, p.111). Contudo, sem sucesso, ao passo que se constatou nesses países altíssima incidência do campo da informalidade, pesados custos transacionais e o controle de grandes grupos econômicos. Nesse momento, a culpa recaiu na ausência de resposta das políticas nacionais (GICO JÚNIOR, 2017) e outros argumentos de que insucesso do processo de desenvolvimento seria simplesmente o pertencimento ao Terceiro Mundo, da inadequação da população ao mercado ou ao mundo empresarial. (DE SOTO, 2001b). Pois, mesmo promovendo o controle da moeda e da inflação concomitante à implementação de responsabilidade fiscal, o conjunto de medidas também não ajudou na concretização do almejado desenvolvimento. Uma nova tentativa de explicação residiria no baixo capital humano (educação), e investimentos nessa área poderiam aumentar a produtividade dos trabalhadores, o que, novamente, falhou. (GICO JÚNIOR, 2017). Com isso, sob a ótica neoinstitucionalista de North, percebeu-se nestes últimos um papel secundário, atribuindo a condição de subdesenvolvimento às escolhas das pessoas ligadas às instituições, estas que orientam todo tipo de interação social por meio de permissões ou restrições.

Nesse contexto, o direito é tido como “a principal instituição formal a regular interações humanas em toda o qualquer economia capitalista desenvolvida” (GICO JÚNIOR, 2017, p. 112).

Observou-se também que muitas das liberdades usufruídas pela população de países desenvolvidos, como participações no mercado, no âmbito político, dentre outros, resultavam do fato destes países possuírem “**sistemas jurídicos maduros e bastante estáveis que são integralmente aplicáveis à maioria absoluta da população, não apenas aos integrantes das elites dominantes**”, segundo Gico Júnior (2017, p.111, grifo nosso). Linha adotada por DE SOTO (2001b), que se encarregou da análise ainda mais particular do direito (COUTINHO, 2010). Para além da mera posse, a propriedade se consolida como instituição provedora de condições para o desenvolvimento do mercado (DE SOTO, 2001a), atribuindo à regularização fundiária importante papel na promoção do desenvolvimento. (COUTINHO, 2010).

Ao refletir que o mercado tem existência milenar, empresários e transações econômicas se realizam em qualquer lugar do mundo, qual seria a explicação para o insucesso do capitalismo nos países em desenvolvimento? A resposta para essa pergunta seria a falta de capacidade na geração de capital” (DE SOTO, 2001b). Compreende-se capital como uma mercadoria que pode produzir outra, e não simplesmente dinheiro, que pode até produzi-lo. Tem característica de ser “transportável em títulos” (DE SOTO, 2001a, p. 38), como ocorre na hipoteca, e dele depende a interconectividade do sistema econômico.

Onde ocorre a geração de capital, a propriedade está devidamente documentada segundo De Soto (2001b). É esse título visível, que dá materialidade e liga o ativo (invisível) ao sistema econômico. Há milênios atrás, os mercados eram espaços para negociação de bens físicos, o que mudou na atualidade. As bolsas de valores, por exemplo, negociam ações, ou seja, títulos de propriedade. Estes papéis atestam a propriedade tanto de bem físico quanto de uma ideia, além de indicar a quem pertencem, e muitas outras características que impõem restrições à negociação de um ativo, como exemplo, impossibilidade de um bem ser dado como garantia, alugado etc. O título registra, dentre tantas especificidades, a vida financeira do proprietário, demonstra um endereço fixo, tornando confiável a cobranças de encargos, atraem a prestação de serviços públicos etc. (DE SOTO, 2001b). Desta forma, na ausência de titulação, **“não se dispõe da representação da propriedade com a qual se entra no mercado”** (DE SOTO, 2001a, p. 37, grifo nosso).

Todo o exposto acima é para De Soto, um processo de representação, em que há uma injeção de ativos e a geração de capital. Isso permite que países europeus, Estados Unidos e Japão, produzam ativos e os aproveitem através de seus direitos de propriedade bem definidos. No entanto, o referido processo não ocorre nos países em desenvolvimento, sendo a ineficiência com relação ao reconhecimento da propriedade do solo, um dos grandes motivos que impedem seu crescimento. Tal conjuntura resultaria de um processo aparentemente tão comum, trivial, que passou despercebido seu potencial de utilização e geração de riqueza. Nos países em que essa condição foi observada, a posse da terra fora comparada à “ponta do *iceberg*”, porque todo seu resto se constituiria de um “intrincado processo construído pelo homem, que pode transformar seus ativos e seu trabalho em capital” (DE SOTO, 2001b, p. 23).

Segundo De Soto, a população residente, ainda que em países pobres, possui ativos, consegue poupar, e o valor total resultante dessa economia ultrapassa o investimento do capital estrangeiro. No entanto, a economia é baseada em posses precárias, que não se tornam

em capital ativo por obstáculos jurídicos e burocráticos (ROSENFELD, 2008). Torna-se tão difícil ingressar no sistema quanto permanecer nele, caso em que as pessoas não desejam simplesmente viver na informalidade, mas a própria lei as constrange a tal condição. Da mesma forma de quem está inserido na esfera legal, quem vive e trabalha informalmente, também quer proteger e mobilizar seus ativos. Tudo isso se dá por meio de acordos que “são o resultado de uma combinação de regras seletivamente emprestadas do sistema legal oficial, improvisações e costumes trazidos *ad hoc* de seus locais de origem ou localmente elaborados” (DE SOTO, 2001b, p.39). Habitações, empresas e todo tipo de transações informais, em que não estão envolvidos títulos de propriedade, mantêm distantes as possibilidades de investimentos, de servir como garantia para empréstimos ou outras atividades que acontecem no espaço legal. Normalmente, as transações se restringem entre pessoas conhecidas locais e que mantêm estabelecida uma relação de confiança. Ademais, a ausência de documentação impede que pessoas estranhas a estas regiões tenham conhecimento da existência e características do bem, e por ventura, também não há interesse em transacionar. (DE SOTO, 2001, b).

Neste contexto, duas premissas assinaladas por Adam Smith e Karl Marx foram destacadas por De Soto (2001a). Primeiramente que a divisão de tarefas após a Revolução Industrial, culminando na especialização, alavancou a produtividade e segundo, que o motor do desenvolvimento é o capital. Desta forma, o desenvolvimento decorre de transações entre especializações de cada indivíduo a um baixo custo. Quando as transações se baseiam em títulos, sabe-se exatamente o que está à venda e o que se comprará. Quando não há títulos de propriedade, os custos são altos e por isso o mercado de torna ineficiente.

Onde os direitos de propriedade são bem definidos, é mais fácil transacionar uma casa de modo legal do que ilegal, justamente porque os títulos pré-existentes à negociação oferecem segurança às partes. Já onde o sistema não define bem o bastante as formas de ingresso e saída da propriedade e permite que este ingresso seja muito oneroso, quem não pode pagar recorrerá à invasão, por exemplo. (DE SOTO, 2001a). No mesmo sentido (GICO JÚNIOR, 2017), as trocas presumem que se conheçam os titulares dos bens transacionados e seja mantida a produtividade. Do contrário, ausente este reconhecimento, instala-se a insegurança, possibilitando conflitos sobre a propriedade, o desperdício de riqueza por aumento do custo com proteção dos ativos (serviços de segurança, alarmes) e até mesmo atividades criminosas que pretendem uma redistribuição, como fraudes ou roubos.

Sendo assim, na busca por desvendar as razões pelas quais alguns países se desenvolveram e outros não prosperavam nesse processo, De Soto definiu cinco questões-chave compreendidas no que denominou *O mistério do Capital* (2001b). São elas a ausência de informação (dificuldade em reconhecer proprietários legítimos, manutenção de capital morto); produção e funcionamento do capital (ativos físicos e gerador de excedentes, movimenta o setor produtivo, serve de garantia a exemplo da hipoteca); concepção política (migração para os centros urbanos, a governança que não absorve o excedente populacional na vida econômica, de modo que as soluções extralegais, negociações entre conhecidos e confiáveis leva ao fracasso legal); lições de países de desenvolvimento exitoso como Estados Unidos (necessidades econômicas e sociais, bem como costumes, considerando-se a maioria da população, ganhavam força e passavam a pertencer à legislação formal); por fim, evidenciou o fracasso das leis que regulamentam a propriedade (ausência de acesso ao sistema formal de propriedade pela maior parte da população, sendo necessário que os governos reconheçam a necessidade de que a população informal deve ser absorvida pelo sistema).

Constatou também, seis efeitos gerados pelos sistemas formais de titulação da propriedade e que permitem geração de capital aos habitantes de países desenvolvidos: representação de valor do ativo (descrição por meio de registro, valor econômico e social, deixa de ser capital morto); dispersão de informações (grande maioria dos habitantes de países em desenvolvimento não conseguem transformar seu ativo ilegal e se mantém na informalidade); pessoas podem ser responsabilizadas (o ingresso no sistema legal identifica os proprietários, que podem ser cobrados por dívidas, ter crédito aumentado, protege a posse e segurança transacional, forçando a boa-fé de contratantes etc.); ativos são bens fungíveis (representados por descrição e caracterização padronizadas que possibilitam a transação sem, ou a baixos custos de mobilização e utilização dos ativos, ou a divisão em ações); conexão interpessoal (pessoas identificáveis, participantes de negociações, ativos ligados ao proprietário e endereços, posse geradora de obrigações, geração de prestação de serviços para a propriedade, como abastecimento de água, provimento de luz etc.); por fim, transações protegidas (descrição do características que assinalam potencial econômico do ativo são devidamente consignadas em rede, começando pelo registro em cartório, passando por arquivos públicos e organizações que registram tipos de transações: hipotecas, reconhecimento de firma, guarda/seguradora de títulos).

Segundo Fernandes (2011), a obra de De Soto analisou várias dimensões, dentre eles a dinâmica dos processos informais, o valor econômico dos ativos que residem neste campo,

empecilhos resultantes da legislação, burocracia. Como já exposto, a formalização dos direitos de propriedade e a transformação de ativos formais é a peça fundamental para o desenvolvimento econômico em países com menor desenvolvimento e a redução da pobreza. Com a segurança jurídica da posse, através da titulação e registro, os ocupantes de assentamentos informais, favelas, poderiam ter acesso ao crédito oficial para financiar melhorias em residências e promover investimentos de empreendedorismo. Ainda segundo Fernandes (2011, p. 31) o ponto de vista de Hernando de Soto é muito simples e sua expectativa de benefícios aos países e sua população foram muito altas (quase 10 trilhões de dólares deixariam de ser capital morto), integrando os pobres à economia urbana concomitante à erradicação da pobreza, e o que explica a atenção que se deu às suas premissas. Foram propostas políticas de legalização em grande escala, com a titulação individual, em países como no El Salvador, Peru, Camboja, Vietnã e Albânia e até mesmo o Programa das Nações Unidas (PNUD) em 2006, assumiu compromisso pelos direitos e titulação propriedade.

O país em que mais foram concedidos títulos de propriedade foi o Peru, país de origem de De Soto. Através de uma legalização estrita, vez que seu único paradigma seria concessão da propriedade por meio da titulação (diferentemente da regularização brasileira), e contando com financiamento nacional, internacional e do Banco Mundial, realizou-se o processo em três etapas: a geração de informações sobre a terra e os entraves para a formalização, identificação (demarcação e registro) de lotes e edifícios, sucedidos de identificação dos ocupantes com direito à propriedade. Entre os anos de 1996 e 2006, o Peru chegou a conceder mais de um milhão e meio de títulos de propriedade, gastando cerca de US\$ 64 (sessenta e quatro dólares) por imóvel. (FERNANDES, 2011, p. 37).

Elogios foram tecidos, mas também houve discussões acerca da natureza da base teórica e validade do programa peruano, diante das análises de resultado, segundo Fernandes (2011). Uma crítica foi que a formalização estrita não fornecia elementos de inclusão socioespacial das comunidades, como existia em programas anteriores daquele país. Acreditaram também que a noção de capital morto estaria equivocada, pois, isto, seria acreditar que o capital gerado por transações informais não era um recurso contabilizado pelo governo. Outro erro seria acreditar que a informalidade não era tributada, quando na verdade, a grande arrecadação de países em desenvolvimento se dá pela tributação indireta de consumo e prestação de serviços. Inclusive, os pobres brasileiros, teriam pagado uma maior proporção de seus rendimentos em impostos do que os ricos, justamente porque a maior parte da

tributação é indireta, segundo dados do IPEA em 2009 informados por Fernandes (2011). Afirmou-se também que a regularização beneficiaria a elite, ao desconsiderar a renda gerada pela terra e podendo pagar por serviços públicos, estariam isentos. Por fim, a crítica legalista se ocuparia das questões ligadas ao direito individual se sobrepondo ao direito coletivo, ao reconhecimento de quem é o real proprietário (se seria o dono, inquilino ou ocupante), a se pensar se o direito é extensível a todos os cidadãos, inclusive aos criminosos. Por fim, restaria a tarefa de discutir a distinção entre assentamentos em locais públicos e privados e o contraponto entre direito de moradia e direito de propriedade. (FERNANDES, 2011).

As análises indicaram que o grande número de titulações gerou certos investimentos na habitação e pode ter contribuído para aliviar a pobreza em certa medida, embora não tivesse sido possível afirmar com maior certeza esta mudança. Também não houve muito impacto sobre acesso ao crédito, embora tenha se observado que o valor das propriedades aumentou em torno de 25%, superando os custos da titulação. (FERNANDES, 2011, p. 32).

Payne, Durand-Lasserve e Rakodi (2009) foram responsáveis por trabalho que analisou se os programas de titulação de terras nos moldes propostos por De Soto tiveram o êxito esperado no Senegal e África do Sul. Os autores ponderam que como acontece comumente em avaliações de políticas públicas, as avaliações de impacto social e econômico da titulação da terra compreendem diversos problemas metodológicos. Seriam eles: identificar e medir fatores endógenos e exógenos relacionados aos impactos sociais e econômicos da titulação requer a capacidade de medir variáveis individuais que são elas mesmas difíceis de quantificar; os dados sobre os mercados de terras urbanas e habitação em países de baixa e média renda são invariavelmente limitados, não disponíveis, desatualizados ou inconsistentes entre cidades e países.

Além de uma revisão documental da literatura, o trabalho de campo foi realizado em dois países, no Senegal e na África do Sul, onde a titulação de terras foi implementada por um período suficientemente longo para poder avaliar impactos tanto a médio quanto a curto prazo. O objetivo era responder em que medida as mudanças nas características sociais e econômicas dos afetados podem ser atribuídas à titulação. Como não foram realizados estudos antes da titulação, nem mesmo houve um grupo de controle com características socioeconômicas similares para verificação posterior. Optou-se por uma compreensão aprofundada dos contextos locais e dos fatores relevantes, com entrevistas aos proprietários e inquilinos originais e atuais, focando em programas de titulação em toda a área, em vez de esporádicos, como comparação entre cidades.

De antemão, no geral, a resposta foi negativa, assim como informado por Fernandes (2011). O investimento em terras e habitação, o acesso ao crédito formal e as receitas municipais não aumentaram expressivamente mais do que em outros regimes de posse, inclusive aqueles que permitem muitos assentamentos não autorizados. Também não houve evidências significativas de redução dos níveis de pobreza. Embora a titulação confira maior segurança da posse, outras formas alternativas, como em muitos assentamentos informais, também oferecem altos níveis de segurança. Além disso, em muitas nações, os títulos de propriedade não necessariamente protegem as pessoas contra a expulsão e expropriação de suas terras. A titulação da terra muitas vezes não consegue aumentar o acesso ao crédito, porque as famílias de baixa renda que obtêm títulos são muitas vezes tão relutantes em aceitar empréstimos quanto os bancos em oferecer empréstimos a estes. A titulação também não melhora necessariamente a oferta de infraestrutura e serviços, enquanto muitos assentamentos obtiveram melhoria de tais serviços sem os títulos.

O que se expôs inicialmente foi a argumentação de que há uma relação entre a solidez dos sistemas jurídicos de propriedade e sua relação com o desenvolvimento. De Soto atribuiu especialmente à propriedade da terra e sua titulação a causa da prosperidade em países desenvolvidos. Sua tese ganhou notoriedade mundial e muitos países promoveram a regularização fundiária baseada em suas premissas. Em alguns programas avaliados, observou-se que não atingiram os resultados esperados. Contudo, deve-se lembrar tanto das impropriedades metodológicas ressaltadas por Payne, Durand-Lasserve e Rakodi (2009) nos estudos de avaliação no Senegal e África do Sul, quanto da própria ideia de De Soto de que a propriedade formalizada deve ser concebida como essencial, de forma que as pessoas passem a entender que ali se encontram recursos geradores de capital. Aduz ainda que a titulação envolve questões de aceitação, cognição, ou seja, compreensão do real significado de um ativo e do potencial de mais-valia, o que acaba fugindo à alçada do Poder Público, que não pode garantir o modo como o cidadão beneficiário entenderá a titulação e suas decorrências. Mas acima de tudo, foi-lhe concedida a possibilidade de atribuir sentido à titulação e possibilitadas escolhas inexistentes antes de formalizada a aquisição da propriedade.

### 3. URBANIZAÇÃO PELA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU)

O escopo do capítulo anterior foi o de trazer ao presente estudo aspectos basilares sobre o Desenvolvimento Humano, percorrendo primeiramente, um caminho histórico que explica as preocupações centrais de diferentes concepções acerca do desenvolvimento das nações. A compreensão de que as pessoas deveriam ocupar espaço central e ser alvo das ações desenvolvimentistas reporta-se aos pensadores clássicos, como Aristóteles, Adam Smith e Immanuel Kant (UL HAQ; SEN; STREETEN, 2007). Tal ideia foi sobrestada quando a noção desenvolvimentista passou a promover análises apenas econômicas como medida de progresso das nações. Contudo, uma mudança de concepção aconteceu quando se questionou o crescimento econômico que não se harmonizava com o desenvolvimento da população em determinados países. Alguns deles, apesar de mostrarem crescimento econômico exitoso, possuíam concomitantemente alta concentração de renda, pobreza, fome, analfabetismo, dentre outros graves problemas sociais. (SEN, 2007).

Nasce então, a Abordagem das Capacitações elucidada por Amartya Sen, basilar para a caracterização do Desenvolvimento Humano, onde o fim das ações humanas é o crescimento dos indivíduos, com o aumento de suas escolhas, possibilidades e qualidade de vida: quanto mais liberdades instrumentais, maior grau de liberdade substantiva. Diante disso, entende-se que as vidas são melhoradas pelo desenvolvimento econômico, ao invés de meios para que este aconteça. (SEN, 2007).

No início da década de 1990, a compreensão introduzida por Amartya Sen recebeu atenção em todo o mundo, influenciando governos e organismos internacionais como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas (ONU). Ambas as instituições internacionais também acolheram a visão de De Soto (2001), que via na titularidade imobiliária a chave para o desenvolvimento.

Neste contexto, invocada como instituto capaz de alcançar diferentes tipos de funcionamentos (RAO, 2018) e ampliação de capacidades por meio de liberdades instrumentais, tem-se a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), instituída pela Lei nº 13.465/2017.

No decorrer do processo de urbanização brasileira, a informalidade se tornou o meio de acesso ao solo por parte da população urbana mais pobre, mesmo sendo um meio inadequado e ineficiente de desenvolvimento seguro e sustentável das comunidades em todo o mundo. Independente do quão seguro o possuidor possa se sentir, fato é que, se é informal,

não há título de propriedade. (FERNANDES, 2011). É isso que justifica a realização premente de regularização fundiária sob a ótica da obtenção de vários funcionamentos, tanto numa perspectiva individual, quanto social e econômica.

Para tanto, a próxima seção se inicia com a breve apresentação do conceito de três institutos que serão mencionados de forma recorrente no presente estudo: cidades, urbanização e regularização fundiária. A opção pela setorização dos conceitos preambularmente deixará os institutos também correlacionados, de forma que as seções seguintes sejam direcionadas exclusivamente à problematização e necessidade de promoção da regularização fundiária, com a conseguinte titulação de imóveis urbanos. O ponto de partida é a dinâmica de ocupação das cidades mundiais relatada pela ONU sob a ótica multidimensional do Desenvolvimento Humano, passando pela relação entre urbanização e desenvolvimento, direcionados, assim, a um ponto chave: porque regularizar.

### **3.1 Conceituações preliminares**

Na percepção da ONU-HABITAT as cidades são a representação do espaço compartilhado entre os cidadãos, âmbito de participação em cerimônias públicas ou particulares, onde obrigações e direitos são exercidos. Nela são criados valores socioculturais, concepção de governança, bens são produzidos, comercializados, existe acesso a diferentes recursos, riqueza e ainda, bem-estar. Diferem-se umas das outras, em relação ao acesso de seus habitantes ao espaço urbano e à produção de novos espaços, participação em decisões, trocas e outros tipos de interação (vida social, participação política), geração de conhecimento, artes e outros. (ONU-HABITAT, IPEA, 2010).

Urbanismo é compreendido como a organização dos espaços urbanos, com fins de harmonizar homem e natureza no exercício de seus seres e fazeres (SEN, 2007), “o habitar, o trabalhar, o circular e o lazer” (SILVA, 2017, p. 02). Acrescente-se Saule Júnior (2015) a viabilização da vida digna e meio ambiente salutar em conformidade com a função social das cidades prevista na Constituição da República (*caput* do artigo 182). Urbanização por sua vez, é o processo que se dá por meio de uma sucessão de atos, dos quais o Direito instrumentaliza a garantia de uma vida digna e promove mudanças fundamentais para que isto ocorra, incluindo: infraestrutura urbana e moradias dignas para acesso à qualidade de vida, preparo daqueles que alcançam melhorias, para melhor reflexão do que representa a dignidade e

manutenção desta forma de vida, fomento da criação de emprego e obtenção de renda para custeio de contrapartidas com o Poder Público. (SILVA, 2017).

Por sua vez, tem-se em Spinazzola (2008) o fundamento para a regularização fundiária sob a ótica das agências de desenvolvimento. Para o Banco Mundial é necessária, para integração do setor informal à economia formal e proporcionar o acesso legal à propriedade do solo. Já a Organização das Nações Unidas, centraliza além da econômica, a inclusão social dos espaços informais. Para Carvalho Filho (2008) é o processo que permite a legitimidade do vínculo jurídico entre o titular e o bem, e de acordo com Sundfeld (2003), representa inclusão e o reconhecimento da realidade da população pela adequação a esta pela ordem urbanística.

O conceito empregado para Regularização Fundiária Urbana reúne ambas as óticas de fomento, tendo a abordagem jurídica, urbanística, social, econômica e ambiental como conjunto de medidas, apresentada pela Reurb na Lei Federal nº 13.465/2017:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), **a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.**

§ 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências 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. (BRASIL, 2017, grifo nosso).

Análise posterior, em capítulo próprio, conterà os tópicos principais da Lei incipiente. O que se deve gravar de imediato, é que a regularização fundiária urbana tem o escopo preeminente de conceder o título de propriedade (SILVA, 2017) aos possuidores precários ou detentores. Respeitando a ordem ambiental e urbanística, visa, dessa forma, à reversão no quadro de exclusão (interesse social) que propõe obstáculos ao crescimento individual e de toda a coletividade, tanto quanto a regularização da cidade que “parece” formal (interesse específico), mas também oferece entraves ao desenvolvimento da cidade. Dentre seus objetivos estão: identificação dos núcleos urbanos informais, dispor de unidades compatibilizadas com a ordem urbana, ampliação de acesso à terra com priorização da permanência e maior qualidade de vida, garantias (moradia digna, funções social da propriedade e da cidade), bem-estar de todos os cidadãos, inclusão social, fomento ao emprego e renda.

Ressalte-se que, diante de todo exposto em relação à abordagem das capacitações (SEN, 2003, 2007; 2010) e o que será aduzido a partir de agora, restará patente que as

intervenções públicas visando à regularização fundiária, têm o condão de proporcionar maiores funcionamentos e possibilidades aos indivíduos e coletividade. Através dessa premissa, que configuradas como consequências positivas, há que se reconhecer a relevância e necessidade de concessão de titulação por meio da regularização fundiária como elementar para o desenvolvimento.

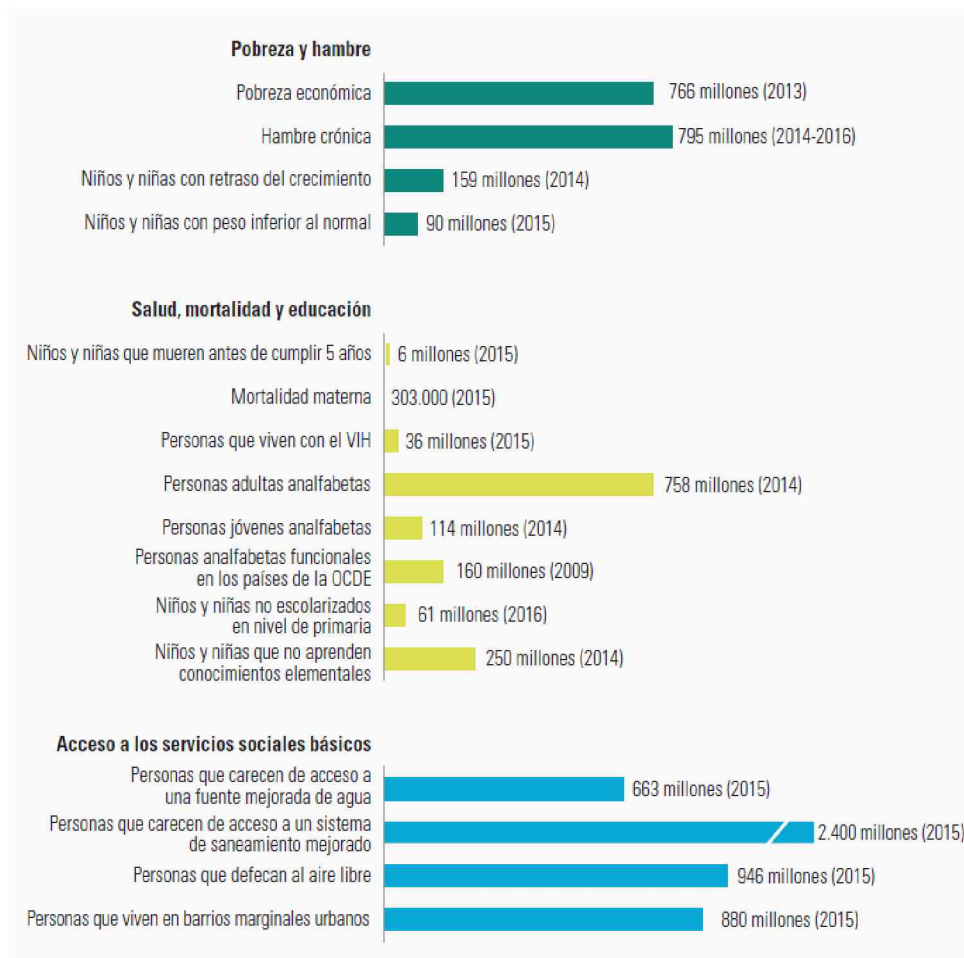
### **3.1.2 Cidades do mundo: população, urbanização e desenvolvimento**

Num panorama mundial, a UN-HABITAT (2016) elencou as principais questões relativas ao desenvolvimento urbano nos últimos 20 anos, considerando que mudanças nos campos econômicos, sociais e culturais representam um rompimento com os modelos que imperavam no século XX. Dentre os problemas persistentes nas cidades estão: acelerado crescimento das áreas urbanas; mudanças nos padrões familiares; número crescente de habitantes em favelas e outros assentamentos informais e desafio na prestação de serviços públicos. Decorrentes destes, considerados problemas emergentes, também relacionados às novas exigências de governança e finanças encontram-se: mudanças climáticas; exclusão e desigualdade crescentes; insegurança e alto índice de migração internacional.

O *Relatório de Desenvolvimento Humano 2016* (PNUD, 2017) preceitua como desafios da atualidade o enfrentamento de diferentes tipos de privações que se reforçam mutuamente: privações persistentes, as que têm se intensificado (como a desigualdade) e as que surgem com o passar do tempo. Algumas se afiguram apenas em determinadas regiões, outras se apresentam em âmbitos nacionais, mas, independente da natureza ou alcance, causam reflexos de diminuição no bem estar da população. Nesse sentido, também exemplifica Sen, “a privação da liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação da liberdade social pode, da mesma forma, gerar a privação da liberdade econômica” (2010, p. 21).

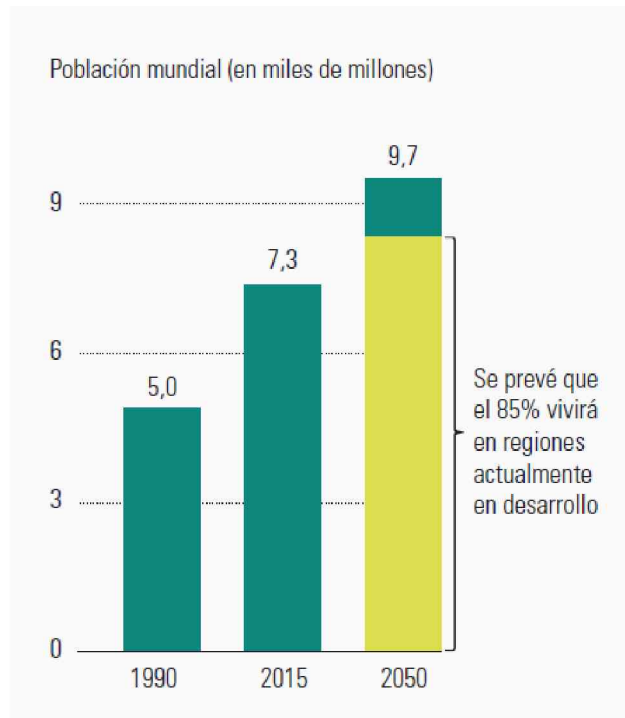
O reforço mútuo entre as privações ressaltado pelo relatório é a rápida urbanização, ocasionando a marginalização das pessoas mais pobres em centros urbanos (PNUD, 2017), que acabam excluídas da cidade formal, do acesso ao mercado e demais oportunidades oferecidas pelas cidades, reforçando a pobreza e dificultando a saída desta situação.

**FIGURA 1 – Privações persistentes vista através de indicadores de bem-estar.**



**Fonte: PNUD, 2017, p. 30.**

Segundo o mesmo documento, movimentos migratórios para países mais desenvolvidos, envelhecimento da população, aumento da classe média, dentre outros, oferecem uma dinâmica multidimensional à população mundial, estimada a atingir 9,7 bilhões em 2050, conforme se vê pela figura seguinte:

**FIGURA 2 - Estimativa do crescimento da população mundial até 2050**

Fonte: PNUD, 2017, p. 33.

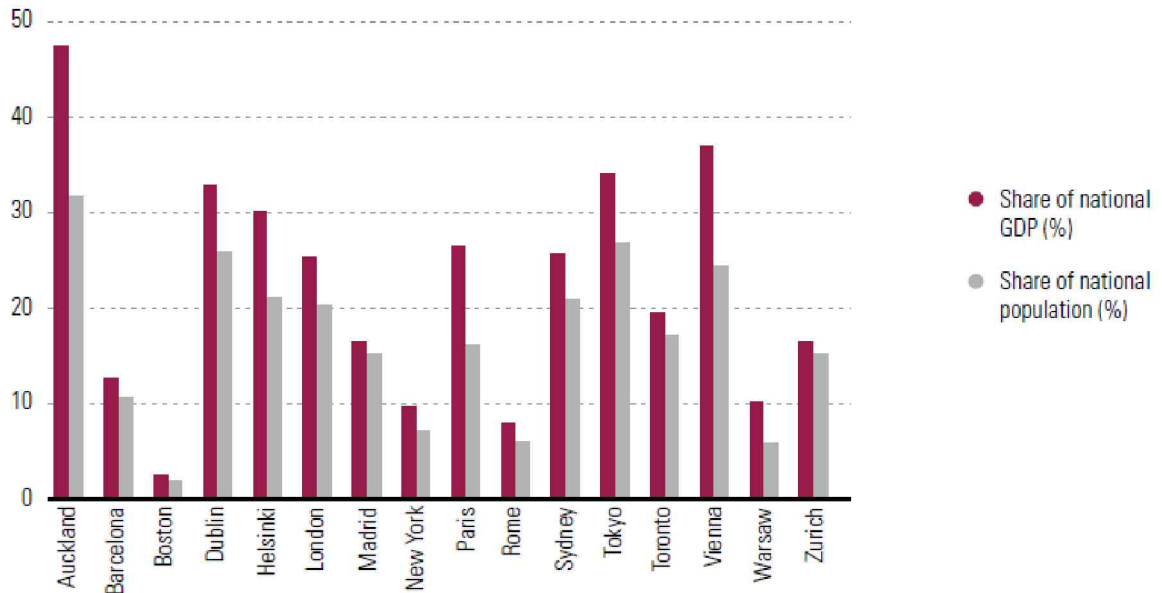
Acredita-se que dois terços da população viverão nas cidades, com 85% pertencendo a regiões em desenvolvimento. Para 2030 a previsão é de 41 megalópoles com mais de 10 milhões de habitantes. Não obstante, a urbanização sem planejamento acarreta diversos efeitos negativos, como a tensão sobre a infraestrutura e comprometimento da qualidade de vida dos cerca de 880 milhões de pessoas que vivem em favelas. Importa asseverar também a estimativa de que 40% da expansão urbana venham a ocorrer nestas localidades.

Contudo, mesmo considerando os dados apontados acima, o *Relatório de Desenvolvimento Humano 2016* insere a urbanização como uma nova fronteira do desenvolvimento (PNUD, 2017), já que as cidades são grandes produtoras de riquezas (PNUD, 2017). Com apenas 54% da população mundial, as cidades produzem 80% do PIB (UN-HABITAT, 2016, p. 06).

Os gráficos abaixo, constantes do *World Cities Report (2016), Urbanization and Development: Emerging Futures*, publicados pelo UN-HABITAT (United Nations Human Settlements Programme) (FIGURAS 3 e 4), demonstram a participação do PIB conforme a representação da população de cada cidade em termos nacionais. Para tanto, considera cidades de países desenvolvidos (FIGURA 3) e em desenvolvimento (FIGURA 4), no ano de 2011. No primeiro gráfico, Auckland, na Nova Zelândia, representando mais de 30% da população e

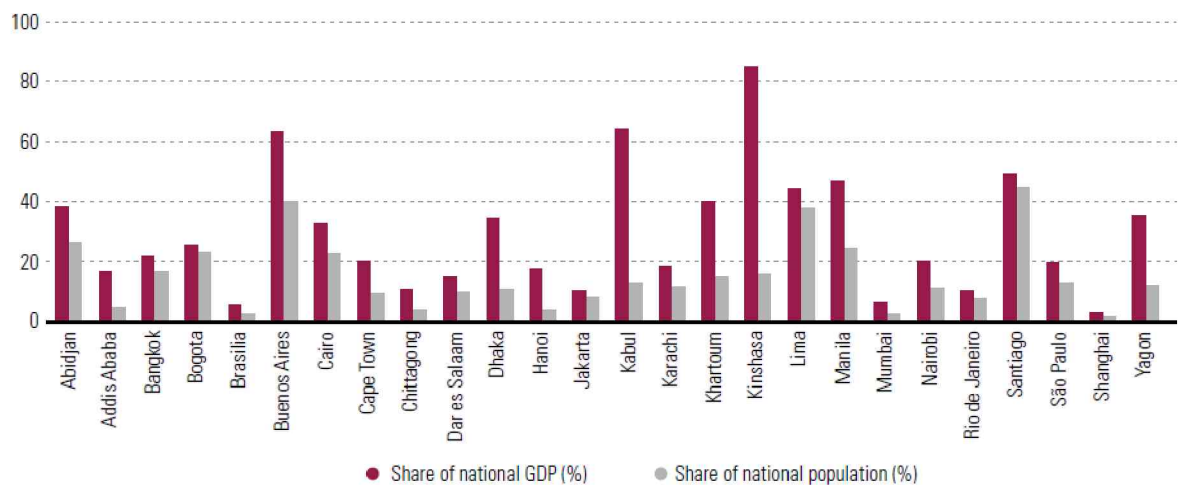
quase 50% do PIB do país. Já no segundo gráfico, pode-se destacar a cidade de São Paulo, com mais de 15% da população, produzindo 20% do PIB nacional.

**Figura 3 - Participação do PIB e da população nacional em cidades selecionadas em países desenvolvidos**



Fonte: UN-HABITAT, 2016, p. 09

**FIGURA 4 - Participação da população nacional e do PIB nas cidades selecionadas de países em desenvolvimento**



Fonte: UN-HABITAT, 2016, p. 10.

A premissa de que a prosperidade dos países possui relação estreita com a prosperidade de suas cidades, vem do fato de que o rápido alcance de crescimento econômico e desenvolvimento social são também relacionados à urbanização. O PIB nacional é diretamente influenciado pelas cidades mais urbanizadas, que contém mais empresas, situam-se em megarregiões que impulsionam fortemente a economia, possuem densidade mais alta, reduzindo custos transacionais, viabilizando economicamente os investimentos públicos em serviços e infraestrutura:

As cidades têm a possibilidade de fazer com que os países sejam mais ricos porque oferecem economias de escala e proximidade, o que gera melhor produtividade. O crescimento econômico pode transformar centros urbanos em eficazes “guerreiros contra a pobreza” se os benefícios e as oportunidades são re-distribuídos (sic) através de políticas adequadas. As cidades também podem reduzir a pobreza rural de forma significativa. (ONU-HABITAT, IPEA, 2010, p. 06).

Além de áreas urbanas oferecerem significativas oportunidades para o emprego formal (e também informal), geram uma parcela considerável de novos empregos do setor privado. Entre o ano de 2006 e 2012, os 750 grandes centros urbanos do mundo criaram 87,7 milhões de empregos do setor privado, ou 58% de todos os novos empregos do setor privado nos 129 países (UN-HABITAT, 2016, p. 08). Além de toda colaboração no aspecto econômico (emprego, crescimento do setor agrícola, produção e prestação de serviços), a urbanização promove mudanças sociais positivas, como na governança, democracia e garantia de direitos, na importância da funcionalidade das ocupações humanas, na formação de grupos sociais e culturais. (ONU-HABITAT, IPEA, 2010).

Segundo a ONU, milhões de pessoas que passaram a ter acesso à urbanização escaparam da pobreza. Isso se deu através de níveis mais elevados de produtividade, aumento da renda, oportunidades de emprego, melhoria da qualidade de vida, melhores condições de educação e saúde, altos investimentos públicos em infraestrutura e serviços. O melhor exemplo é o Leste Asiático, onde o aumento da urbanização nas últimas três décadas e meia foi acompanhado por uma notável diminuição da pobreza. Tem-se ainda, que as áreas rurais geralmente se beneficiam do poder transformador da urbanização, através do aumento da demanda por bens rurais, o que pode impactar na redução da pobreza rural, geração de empregos rurais e rurais não agrícolas. (UN-HABITAT, 2016, p. 08).

Diante disso, Jean Clos (2017), diretor-executivo da UN-Habitat, ressalta que a urbanização e o desenvolvimento são processos indissociáveis, assim como prosperidade e crescimento. Com cerca de 1,6 bilhões de pessoas vivendo em moradias inadequadas e a

grande maioria delas ocupantes de favelas, a urbanização é a chave estratégica para maior equidade, crescimento e prosperidade das nações. (ONUBR, 2017).

O Diretor ressaltou que há grande demanda por moradias, mas há concomitantemente uma falha de mercado no provimento de moradias adequadas e acessíveis à grande parte da população. Ao relembrar que as moradias foram o ponto nuclear da crise econômica de 2008, ressaltou que ao invés disso, deveriam ter sido objeto de Políticas Públicas. O problema não é a falta de oferta, mas a inacessibilidade aos imóveis existentes. No quanto mais, é crescente o número de moradias desocupadas, enquanto quase um bilhão de pessoas ocupam favelas e outros assentamentos informais. (ONUBR, 2017). Como já mencionado, também há uma expectativa de que 40% da expansão urbana nas cidades do mundo se deem em favelas e locais congêneres (PNUD, 2017), tornando imperiosa a promoção de políticas habitacionais efetivas visando a inclusão da população mais vulnerável e suscetível a viver em habitações informais.

Especial destaque se dá para o fato de que os benefícios da urbanização acima referidos convergem em direção aos funcionamentos destacados por Rao (2018) através da aquisição da propriedade, como empoderamento dos mais frágeis, melhorias nos imóveis, estímulo das atividades agrícolas e capital social. De certa forma, possível argumentar a existência de reforço mútuo entre a urbanização e a aquisição de propriedade no que se refere ao aumento de oportunidades e escolhas nas cidades, propiciando o melhoramento humano e social caracterizado pela abordagem das capacitações.

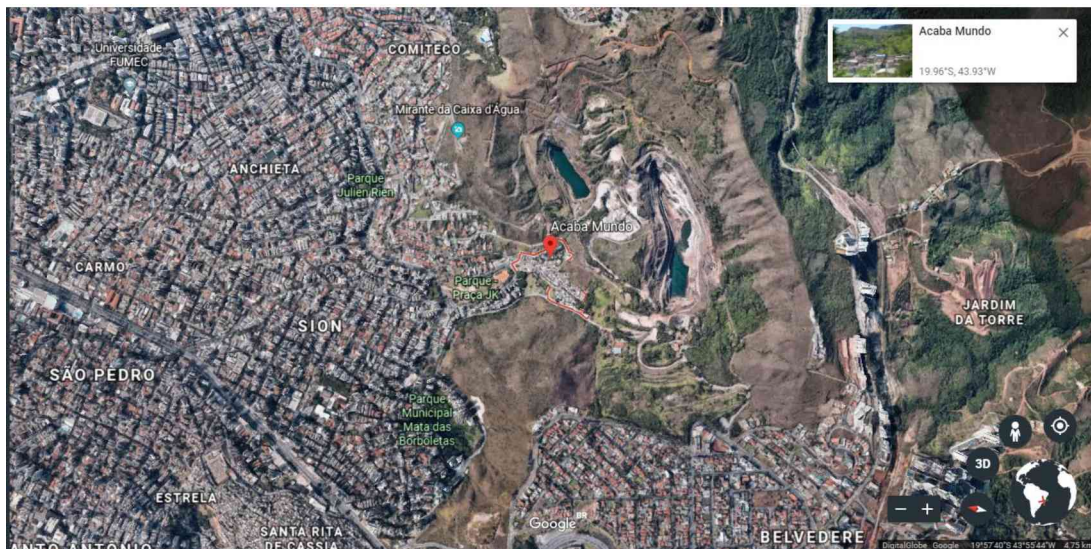
### **3.1.3 Cidades e Tendências dos países em Desenvolvimento: informalidade**

Consigna Abramo (2007) que as cidades latinoamericanas foram estabelecidas segundo a coordenação social de três diferentes lógicas: mercado, Estado e necessidade. Esta por sua vez, individual ou coletiva, culminou no desenvolvimento da ocupação informal do solo e no seu desenvolvimento em assentamentos consolidados, onde se faz presente o mercado informal da terra, marcando as diferentes formas de uso do solo.

Sob outros argumentos, a cidade como espaço gerador de oportunidades e liberdades, também nega estas condições a muitas pessoas, que permanecem excluídas e marginalizadas na sociedade urbana. Há uma divisão urbana, que embora seja fruto de demarcações invisíveis (ex.: parte alta ou parte baixa da cidade) é explícita em vários países em desenvolvimento e se mostra nos diferentes usos do solo como exposto acima. Ocorre que tais

demarcações, não seguem uma lógica espacial, mas sim, socioeconômica (ONU-HABITAT, IPEA, 2010), realidade tal, observável em cidades brasileiras. Fernandes menciona a divisão entre cidade legal e ilegal, resultantes de “relações contraditórias entre regras oficiais e não-oficiais e entre mercados imobiliários urbanos formais e informais” (2001, p. 27).

**FIGURA 5 - A divisão urbana em Belo Horizonte: ao centro da imagem, marcada em vermelho, a Vila Acaba Mundo (IDHM 0,617), fronteiriça com os bairros Sion (IDHM 0,946), Mangabeiras (IDHM 0,951) e Belvedere (IDHM 0,951).**



Fonte: Google Earth, 2018a.

**FIGURA 6 - A Vila Acaba Mundo no canto esquerdo e a diferença entre os padrões de organização do espaço e tipo de construção.**



Fonte: Google Earth, 2018b.

Na cidade dividida os mais ricos moram em condomínios particulares, suas residências estão em espaços considerados formais, cuja infraestrutura recebe ganhos estéticos através de parques e jardins. Já os mais pobres, ocupam em maior parte os locais informais, assentamentos, favelas e regiões periféricas, baixa infraestrutura, moradias e serviços públicos inadequados, às vezes escassos, assim, como espaços para cultura e lazer. A exclusão alcança as esferas sociais, culturais e econômicas, mediante vários tipos de pretextos. Alguns são incontroláveis pelos excluídos, como gênero, etnia, idade, e outros são um pouco controláveis, como habitar em favela, possuir renda mais baixa, pertencer a certo nível social. A construção de cidades harmoniosas, inclusivas e sustentáveis restou adiada, em virtude da falta de reconhecimento da potencial de contribuição oferecido ao desenvolvimento por quem vive à margem da sociedade. (ONU-HABITAT, IPEA, 2010).

Em 2010 (ONU-HABITAT, IPEA, ), a ONU-HABITAT observou duas tendências de grande relevância, que poderiam tanto diminuir, quanto agravar a divisão urbana. A primeira delas é a criação de megarregiões coma fusão das cidades. A união das cidades, além de física, pode abranger também os sistemas sociais, políticos e econômicos. Com o poder de desenvolvimento da economia regional e global, as cidades inscritas nessas regiões, deveriam ampliar suas relações com outras não tão desenvolvidas e urbanizadas, para que estas também pudessem participar deste processo, potencializando os benefícios promovidos pela urbanização.

Outra tendência é a ocupação de regiões fora da cidade, como das chamadas cidades satélites. A periferia pode atrair pessoas que procuram moradia a preços mais baixos, e alguns, somente procuram por uma região com menos adensamento populacional e mais qualidade de vida. Abrange tanto aqueles que não podem pagar para viver na sociedade urbana, quanto os que podem custear valores altos para fugir dos reflexos da urbanização que influenciam negativamente no bem-estar:

Nos países em desenvolvimento, o fenômeno acontece, sobretudo, como uma forma de escapar da má governança, da falta de planejamento e de acesso ruim aos serviços e instalações. Pobres e ricos procuram refúgio fora da cidade, gerando ainda mais divisão do espaço físico e social.

(...)

As cidades também devem garantir direitos aos pobres urbanos, junto como **solo acessível com serviços e a segurança da posse, se o objetivo é evitar ainda mais periferização** (ONU-HABITAT, IPEA, 2010, p.05, grifo nosso).

Confirmadas as tendências por Fernandes (2011), ao discorrer sobre a regularização dos assentamentos informais latino-americanos, aduziu que a informalidade consolidou uma

série de desafios a serem enfrentados. Comumente, empreendimentos ilegais e invasões em solos públicos ou privados, se iniciam através de construções precárias, sem qualquer elemento de infraestrutura (iluminação pública, água encanada, pavimentação em ruas). Com o passar do tempo, crescem o número de edificações, as mais rudimentares ganham alguns acréscimos de materiais de construção mais duradouros e começam a receber serviços públicos. São assim, estimuladas mais construções, até que se instale uma comunidade, com moradias e estabelecimentos comerciais, aumentando o sentimento de segurança através da posse de fato e não de direito. A posse de indivíduos que promovem invasões tende a ser considerada mais insegura, em relação àqueles que compram um imóvel ilegalmente parcelado. Isso, porque no primeiro caso, ausente o título de propriedade e no segundo, pode ser que exista algum documento que comprove a compra e venda do imóvel, gerando até certa tolerância do Poder Público no momento de regularizar, o que acontece contrariamente em relação aos assentamentos informais que perduram anos sem regularização. Na verdade, o tempo influencia negativamente (impedimento da prestação de serviços públicos, infraestrutura urbana e titulação), mas, com efeito, a posse precária consolidada, pode com o tempo acarretar em aquisição de propriedade, a exemplo, por meio do usucapião. Outros aspectos foram relacionados por Fernandes sobre a Informalidade na América Latina (2011), segundo no quadro abaixo:

### QUADRO - 2: Principais aspectos e consequências da informalidade

Informalidade e Aspectos Sociolegais
<p>Ainda que haja diferentes práticas de ocupação nos países da América Latina, todos desrespeitam as leis que regulamentam o uso do solo, tributação, planejamento, registro e condições de edificação.</p> <p>Defensores do pluralismo legal mitigam a ilegalidade. No caso, o sistema legal cederia espaço para o reconhecimento de direitos provenientes de práticas sociais, a exemplo do estabelecimento de união com o interesse de constituição familiar que acarreta certos direitos como do casamento civil.</p> <p>Ainda que informal, há um rol de direitos e noção de justiça, bem regulamentados dentro dos próprios assentamentos. Através disso, transações são autorizadas, tarifas cobradas por “autoridades” dos assentamentos que promovem procedimentos de registros informais.</p> <p>Grupos socioeconômicos que podem defender direitos e interesses em relação aos solos de forma efetiva recebem o privilégio do sistema legal.</p> <p>Outra forma de reconhecimento dos assentamentos é a concessão de outros direitos aos indivíduos, vez que a carência de direito pleno ao solo, normalmente está acompanhada de escassos recursos financeiros, de alfabetização, educação, informações, orientações e serviços advocatícios para acesso ao sistema jurisdicional.</p>
Consequências <sup>2</sup>
<p>Insegurança absoluta da posse. Risco permanente de despejo quando o solo é reivindicado pelo proprietário legítimo ou Poder Público. Realocação por negociação (nem sempre devidamente compensada).</p> <p>A retirada dos habitantes dos assentamentos informais já fora objeto principal de política pública, prática quase</p>

<sup>2</sup> Observe-se que as consequências apresentadas se afiguram como inexistência de vários funcionamentos descritos por RAO (2018).

abandonada após a abertura democrática (entre os anos 1980 e 1990). Quase, porque a conduta não foi abandonada por completo<sup>3</sup>. Entre os anos 2004 e 2006 cerca de 150.000 habitantes foram desalojados (áreas urbanas e rurais), sendo que o maior número foi no Brasil: 70.637.

A ausência de título mitiga o exercício de direitos básicos de cidadania. Dificilmente habitantes que não possuem endereço conseguem acesso ao crédito em estabelecimentos bancários e comerciais. Não comprovam residir no Município ou garantir a inviolabilidade do domicílio (art. 5º, inc. XI, CR).

Exclusão do processo de urbanização: serviços básicos públicos, infraestrutura, espaços comunitários. Carência da presença de autoridades públicas, como da Polícia e Corpo de Bombeiros.

A vida em assentamento informal traz um descrédito do habitante perante a sociedade, que a exclui do mercado formal de trabalho e até mesmo do espaço físico, por meio de construção de muros. A exclusão social associada à vulnerabilidade econômica favorecem o ingresso na criminalidade, tráfico de drogas.

Cidades divididas, aglomerações precárias, em ruas estreitas, sem espaços públicos, implicando em constantes riscos à segurança e ao meio ambiente (não ter água encanada propicia a ocupação nas proximidades de grandes reservatórios de água). Os riscos à saúde se determinam pela contaminação por condições sanitárias impróprias e o descumprimento de normas urbanísticas, como ventilação, esgoto, alta densidade.

Manipulação de Partidos Políticos que se aproveitam da indefinição dos direitos. Esta condição os torna vulneráveis ao processo eleitoral em que prometem resolver os impasses que, no quanto mais, se perpetuam nos assentamentos informais.

Ausência de reconhecimento da qualidade de agente pelo Poder Público.

Alto custo financeiro para a gestão urbanística e grande perda de arrecadação tributária por parte dos Municípios, que tributam as propriedades. Isso também dificulta a prestação de serviços públicos nos assentamentos.

Mas há também assentamentos tributados, onde os serviços públicos não são prestados sob o argumento de que são informais. Em outros casos, há quem invoque o direito de pagar o tributo, para reclamar a prestação de tais serviços.

**Fonte: Elaborado pela autora a partir de Fernandes, 2011.**

No que se referem às causas que ensejam irregularidade do solo, e por conseguinte, corroboram para a manutenção de muitas privações encontram-se: associação entre mercado da terra e sistema político; sistema jurídico orientado a favor da elite e da manutenção de formas excludentes; desconsideração da realidade que permeia o acesso à moradia; desconsideração do princípio da função social da propriedade; tentativa de planejamento do Poder Público que não prospera em virtude de leis ou jurisprudências que firmam o direito individual de propriedade; especulação imobiliária deixando muitos imóveis vazios em virtude dos altos valores a serem despendidos para compensação (FERNANDES, 2001); baixo nível de renda; custos de registro, carência de espaço com infraestrutura pública adequada; baixo número de moradias destinadas ao interesse social, clientelismo político, etc. (FERNANDES, 2011).

Os assentamentos informais são em grande parte, resultantes da histórica exclusão socioespacial, desigualdades econômicas e de distribuição da riqueza (FERNANDES, 2011), extensas áreas com pouquíssima infraestrutura ocupadas ilegalmente, ao descumprimento da

<sup>3</sup> Com vistas a alcançar a inclusão socioespacial, bem como tornar-se medida de enfrentamento da pobreza que havia se desenvolvido nas cidades, as políticas públicas sofreram uma reorientação influenciada pelo Banco Mundial que chegou a impor a “outorga de títulos de propriedade como condição para liberação de recursos” (FERNANDES, 2001, p.33), para segurança da posse e acesso ao crédito. Contudo, já se percebia que somente a entrega de título, não proporcionava a inserção dos habitantes na sociedade urbana.

lei quanto ao parcelamento e uso do solo em bairros nobres. Por isso, os fatores macroeconômicos que contribuem para a pobreza não são os únicos fatores que influenciam os problemas urbanísticos das cidades. Estes guardam relação com a forma de financiamentos da infraestrutura urbana, a governança do solo e como são definidos os direitos de propriedade. (SMOLKA, 2014).

Ponto central a ser salientado sobre a indefinição de tais direitos, é que a falta de regulamentação do solo, fragilizando primeiramente o direito de propriedade (e uma série de outros direitos, como já aduzido), permite a manutenção de práticas tradicionais ou incipientes de seu uso e ocupação de maneira irregular, num conjunto de informalidades jurídicas que vão desde a forma de se habitar, transacionar e trabalhar. Em primeira instância, o que se observou foi que a informalidade institucionalizada, acarreta inúmeras barreiras ao desenvolvimento local (urbano). Contudo, superadas estas explanações gerais, tem-se que a discussão a respeito da definição de direitos na promoção do Desenvolvimento, possui rumos muito maiores, sendo, inclusive, considerado a força motriz onde houve êxito desse processo (ANDRADE, 2006; COUTINHO, 2010; DE SOTO, 2001b; GICO JÚNIOR, 2017; RORIZ, 2017). Ressalte-se que o ordenamento jurídico é o alicerce da presente pesquisa, que elegeu a Reurb da Lei nº 13.465/2017 como Estudo de Caso analisado sob a ótica de promoção do Desenvolvimento Humano.

#### **4 Contextualização do Cenário Urbanístico anterior à Lei Federal nº 13.465/2017**

Os primeiros anos do Século XX já marcam o início do processo de urbanização das cidades brasileiras, lançando luzes da segregação socioespacial que se desenvolveria com o passar dos anos. O cenário era do Brasil ex-escravocrata, que assumiu reformas urbanas diretamente influenciadas pela economia cafeeira, para, através de nova postura, garantir atração do capital estrangeiro. No Rio de Janeiro, por exemplo, a ampliação da zona portuária, se deu através de ações públicas, que visavam infraestrutura, e o embelezamento do local, que não harmonizavam com a presença dos mais pobres. As ações higienistas da Capital Federal provocaram o deslocamento de grande número de indivíduos e suas famílias para regiões periféricas (HERARDI, 2002). Retirar os mais pobres dos cortiços levou-os às favelas e às regiões sem infraestrutura.

O processo de crescimento das cidades brasileiras se acentuou por volta da década de 1930, colaborando para a constituição de novas dinâmicas sociais, culturais, de desenvolvimento econômico e o redesenho da ocupação do solo brasileiro. (FERNANDES, 2001). Tudo isso, fruto de nova concepção desenvolvimentista, de uma sociedade que deixaria de ser essencialmente agroexportadora para se voltar ao industrialismo. (HERARDI, 2002). A população urbana representada por 31,2% da população em 1940 ultrapassou a população rural entre 1960 e 1970, alcançando o patamar de 67,6% na década seguinte. (IBGE, 2003).

No entanto, como já assinalado outrora, em relação aos países em desenvolvimento, o Brasil permitiu que uma parte significativa da população não disfrutasse dos benefícios sociais das cidades crescentes, como a escolaridade, infraestrutura e emprego formal. Além disso, a exclusão espacial é associada a consequências negativas sobre a qualidade de vida, índices de pobreza, saúde e ao meio ambiente. (FERNANDES, 2001). A realidade social e ambiental que condicionava a maior parte da população brasileira nem mesmo é reconhecida, constatação de Maricato (2012), ao refletir que o planejamento e a ordem urbana, só se destinam à cidade formal.

Os primeiros esforços da atividade de planejamento brasileiro apontam para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano da década de 1970 (MARICATO, 2012; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004), em que diversos diplomas legais foram elaborados pela União, inclusive a Lei Federal nº 6.766/79 (ainda vigente), que trata sobre o parcelamento do solo. Atribuiu-se grande importância ao planejamento urbanístico, em especial aos planos diretores, elaborados por Municípios em números surpreendentes. Contudo, muitos deles, foram

elaborados sem a pretensão de resolver as questões associadas ao crescimento desordenado. Contraditoriamente, foi justo nesse período que a cidade informal teve um crescimento vertiginoso (MARICATO, 2012). Não havia o reconhecimento pelo Poder Público, mas isso não passou despercebido pelos apoiadores do movimento pela Reforma Urbana. (FERNANDES, 2013; GAIO, 2015; MARICATO, 2012).

Salienta Fernandes (2001) que, como as questões urbanísticas e ambientais, não haviam sido regulamentadas constitucionalmente, além das cidades terem crescido desordenadamente, o direito de propriedade e a intervenção pública sobre esta também ficaram indefinidos. Isso propiciou a permanência de embates, como entre o direito individual de propriedade do Código Civil de 1916 e o princípio da função social da propriedade que já constava na Carga Magna brasileira de 1934, mas não havia sido bem sistematizado. No que se refere à intervenção do Poder Público, muito se discutia se o Município poderia mesmo atuar na propriedade privada, reivindicando a ordem urbanística e ambiental. Em ambos os casos, a visão civilista do direito de propriedade venceu. Nesse momento, era imperioso definir a temática (propriedade e intervenção), para que se estivesse diante do “marco conceitual” (FERNANDES, 2001, p. 19) que orientaria a atuação do Poder Judiciário perante a legislação definidora da ordem urbanística.

O cenário mudou quando a Constituição da República foi promulgada em 1988, e conferiu ao Direito Urbanístico e o Direito Ambiental o tratamento de ramos autônomos, estipulando em seu artigo 24, a competência concorrente para legislar sobre o primeiro e a responsabilização por danos ao meio ambiente. Além disso, trouxe a função social da propriedade “como sendo o fator fundamental para a determinação dos direitos de propriedade imobiliária urbana e da ação do Estado na condução do processo de desenvolvimento urbano” (FERNANDES, 2001, p. 21). Com o crescimento das cidades reconheceu-se a necessidade de atuação em demandas coletivas para garantir para todos o bem-estar (CARDOSO, 2008). Para Gobbo (2011, p. 119), a função social da propriedade como “direito fundamental” (art. 5º, inc. XXIII, CR/88) e “princípio da ordem econômica” (art. 170, inc. III, CR/88), inscrevem a propriedade às sujeições de necessidades coletivas e do meio ambiente. Por sua vez, o direito à moradia digna como mínimo existencial, decorre do princípio da função social da propriedade. (RANGEL; SILVA, 2009).

O outro importante marco quando se fala em ordem urbanística brasileira é o Estatuto das Cidades, Lei Federal de nº 10.257/2001, que regulamentou a política urbana prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição da República, através de “normas de ordem pública e

interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art. 1º, parágrafo único). O diploma legal ganhou reconhecimento de outros países e organismos internacionais, como a UN-HABITAT e a Aliança das Cidades, que vislumbraram através do documento um verdadeiro compromisso com a política urbana e o direito à cidade (FERNANDES, 2013).

Pasquotto e Perrone (2017) mencionam que a regulamentação do uso e ocupação do solo, a regularização fundiária urbana e a participação popular foram introduzidos no ordenamento jurídico de forma inovadora pelo Estatuto. A condução da política urbana em boa parte pelo Município, também mereceu destaque como mérito da Lei, que inscreveu as funções sociais da propriedade e da cidade como objetivos, orientados, dentre outros à ampliação do acesso à moradia e ao solo urbanizado com toda infraestrutura e prestação de serviços públicos.

Nesse ínterim, outros importantes dispositivos vieram a compor o ordenamento jurídico brasileiro, versando em síntese, sobre as temáticas de acesso à moradia e à propriedade. Dentre eles, a Medida Provisória nº 2.220/2001, que regulamentou a concessão de uso para moradia (artigo 183, CR/88); Lei nº 11.124/05, que dispôs sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS); Lei nº 11.481/2007, que tratou dentre outros, da regularização fundiária em terrenos da União.

Alguns anos depois, foi promulgada a Lei nº 11.977/2009, que instituiu o Programa do Governo Federal Minha Casa Minha Vida e regramentos para a regularização fundiária urbana. Considerou-se que este, em conjunto com a Constituição de República/88 e o Estatuto da Cidade, o ordenamento jurídico estava devidamente estruturado para a concretização da função social da propriedade, da moradia (art. 6º, *caput*, CR/88) e proteção ao meio ambiente. Nessa ótica, a regularização fundiária como instrumento de enfrentamento dos problemas sociais urbanos, seria também a chave para “promoção da função social da propriedade e justiça social” (GOBBO, 2011, p. 120). Para Lisboa e Lima (2016), a regularização fundiária, como garantidora do direito social à moradia e da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III, CR/88), é considerada por muitos, um dos fundamentos do desenvolvimento humano.

No entanto, ainda que a legislação tenha criado um cenário de muitas expectativas, especialmente quanto ao Estatuto das Cidades (GAIO, 2015; PASQUOTTO; PERRONE, 2017), o que se observou com o decorrer dos anos, foi que os processos de exclusão social e espacial não foram resolvidos, mas pelo contrário, se agravaram. (FERNANDES, 2013).

Confirmando as tendências das grandes cidades dos países em desenvolvimento (ONU-HABITAT, IPEA, 2010), a população das cidades brasileiras continuou crescendo, provocando intenso adensamento em regiões metropolitanas. Mobilidade, infraestrutura, violência e agressão ao meio ambiente são problemas que rondam as cidades. O déficit habitacional sobrevive mesmo com os impressionantes números do Programa Minha Casa, Minha Vida. A grande crítica ao programa é que a habitação não se tornou realmente acessível à população mais pobre. E mais, a especulação imobiliária também deu saltos, além de existirem muitas propriedades privadas e públicas que seguem sem cumprir sua função social. As ocupações irregulares pararam de crescer horizontal, para crescerem verticalmente segundo Fernandes (2013) ou sob o modelo mediterrâneo/continental. (ABRAMO, 2007).

As favelas e outros tipos de ocupação e práticas irregulares ultrapassaram as periferias e avançaram para municípios menores, onde não existiam. Além disso, na tentativa de aproveitar ao máximo o terreno, as pessoas promovem a construção de mais de uma unidade, sem observância alguma das regras de parcelamento. Mas não é só isso. As classes mais altas também praticam todo tipo de irregularidade/ilegalidade em suas construções, merecendo destacar os numerosos condomínios fechados, construídos sem regulamentação jurídica, no entorno das cidades, e nas periferias, onde também estão os mais pobres (FERNANDES, 2013).

O engajamento de Fernandes (2013), no Direito Urbanístico o levou a promover uma análise das críticas propostas em torno do Estatuto das Cidades. Longe de igual pretensão, o que se quis ao iniciar este tópico, foi tão somente oferecer um panorama geral do cenário que precedeu a Lei Federal nº 13.465/2017. Tal cenário descrito de forma mais teórica, somado ao que se exporá em números, é o que se reúne em argumentos a favor da regularização fundiária urbana, mas, sobretudo, lançando as luzes de que este processo propicia desenvolvimento humano.

#### **4.1 A irregularidade em números**

Antes de dar início à explanação estatística sobre a irregularidade fundiária urbana, duas questões devem ser observadas. Primeiramente, que o conceito de informalidade não é dotado de precisão (ABRAMO, 2007), vez que leva em consideração diferentes aspectos legais, espaciais, econômicos e sociais, segundo Fernandes (2011). Segundo este autor, diferentes definições podem tornar mais difíceis comparações quantitativas, sem, contudo,

impedir a constatação da grande incidência de irregularidade nas grandes cidades da América Latina, que se estimou em torno um terço das residências urbanas.

Nesse sentido, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) adota uma tipologia específica, aglomerado subnormal, que embora tenha passado por adequações para abranger os mais diversos tipos de ocupação, que não somente as favelas (IBGE, 2011), ainda não propicia um conhecimento rigoroso da irregularidade. (ÁVILA e FERREIRA, 2015; MARICATO, 2012; MORAIS, KRAUSE, LIMA NETO, 2016).

Isso porque, ao caracterizar a aglomeração subnormal, em síntese, como aquela constituída por pelo menos 51 habitações de pessoas de baixa renda, construídas ilegalmente em terreno privado ou público, com problemas de acesso a serviços públicos essenciais e sem observância de padrões urbanísticos (IBGE, 2011), acabou por excluir outras situações irregulares que não atendem a tais requisitos, como seriam os loteamentos realizados pela população de classes mais altas.

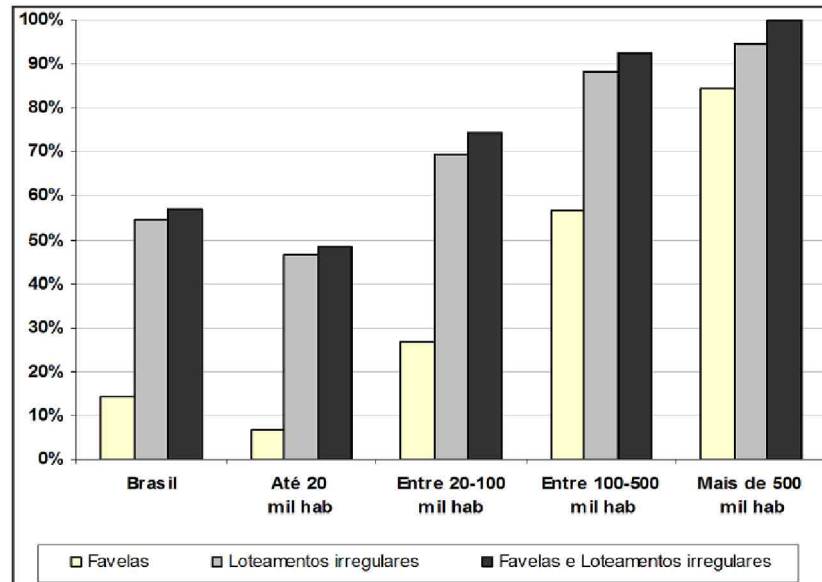
Mas ainda sim, não se desmerece os esforços empreendidos pela agência, em trazer os números coletados ao conhecimento para tomada de providências, tornando-se, inclusive, uma das únicas instituições no mundo que realiza pesquisa tão grande acerca da informalidade de ocupações urbanas. (PERET, NETO, LOSCHI, 2018). Alguns números apontam a existência de 6.329 aglomerados subnormais em 323 Municípios (5,8 %, dos 5.565 Municípios brasileiros); um número considerável de Municípios fica na região Sudeste (145), sendo que 74 destes em regiões metropolitanas; 11,4 milhões de habitantes ou 6,0% da população brasileira nestas habitações; pelo estudo, os serviços públicos essenciais se davam em diferentes proporções, pois, esgoto ou fossa estavam presentes em 67,3%, enquanto o abastecimento de água beneficiava 88,3% das habitações; no Estado de Minas Gerais foram identificados 372 aglomerados, em 33 Municípios, 171.015 Municípios e 598.731 residentes. (IBGE, 2011).

Mas um número muito relevante apontado na mesma pesquisa mostrou que desde 1991 a 2010, para ultrapassar os 11,4 milhões de habitantes vivendo em aglomerações subnormais, houve um aumento de mais de 60% desta população. (PERET, NETO, LOSCHI, 2018). Sendo assim, considerando-se a tipologia empregada pelo IBGE e que existem outros tipos de ocupações irregulares que não se enquadram na primeira, pode-se dizer que os números são ainda maiores.

A irregularidade do solo pelo Perfil dos Municípios do Brasil (MUNIC) de 2011, em pesquisa que se utiliza da autodeclaração das administrações municipais, evidenciou que

quanto maior o Município, maior a quantidade de loteamentos irregulares e favelas. Inclusive, percebe-se que há uma incidência muito maior de loteamentos em relação às favelas nos Municípios de porte menor, como se vê abaixo:

**FIGURA 7 - Relação da irregularidade por tamanho dos Municípios brasileiros.**



**Fonte: Ávila e Ferreira, 2015.**

Já o Estado de Minas Gerais, conta com o apoio da Pesquisa por Amostra de Domicílio (PAD) de 2013 pela Fundação João Pinheiro, em que são levantados dados de 18 mil domicílios a cada dois anos e com pioneirismo, se dedica a pesquisar questões fundiárias, possibilitando resultados que abarcam a insegurança da posse. (ÁVILA e FERREIRA, 2015). Também nesta pesquisa, os entrevistadores contaram com metodologia própria para averiguação das ocupações em áreas subnormais, como tipo de ocupação e acabamento da construção, bem como percepção dos entrevistados.

A área urbana em Minas Gerais é composta por 5.470.410 domicílios (86,5% do total de domicílios). Foram encontrados 866.696 (ou 15,8%) em áreas subnormais, como favelas ou aglomerados, onde 64,4% dos domicílios foram informados como próprios quitados ou ainda em pagamento. Continuando, 24,5% são imóveis alugados, 10,3% são provenientes de cessão e 0,9 em outras situações.

**FIGURA 8 - Imóveis qualificados como próprios, alugados, cedidos ou em outra condição, referente aos 5.470.410 domicílios.**

	Área subnormal		Outro		Total
	Total	%	Total	%	
Próprios	558.013	64,4%	3.120.906	67,8%	3.678.919
Alugados	212.082	24,5%	1.050.565	22,8%	1.262.647
Cedidos	89.196	10,3%	409.456	8,9%	498.652
Outra condição	7.405	0,9%	22.787	0,5%	30.192
<b>Total</b>	<b>866.696</b>	<b>100%</b>	<b>4.603.714</b>	<b>100%</b>	<b>5.470.410</b>

Fonte: Ávila e Ferreira, 2015.

Com relação aos considerados próprios, nem 10% informou que o terreno não era também próprio (50,2 mil domicílios), sendo que o maior número de habitação em terreno não próprio foi encontrado fora das áreas subnormais (146 mil domicílios). Verificou-se também a regularidade fundiária de 62% dos domicílios classificados como próprios em áreas subnormais e de 76% dos que pertencem às outras áreas urbanas. (ÁVILA e FERREIRA, 2015).

Ressalte-se que a pesquisa somente se aprofundou com relação à segurança da posse dos imóveis classificados como pagos ou em pagamento excluiu os demais. Identificou-se 196.219 (5,6%) de domicílios próprios, em terrenos não próprios. A grande maioria destes são casas (91%), 7,6% apartamentos e 1,4% barracos, representantes da posse insegura. Já a representação dos domicílios construídos em terreno próprio, mas sem documento conferindo a propriedade é de 156.313 e os que possuem documento de propriedade, mas não o registro, são representados pela grande soma de 312.483. Sendo assim, um total de 665.015 domicílios representam a insegurança da posse urbana em Minas Gerais, conforme figura abaixo:

**Figura 9 - Domicílios próprios e insegurança da posse em Minas Gerais.**

	Domicílios próprios e terrenos não próprios		Terrenos próprios sem documento de propriedade		Terrenos próprios com documento não registrado		Domicílios próprios com insegurança da posse	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Casa	178.350	90,9%	143.388	91,7%	293.420	93,9%	615.158	92,5%
Apartamento	14.836	7,6%	3.274	2,1%	16.931	5,4%	35.041	5,3%
Barraco	2.785	1,4%	9.352	6,0%	1.750	0,6%	13.887	2,1%
Outros	248	0,1%	299	0,2%	382	0,1%	929	0,1%
<b>Total</b>	<b>196.219</b>	<b>100%</b>	<b>156.313</b>	<b>100%</b>	<b>312.483</b>	<b>100%</b>	<b>665.015</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Ávila e Ferreira, 2015.

Percebe-se com o exposto, que independente da tipologia utilizada, a irregularidade fundiária é alta, da mesma forma, a insegurança da posse. Ainda que certa imprecisão possa pairar, não há argumento que invalide a necessidade de regularização fundiária e melhoria da qualidade de vida para os conhecidos 11,4 milhões de habitantes que vivem em aglomerações subnormais. (PERET, NETO, LOSCHI, 2018).

#### **4.2 Motivações explicitadas na Medida Provisória nº 759 de 22 de dezembro de 2016**

A edição da Medida Provisória de nº 759 de 22 de dezembro de 2016 deu início à tramitação legislativa dos dispositivos legais que viriam posteriormente, reger, dentre outros, o processo de regularização fundiária urbana, eleito como estudo de caso do presente trabalho. A urgência e relevância da matéria (art. 62, CR/88) foram tratadas na Exposição de Motivos Interministerial nº00020/2016 MCidades, onde foi consignado o respeito aos dispositivos constitucionais: direito de moradia (art. 6º, CR/88), competência concorrente entre as esferas sobre questões habitacionais e de saneamento básico (art. 23, CR/88), promoção de políticas de desenvolvimento urbano (art. 182 a 191 da CR/88, compreendidos no Título VII, que dispõe sobre a ordem econômica e financeira). Foram também assinaladas as contradições legislativas sobre política idêntica que enfraqueciam o mandamento constitucional, bem como o crescimento populacional, a ausência de legislação apropriada a questões diversas, incluindo a desarmonia entre a lei e a realidade dos grandes centros urbanos que impedem a materialização do direito de moradia, da ordem urbanística, da mobilidade e do meio ambiente saudável.

No documento, as razões que justificariam a implantação da REURB (Regularização Fundiária Urbana) constaram de: o propósito da REURB é o de aumentar as intervenções federais para garantia da segurança da habitação e condições mais dignas à população; para além da titulação dos ocupantes de áreas irregulares, o instrumento prevê um conjunto de medidas jurídicas, sociais e ambientais, para que, com a regularização, seja promovida uma grande reurbanização do solo brasileiro; as ocupações irregulares formam um campo em muito desconhecido pelo Poder Público, que por muitos anos reuniu forças para correção do déficit habitacional quantitativo promovido pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, assim, a Reurb se introduz como correção do déficit qualitativo habitacional; objetiva simplificar o processo de regularização de imóveis, que no quanto mais, dinamizam a economia, tem aumentado seu valor de mercado, tendem a servir de base para investimento, dados como

garantia e ainda passam a ser tributados, aumentando a receita pública; a ampliação de direitos de cidadania, o respeito à função social das cidades; Tudo isso, diante do cenário que carece de dados oficiais que forneçam uma quantificação sobre a irregularidade no país; o desconhecimento da população acerca da necessidade registral; diminuição da qualidade de vida; condição que afeta não somente a população mais pobre, mas também as camadas mais ricas da população.

Explorar a exposição de motivos é de certa maneira, compreender um pouco da ótica do legislador. Deste já, fica assinalado que a motivação da elaboração legislativa vai muito além da promoção da titulação individual, fato muito importante a ser ressaltado. Convertida na Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017, a qual será analisada em seus principais aspectos, inovações e alterações que promoveu no ordenamento jurídico de forma a ampliar as possibilidades de acesso à terra e integração da população na cidade formal.

### **4.3 Principais Inovações e alterações da Lei nº 13.465/2017**

A nova definição de Regularização Fundiária Urbana (REURB), prevista no art. 9º da nova Lei, inscreve o instituto como conjunto de medidas jurídicas, sociais, ambientais e urbanísticas. O que se consignou neste dispositivo é que para o alcance de seus objetivos, como de promoção da moradia digna e segura, a concessão da titulação não é realizada isoladamente, mas concomitante à implementação de infraestrutura urbana e adequações ambientais. (LARCHER, 2017).

De toda maneira, marca a continuidade da regularização sob um paradigma maior do que a segurança da posse, com a melhoria de serviços públicos, intervenções urbanísticas planejadas e políticas voltadas ao âmbito socioeconômico (FERNANDES, 2011). Diz-se continuidade porque este tipo de regularização com adoção de medidas mais amplas, que vão além da titulação (um contraposto à titulação estrita baseada nas premissas de Soto), já tinha previsão na legislação brasileira. Tanto que, no que se refere aos objetivos da Reurb, o legislador houve por reiterar previsões e princípios dispostos na Lei Federal nº 11.977/2009, como intervenções para incorporação dos assentamentos irregulares à cidade formal, cumprimento dos princípios da função social da propriedade e da cidade e o bem estar dos cidadãos. Inclusive, seu último inciso faz referência à gestão participativa na política e desenvolvimento urbanos prevista no Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001), onde

os beneficiários devem acompanhar todo o processo de regularização, para que assim, sejam realizados os princípios das funções sociais da cidade e da propriedade (LARCHER, 2017):

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e **assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;**

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - **ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;**

IV - **promover a integração social e a geração de emprego e renda;**

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - **conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;**

XII - **franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.** (BRASIL, 2017, grifo nosso).

No mesmo sentido, ao dispor sobre quem seriam os legitimados à propositura da Reurb, em seu art. 14 a nova Lei, os entes federados são tão legitimados quanto os beneficiários, que também tiveram seu rol ampliado a favor da coletividade. Abaixo estão listados os legitimados:

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - **a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;**

II - **os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;**

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - **a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e**

V - **o Ministério Público.**

§ 1º **Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.**

§ 2º Nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais.

§ 3º O requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores **que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal.** (BRASIL, 2017, grifo nosso).

No caso da Defensoria Pública e Ministério Público como legitimados, o que se tem assinalada é a competência para acionar o Município judicialmente para promoção da Reurb. O Ministério inclusive, além de poder ajuizar Ação Civil Pública, pode acionar o Município por meio de Termo de Ajuste de Conduta (TAC). Outro ponto a se destacar no artigo é que a Lei reforçou a responsabilização prevista no artigo 225, § 3º, da Constituição da República de 1988, no que tange os danos ambientais, que aqui, compreendem ainda qualquer dano à ordem urbanística. (LARCHER, 2017).

Em seu artigo 13, prevê duas modalidades de beneficiários agrupadas por seu interesse, Reurb Social (Reurb-S), quando houver predominância de população de baixa renda e Reurb Específico (Reurb-E), se não houver enquadramento no anterior. Cabe ao Município aprovar a Reurb e promover a regularização, que terá início com a formalização do enquadramento na devida modalidade. Sendo o caso, o Município disponibilizará acesso a serviços básicos, como de água, luz e esgoto, cujos beneficiários se obrigarão a articular os serviços aos imóveis. Importante frisar que, na modalidade Social, está prevista a isenção de custas e emolumentos, de atos como e averbações registros, sendo que para os ocupantes em assentamentos consolidados até 22 de dezembro de 2016, não serão exigidos nenhum tipo de certidão negativa de débito a respeito de tributação que tenha incidido anteriormente. Inclusive, a legitimação fundiária prevê aplicação aos núcleos urbanos informais consolidados identificados até esta mesma data. O que não seguir esse parâmetro deverá ser regularizado através da Lei nº 6.766/1979 e regramentos municipais em que estiver inscrito.

Cuidadosamente, o artigo 11 explicou conceitualmente os elementos da Reurb. O conceito inicial, disposto no inciso primeiro, como não poderia deixar de ser, refere-se aos núcleos urbanos informais, que substituiu o conceito de assentamentos informais previsto na Lei Federal nº 11.977/2009:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural. (BRASIL, 2017).

O dispositivo da lei anterior, que qualificava os assentamentos urbanos informais para fins de regularização fundiária urbana, dispunha que estes deveriam estar em perímetro urbano, consoante legislação do Município. As áreas urbanas consolidadas deveriam conter mais de 50 ocupantes por hectare e conter pelo menos duas instalações de diferentes tipos de

infraestrutura, como esgoto e água potável. Diferentemente do dispositivo revogado, o núcleo urbano prescinde do seu tipo de uso e características urbanas, permitindo que mesmo os imóveis pertencentes à área rural, mas que possuam tal especificação sejam regularizados. Mesmo em análise superficial, é possível verificar que o novo texto legal ampliou o número de imóveis passíveis de regularização pela Reurb.

Assim continua o artigo 11 e seus incisos:

(...)

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

IV - demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município. (BRASIL, 2017).

Pode ser que o imóvel não possua matrícula, esteja em mais de uma, ou apenas um pedaço do imóvel esteja dentro de uma área de matrícula (LARCHER, 2017). Sendo assim, a demarcação urbanística consiste na identificação e delimitação da área para que haja uma adequação entre a área e a matrícula do imóvel a ser levado a registro. Continua:

V - Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;

VI - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse;

VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;

VIII - ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais. (BRASIL, 2017).

Aliás, os conceitos e institutos trazidos na Lei nº 13.465/2017 propõem o enfrentamento arrojado do problema das ocupações irregulares, implicando no abalo de institutos tradicionais do Direito Civil. Isso porque, dentre as diversas razões que impulsionaram o aumento da irregularidade do solo fundiário, está o envelhecimento de normas e interpretações de Direito Civil. (OLIVEIRA, 2017). Mas não é só. De um modo

geral a legislação em matérias urbanísticas e ambientais, especialmente no tocante ao parcelamento do solo (Lei nº 6766/79) impôs sérios entraves à regularização dos assentamentos informais consolidados.

Desta forma, buscando primeiramente a permanência, ao invés da retirada da população, além de alterações legislativas significantes, a Lei nº 13.465/2017 também flexibiliza regramentos de ordem urbanística (art. 11 e §§). Nesse sentido, inclui a possibilidade de regularização em área de preservação permanente (alterando o Código Florestal Lei nº 12.561/2012), em situações muito específicas e se preenchidos requisitos, em unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, a serem justificadas (utilidade pública, interesse social, baixo impacto) mediante lei municipal para tanto. Contudo, as normas de parcelamento e do Código Florestal deverão ser observadas, de modo a fazer prevalecer a norma que trazer maior proteção ambiental. (LARCHER, 2017).

O artigo 15 e incisos informam quais são os instrumentos da Reurb. Para que haja a regularização e conseqüente titulação, gratuita ou onerosa, podem incidir isolada ou conjuntamente, a depender do caso. Dentre os instrumentos tem-se a legitimação de posse (prevista em legislação anterior), a mencionada demarcação urbanística, a desapropriação por interesse social, a Zona de Especial de Interesse Social (ZEIS – específica para Reurb-S) e a legitimação fundiária etc. Esta por sua vez, é a titulação concedida após o procedimento da regularização fundiária.

Ressalte-se que o artigo prevê que estes não são os únicos instrumentos possíveis, estendendo o rol a outros que por ventura se demonstrem adequados, sem, contudo exemplificação, que provavelmente se farão mostrar quando da aplicação prática da Reurb.

Dentre as inovações da Lei, o artigo 55, que insere o Direito Real de Laje nas disposições dos artigos 1.225 e 1.510-A e seguintes do Código Civil, é sem dúvidas, um dos institutos que causou maior inquietação, desde a edição da Medida Provisória nº759/2016. A temática que já havia sido abordada pela doutrina (STOLZE, 2017), foi regulamentada pelo legislador brasileiro com inspiração no Código Civil de Portugal. (OLIVEIRA, 2017).

Este foi o nome concedido para designar um tipo de edificação muito popular no Brasil, que foi pensado especialmente nas edificações em áreas de favelas, o que o torna muito importante no presente estudo e merece uma atenção maior sobre seus aspectos principais.

O direito de laje está relacionado em maior parte à regularização da edificação, que só se dará de fato, após a regularização fundiária. (LARCHER, 2017). Apesar de trazer o

nome de Direito Real de Laje, o termo não deve ser compreendido em seu sentido literal, porque na verdade, trata-se da possibilidade da construção de mais de um andar para cima, ou mesmo subterrâneos, de forma que direito de sobrelevação seria um termo até mais adequado. (OLIVEIRA, 2017).

Trata-se basicamente de “uma espécie de direito real de propriedade sobre um espaço tridimensional que se expande a partir da laje de uma construção-base, seja em direção ascendente ou a partir do solo dessa construção em direção subterrânea” (OLIVEIRA, 2017, p. 06), se constituirá por meio da abertura de matrícula e averbação da construção-base e de outras lajes, se houver; são unidades verticais e autônomas, cada uma com matrícula respectiva, carecem de permissão do(s) outro(s) proprietário(s) para realização de nova unidade, os titulares de construções-base terão preferência em caso de alienação, se houver ruína da construção-base extingue-se o direito real de laje (conforme art. 15 e §§). O dispositivo legal também preleciona que Municípios e o Distrito Federal poderão elaborar normas instituindo parâmetros de uso, de construção e urbanísticos referente ao direito real de laje, sendo que as novas construções deverão respeitar normas de edificação e de ordem urbanísticas já vigentes.

A Lei nº 13.465/2017, através do seu art. 58 também acrescentou no Código Civil o Condomínio de Lotes (art. 1358-A), que pode ser aplicado tanto para fins de regularização em assentamentos quanto para aprovação de novas construções, respeitando-se normas estabelecidas pelos Municípios. (LARCHER, 2017). Considerando o fato de que não haja áreas de uso comum do povo, mas tão somente vias de circulação, nesta forma de parcelamento parte de lote pode pertencer a um indivíduo e outra parte pertencer a vários condôminos. O art. 58 dispõe sobre a regularização de núcleos urbanos informais já edificados (pelo poder público ou privado) que serão considerados conjuntos habitacionais. Para registro de Reurb, dispensa-se o habite-se e, em se tratando de Reurb-S também serão dispensadas certidões negativas de débito tributário e recolhimento previdenciário. O condomínio simples instituído no art. 61 e seguintes é comumente praticado por famílias, que constroem diversas unidades habitacionais em um mesmo terreno, e contam às vezes, com uma passagem em comum para acesso à via pública. Da mesma forma, quando for impossível parcelar, porque uma divisão do lote não daria às porções o tamanho mínimo exigido por lei, permanece em condomínio aquele que vendeu parte do lote e o outro que adquiriu. Após a instituição do condomínio, procede-se a abertura de matrícula para cada unidade autônoma. Somente no caso Reurb-S, o interessado pode solicitar a averbação de construções

informando a área construída e o número do imóvel, dispensando-se habite-se e certidão negativa de débitos tributários e previdenciários. Em seguida, no artigo 64 a Lei tratou sobre a arrecadação de imóveis urbanos, quando ocorrer o abandono de imóvel. Embora já o abandono já fosse tratado no Código Civil de 2002, ainda não havia um procedimento relacionado específico para a arrecadação, o que lhe deixava um recurso inseguro e pouco utilizado. Desta forma, a Lei nº 13.465/2017 regulamentou que através da abertura de processo administrativo, se verificará se há o abandono, configurado quando não houver o desejo de manter o patrimônio e por cinco anos não se realizarem os pagamentos tributários correlatos. Ausente manifestação no processo administrativo presume-se anuída a arrecadação, de forma que, tão logo, poderá o Município promover melhorias necessárias para cumprir sua finalidade, que pode se transformar em unidade de programa habitacional, estímulo ao Reurb-S ou concedido em direito real de uso por entidades filantrópicas etc.

A Lei nº 13.465/2017, sem inovar, traz em seu artigo 69, dispositivos que fundamentam o registro de loteamentos irregulares e clandestinos, que já integrados à cidade, tiverem sido instalados antes de promulgada a Lei Federal nº 6.766/1979 (parcelamento do solo urbano). Trata-se de um processo de simplificação, caso em que o interessado poderá solicitar o registro e através da planta do imóvel com Anotação de Responsabilidade Técnica (A.R.T.), contendo a descrição detalhada da área a ser regularizada, e certidões expedidas pelo Município atestando instalação anterior a 19 de dezembro de 1979, bem sua integração à cidade. De todo exposto, se ainda assim não for possível a obtenção do registro, encontra-se resguardado o direito ao ajuizamento de ação de usucapião. (LARCHER, 2017).

O artigo 71 dispõe que, reconhecendo-se consolidada a ocupação em área pública, e o Município se manifestar pelo desejo de promover a regularização fundiária, dispensa-se a desafetação do imóvel e a licitação, mediante abertura de processo administrativo de inexigibilidade ou dispensa de licitação, demonstrando que “os ocupantes atendem aos requisitos legais para receber em doação, cessão de uso ou outra modalidade de alienação o bem público” (LARCHER, 2017, p. 65).

O artigo 77 da Lei nº 13.465/2017, alterou a Medida Provisória nº 2.220/2001, nos dispositivos que tratam sobre a concessão de uso especial para fins de moradia e comerciais, (arts. 1º e 2º), alargando o prazo de posse ininterrupta e sem oposição até 22 de dezembro de 2016 e acrescentando que o imóvel tenha característica e finalidade urbanas. Mantiveram-se os requisitos referentes de área até 250 metros quadrados ou área superior a 250 metros

quadrados, mas que na divisão, seja menor que este tamanho para cada possuidor, a depender do caso previsto em cada artigo.

Com relação à Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/1979), as alterações impostas pelo artigo 78 da Lei 13.465/2017, foram o novo conceito de lote e a instituição da figura do acesso controlado, que nada mais é do que uma tentativa de regulamentar os diversos tipos de condomínios fechados, sobre os quais serão posteriormente discutidos.

Por ora, continua-se a destacar as alterações significativas, como as que foram promovidas no Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) em seu artigo 10, que passou a constar a possibilidade de usucapião coletiva em núcleos urbanos informais, cuja área seja inferior a 250 metros quadrados por possuidor. Mantém-se o prazo de posse por cinco anos sem oposição e a impossibilidade de que o requerente já possua a propriedade de outro imóvel.

Ainda sobre as alterações no Estatuto das Cidades, tem-se o como principal novidade legislativa, a instituição do consórcio imobiliário, da seguinte forma:

Art. 79. A Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

“Art. 46. O poder público municipal poderá facultar ao proprietário da área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, ou objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público. (BRASIL, 2017).

Visualiza-se nesse caso, a possibilidade de que o Poder Público assumira as obras, caso em que o empreendedor não possa continuá-la, por diversas questões, até mesmo a ausência de recursos financeiros para dar continuidade. Desta forma, passadas as atividades para o Município e providenciado o pagamento em unidades ao proprietário, este passará a ter a propriedade do imóvel e a possibilidade de decidir sobre sua destinação. (LARCHER, 2017).

Na Lei de Registros Públicos, de nº 6.015/73, foi alterado o §3º do artigo 221, onde se determina que apenas um título de domínio coletivo é necessário para a promoção de averbação e registros nos casos de regularização fundiária ou de direito real, devendo nele, constar todos os dados necessários a respeito de seus beneficiários. (LARCHER, 2017).

Diante do exposto, a seção se destinou a trazer os principais aspectos da Lei Federal nº 13.465/2017, no que se refere à Reurb. Apesar de não tecer comentários específicos em relação à questão procedimental, o que deve restar claro, é que a lei trouxe muitas flexibilizações e inovações para um alcance maior de diferentes situações que, independente da sua conceituação, além de reproduzirem irregularidades e ilegalidades, não pararam de crescer no Brasil. Outro aspecto importante é a gratuidade de custas e emolumentos a favor da Reurb-S, que possibilita ao beneficiário finalizar todo o procedimento incluindo a fase de registro, que é importante para se combater a insegurança da posse pelo simples fato de que imóveis considerados próprios fiquem sem titulação por dificuldade de acesso aos serviços cartorários.

No mais, o quadro que segue, contém uma análise de interpretação textual, da Lei Federal nº 13.465/2017, como condutora para o Desenvolvimento Humano:

**QUADRO 3 - Análise da Lei Federal nº 13.465/2017 e Desenvolvimento Humano  
baseadas em flexibilizações e introduções legislativas**

<b>Principais aspectos da Regularização Fundiária Urbana Lei Federal nº 13.465/2017 como contribuição para o Desenvolvimento Humano</b>		
		<b>Remoção de Barreiras/ Ampliação de Escolhas</b>
<b>O que é Reurb? (art. 9º)</b>	Concessão de títulos pela regularização fundiária, como conjunto de medidas jurídicas, sociais, ambientais e urbanísticas; Políticas públicas destinadas ao uso racional e funcional do solo, orientadas em todos os campos pelo princípio da sustentabilidade.	Ampliação do acesso à terra; os núcleos urbanos informais pertencerão à sociedade urbana formal; a insegurança da posse cederá para a propriedade plena; os indivíduos que viviam em áreas de pouca ou nenhuma infraestrutura passarão a usufruir da cidade urbana sustentável com ampliação do acesso a serviços públicos;
<b>O que são núcleos urbanos? (art. 11)</b>	Qualquer assentamento urbano (por seu uso e características com área inferior à prevista na Lei 5.868/72), estando até mesmo em área rural; No caso, o informal é o assentamento irregular, clandestino, ou onde ainda não foi possível conceder a titulação dos ocupantes; informal consolidado é o que possui uma estrutura dificilmente reversível, em razão de tempo, natureza das construções etc.	titulação de imóveis compatíveis padrões urbanísticos legais (diminuindo o estigma dos moradores) e conferindo maior dignidade; exercício de cidadania com a obtenção de endereço; integrados à sociedade urbana, com maior propensão a participar ativamente da economia, obtenção de emprego e renda;
<b>Destinatários (art. 13)</b>	Determinação segundo classificação dos ocupantes (detentores de terras públicas/privadas) em núcleos urbanos informais. Interesse social: predominância dos indivíduos de baixa renda; Interesse especial: os que não se enquadram como interesse social.	Isenção de custas e emolumentos registrares conforme condições previstas no art. 13, §§ da Lei para a REURB social, de forma que a possível ausência de recursos financeiros desta parcela da população não seria um entrave ao fim do processo de regularização.
<b>Flexibilizações urbanísticas e</b>	Além dos já existentes, acrescentou-se a Legitimação Fundiária (em	Adequação da lei à realidade brasileira em relação aos assentamentos consolidados e ao processo de

<b>ambientais (art. 11); Institutos Jurídicos (art. 15 e seguintes)</b>	caráter de excepcionalidade, para REURB-S, em núcleo urbano informal consolidado); e o Direito Real de Lage: construções sobrepostas como unidades autônomas.	verticalização, especialmente como ocorre nas favelas. A partir de agora, a população destes locais conta com o apoio legislativo para o reconhecimento do direito de pertencer à cidade legal, o que antes era freado diante da situação: sistema legal X realidade das diversas irregularidades.
---	---	--

**Fonte: Elaboração própria.**

Sendo a capacidade um conjunto de funcionamentos (seres e fazeres), segundo valores que se tem, com a manutenção da qualidade de vida, em contextos mais restritos, como combate à pobreza, pode-se delinear mais facilmente funcionamentos centrais, como estar bem nutrido ou escapar da morte prematura. Em outras circunstâncias, incluindo problemas mais gerais de desenvolvimento econômico, a lista pode ter que ser muito mais longa e muito mais diversificada, caso em que as análises abrangem o bem estar, a condição de agente e as liberdades dentro destes processos. (SEN, 2003).

Cumprir inserir que em termos gerais, a Reurb confere aos seus titulares a possibilidade de portar o título de proprietário tão importante para o desenvolvimento na visão de De Soto. É uma forma de enfrentamento das muitas consequências da irregularidade assinaladas por Fernandes (2011), bem como as remoções de barreiras e ampliação de escolhas, sendo receptivas aos funcionamentos identificados por Rao (2018).

Funcionamentos destacados por Sen (2003, 2007; 2010), como a integração na vida social e a autoestima, cabem perfeitamente no contexto, especialmente no que se refere aos objetivos da Reurb como instrumento de remoção da exclusão socioespacial como barreira, tão acentuada por Fernandes (2011).

## **5 COMENTÁRIOS SOBRE LEI Nº13.465/2017**

A seção anterior se destinou à tarefa de trazer ao presente estudo uma visão geral acerca dos principais aspectos da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), com um caráter mais explicativo do texto da Lei.

O presente capítulo se destina a trazer algumas, senão as primeiras impressões acerca dos dispositivos legais informados pelo Poder Público. Sendo assim, as entrevistas não estruturadas, contemplaram a realização com agentes públicos, de setores específicos ligados à regularização fundiária urbana, que contou, inclusive, com participante do processo de elaboração do texto legislativo. Através disso, conferiu-se um pouco mais de hermenêutica ao estudo com a visão de servidores pertencentes à União, Estado de Minas Gerais (Secir), Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), e Agência da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

### **5.1 Entrevistado 1**

Para o Entrevistado 1 a regularização fundiária urbana tem como base o direito de moradia, imprescindível ao Desenvolvimento Humano. Inclusive, o que orienta este direito é o denominado Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC (o artigo 11 prescreve a atuação do Poder Público para garantir a moradia adequada, de forma que as famílias possam sempre melhorar sua condição de vida). Quando a regularização acontece em assentamentos consolidados, normalmente visa-se mais a segurança na posse, contudo, quando acontece em um assentamento precário, a segurança plena, envolve toda uma adequação urbanística, garantia de infraestrutura, direitos sociais a exemplo de creches. Números precisos não existem, mas os pedidos de regularização ultrapassam 3 (três) milhões de imóveis. Grandes inovações da Lei seriam: conceito dos núcleos passíveis de regularização, Direito Real de Lage, legitimação fundiária, requerimento único de registro, mudanças da Reurb-S com maior adequação do que acontece na prática. A Zona de Especial Interesse Social, embora muito importante em muitas cidades, era praticamente inexistente nos municípios com menos de 20.000 habitantes. Muitas críticas incidiram sobre ausência de participação, a tentativa de retirada da demarcação urbanística e resistências em relação a mudanças na legislação anterior.

## 5.2 Entrevistado 2

À frente do grupo de trabalho que iniciou as discussões ensejadoras da elaboração da Medida Provisória nº 759/2016, o Entrevistado 2 informou que nesta fase, procurou-se conhecer os problemas e observar os entraves da legislação anterior, o que se deu com a de muitos Municípios brasileiros. Houve bastantes alterações no texto da MP em relação ao que foi aprovado na Lei, o que lhe deixou mais autoaplicável.

Um grande entrave encontrado seria o próprio conceito de regularização urbana previsto na Lei de nº 11.977/2009, possibilitando a regularização apenas na zona urbana ou de expansão, conforme lei específica ou Plano Diretor. Desta forma, núcleos urbanos distantes das capitais, que não pertenciam a este tipo de classificação de zoneamento e aqueles que não se enquadravam no módulo mínimo para serem considerados rurais, encontrados em muitos vilarejos, não eram passíveis de regularização. Em muitos deles, a população sequer dispunha de endereço. Por isso a Lei nº 13.465/2017 previu a regularização fundiária para os imóveis com uso e características de urbano. Outra questão é que, como a legislação anterior previa expressamente a predominância dos imóveis para fins de moradia nos assentamentos urbanos a serem regularizados, os imóveis que possuíam outra finalidade, como a comercial também não eram regularizados. O mesmo acontecia com imóveis construídos pelo próprio Poder Público para correção do déficit habitacional, onde os cartórios entendiam ser impossível a regularização fundiária de imóveis que não atendiam as características de assentamento urbano e haviam passado por algum planejamento anterior à construção. Deste modo, a ampliação dada na nova Lei não se resume a imóvel para fins de moradia, podendo ser até mesmo um distrito industrial, planejado ou não. Volta-se à regularização do parcelamento do solo, do condomínio, seja ele horizontal, vertical, misto etc.

Outra grande mudança, é que a condição socioeconômica da população é que será levada em consideração para caracterizar a Reurb-S, de interesse social, por meio de ato do Executivo Municipal. Anteriormente, este interesse ficava muito adstrito ao pertencimento a uma Zona de Especial Interesse Social e outros requisitos de lei, como preenchimento de tempo mínimo para usucapião urbana, o que também dificultava a regularização.

Uma questão problemática era, por exemplo, a transferência de propriedade em loteamento antigo, com lotes vendidos, dono falecido, sem herdeiros. Surgiu daí a nova figura da legitimação fundiária, cuja intenção é ser uma solução administrativa para evitar a ida ao Judiciário e facilitar o trâmite de núcleos muito distante das cidades, onde também está o

Poder Judiciário. Foram mantidas a legitimação de posse e a demarcação urbanística, para que, ao lado de outras ferramentas, como o novo Direito Real de Laje, ao Município seja facultada a melhor opção. Cada espaço para regularização tem suas peculiaridades, de forma que dificilmente aplicam-se estritamente as regras de parcelamento, como em um novo licenciamento, pois, de outro modo, a regularização não aconteceria. Além disso, os procedimentos foram desburocratizados, de modo que a Lei é um grande esforço da União para que aconteça a regularização, especialmente para a população mais pobre. Sobre a questão de preferência de regularização ao invés de retirada das famílias dos locais, ressalta que, nesta última opção, muitas vezes os impactos ambientais e sociais trazidos são veementemente desconsiderados. A legitimação fundiária se aplica aos núcleos consolidados até 22 de dezembro de 2016, para que a facilidade dos procedimentos não incentivem novas irregularidades, que se vier a serem formadas, sofrerão as penalidades constantes na Lei nº 6.766/79. Acredita que a lei ficou completa e ampla, contudo, somente na aplicação prática se perceberá uma possível falha.

### **5.3 Entrevistadas 3 e 4**

Para as entrevistadas, de um modo geral, a nova Lei trouxe mais burocracias, especialmente no que refere ao registro do projeto de regularização fundiária que pode ser alterado ao longo do tempo, levando em consideração as dinâmicas das referidas áreas. Às vezes, o que foi previsto inicialmente não pode ser executado e isso será um entrave. O que pode se notar é que muitas dúvidas em relação à aplicação prática da Lei e acreditam que já havia muita consistência da legislação anterior.

De acordo com a Entrevistada 3, procedimentos de cartório foram melhores descritos e aclarados. Na Urbel já se praticava a regularização de unidades construídas uma sobre a outra, com a fração ideal do terreno para as distintas famílias, diferentemente do Direito de Laje, em que o proprietário da construção-base detém a propriedade solo. Informou compreender que há uma intenção de simplificação, que talvez não acontecerá. A planta de parcelamento e cadastro dos beneficiários no início do procedimento pode ser inoperante em caso de morte, abandono ou venda.

Para a Entrevistada 4, anteriormente, já havia grandes avanços na regularização dos terrenos públicos municipais, destacando certo receio gerado quando a MP pretendeu a retirada da demarcação urbanística. Uma vez que a Lei nº 13.465/2017 optou por mantê-la,

acredita-se em maior possibilidade de avanço da regularização de terrenos privados. Ressaltou que nem sempre os beneficiários tem o sentimento da necessidade da obtenção de título de propriedade, o que pode ser um entrave em relação ao cadastro inicial do projeto e dos beneficiários. Por fim, ponderou que o processo de urbanização já concede um endereço, mas o valor da terra vai depender do registro, ou seja, da regularização fundiária.

#### **5.4 Entrevistado 5**

Em praticamente todo o Estado de Minas Gerais há necessidade da promoção de regularização. O foco da Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional (SECIR) é dar apoio aos municípios menores, em razão vários fatores, como menor experiência, menos recursos financeiros para promoção da regularização fundiária urbana, bem como a dinâmica diferenciada de ocupação em relação aos grandes centros urbanos.

Reconhece que era difícil regularizar as áreas que não eram consideradas urbanas, e que de um modo geral, acredita na simplificação do procedimento. Uma crítica seria um enfraquecimento de instrumentos de planejamento urbano. Ademais, a regularização com uma trava temporal, pode tanto coibir a formação de novos núcleos, quanto gerar uma expectativa naqueles que promovam as novas ocupações.

A ocupação informal cresce mais do que a regularização, mas a nova Lei disponibiliza diversos instrumentos, amplia as isenções do Reurb-S, o que favorece as pessoas, mas concede mais atribuições ao Município.

O cidadão beneficiário da regularização plena, melhoria das condições de moradia, passa a ter um sentimento de cidadania maior, dentre outras externalidades positivas à regularização, como criação de vínculos na sociedade. Há um incentivo muito grande para que os Municípios promovam regularização dos espaços que marcam a exclusão socioespacial, de forma a melhorar não somente a qualidade de vida, mas promover uma integração econômica na cidade formal.

#### **5.5 Entrevistado 6**

Acridita que na nova Lei o interesse maior em regularização não vai contribuir tanto para melhorias de convívio urbano, tanto no aspecto estético ou arquitetônico, o que seria muito caro para o Poder Público, que fica a cargo da Reurb-S. Um ponto positivo é a maior

mobilização do Município para a regularização, buscando suas particularidades para esse processo. Outro ganho, que embora deva ser sentido em longo prazo, é o desenvolvimento socioeconômico ocasionado pelo reconhecimento da propriedade.

Uma crítica seria a perda de mobilidade causada pelos condomínios, em sua maioria formada por moradores de classe alta. No caso, a regularização destes locais não acarretaria um ganho para a coletividade e acredita ainda, que as flexibilizações da Lei, são na verdade, conflitantes e talvez não facilitem a regularização como promete.

Em sede de conclusão a respeito das interpretações acima expostas por profissionais que lidam cotidianamente com a regularização fundiária, há que se considerar que se trata de uma primeira observação do texto da lei, já que os Poderes Públicos estão ainda começando a trabalhar, implantar as referidas inovações/alterações. Não seria possível antecipar impactos e efeitos resultantes da sua aplicação prática, o que pode ser matéria de estudos posteriores.

## **5.6 Outras interpretações**

Segundo a Coordenadoria da Promotoria de Habitação e Urbanismo e Meio Ambiente de Belo Horizonte, diante da grande dificuldade da regularização fundiária, do atual denominado núcleo urbano informal, a legislação trouxe flexibilizações que deverão ser devidamente fundamentadas pelo Município. Contudo, a nova figura da legitimação fundiária, destinada à regularização destes núcleos não teria sido devidamente sistematizada. Também sobre outra novidade, o Direito Real de Lage, assevera que o Poder Público deverá se atentar para os riscos das construções sem o direcionamento de detentor de conhecimentos técnicos. Sobre a possibilidade de regularização de imóvel com características urbanas em zona rural acredita que a melhor interpretação seria considerá-lo como aquele “situado na zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica do Município” (LARCHER, 2017, p. 32).

Segundo recomenda aos Municípios, verificada a sua ocorrência, para que haja a regularização, o Município deverá promover a alteração do zoneamento, para enquadrá-los na área correspondente. Para tanto, deverão ser observados o interesse público e atendidos o artigo 3º da Lei nº 6.766/1979 (informa regras de parcelamento do solo), os requisitos do artigo 42-B do Estatuto das Cidades (regras para aumento do perímetro urbano), bem como todos os princípios que regem a ordem urbanística, como viabilidade técnica de alteração do zoneamento e capacidade do Município em promover e manter a infraestrutura e prestação de serviços. (LARCHER, 2017). Aqui, o que se pode constatar é que existe uma interpretação

muito diferente da que fora informada pelo Entrevistado 2, vez que durante o processo de elaboração do texto legislativo, o que se quis foi afastar a obrigatoriedade de zoneamento e outros requisitos que se consideravam entraves para a regularização.

Mas não só as críticas sobrevieram à Lei nº 13.465/2017, pois, para o Juiz de Direito e Professor de Direito Civil, Pablo Stolze (2017) o Direito Real de Laje converge com o Princípio da Função Social da Propriedade e elogiou os legisladores que bem informaram a tarefa do Município de regulamentar o direito por meio de Lei e subsumi-lo também ao Plano Diretor. Para Assumpção (2017), houve a identificação e foram trazidas soluções para os problemas que dificultavam a usucapião extrajudicial, conferindo um processo mais célere e constituído de segurança jurídica.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto, o Desenvolvimento Humano sob o enfoque de Amartya Sen tem o enfrentamento das privações sem a substituição de esforços pessoais para melhoramento da vida e o envolvimento de toda sociedade pela liberdade e bem-estar, como seus principais fundamentos. As capacitações (vida nutrida, autorrespeito, participação ativa na sociedade etc) em levar uma vida conforme valores seria então, a maneira de se avaliar o padrão de vida de um indivíduo. Enquanto processo, o Desenvolvimento Humano compreende a ampliação das liberdades de escolhas pessoais, que envolve diversos fenômenos ambientais, socioeconômicos, políticos, que em conjunto, oferecem um leque de oportunidades e permitem que os indivíduos possam expandir seu potencial. Tanto as privações quanto as liberdades, têm o condão de se reforçarem mutuamente. Sendo assim, no caminho, deve-se buscar a remoção de barreiras, privações para Sen, que possam vir a dificultar ou impedir o crescimento.

As capacidades como um conjunto de funcionamentos (o que se pode ser e fazer) é a abordagem central da visão de desenvolvimento que entende no bem-estar e na qualidade de vida residir a justificativa das ações de toda sociedade. Alterando as concepções estritas de análise do desenvolvimento baseada em índices econômicos, possibilitou que outros temas figurassem nas discussões sobre desenvolvimento, como ocorre nos Relatórios de Desenvolvimento Humano anualmente publicados pelo Programa das Nações Unidas, vertendo assuntos para além do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

No ensejo dos vários aspectos passíveis de debates sobre as capacitações e seus funcionamentos, o presente estudo encontrou respaldo para a discussão nos funcionamentos fundamentais identificados por Rao (2018), dos quais decorreram tanto aspectos de segurança jurídica, meios de participação ativa na economia, bem-estar, como sentimentos muito subjetivos, a exemplo de aumento do poder decisório sobre a propriedade, sentimento de conquista e dignidade. Tais funcionamentos ilustram bem a visão de Sen, pelo que deve se consignar não o fato de se ter um bem, mas os benefícios que este lhe dispõe conforme um conjunto de valores, o que orientou também o presente trabalho.

Dando continuidade ao arcabouço teórico, salientou-se que o sólido sistema jurídico que contempla toda a população de países desenvolvidos é uma das razões que os fizeram alcançar o êxito.

Para De Soto (2001b), o grande problema a ser corrigido por países que não lograram êxito neste processo, é promover a titulação dos imóveis, proporcionando o aumento do capital ativo. A teoria foi bem aceita por muitos países e organismos internacionais, mas também criticada, especialmente pelo meio acadêmico. Segundo Coutinho (2010), De Soto não teria se preocupado em debater em sua tese se realmente os ganhos econômicos acarretariam ganhos sociais efetivos. Amartya Sen, que também defende mudanças institucionais, ressalta que o crescimento econômico não pode ser dar pelo prejuízo da qualidade de vida de qualquer indivíduo. Outro ponto sobre o qual DE SOTO não teria se manifestado, seria a distinção entre meras burocracias criadas por lei e interesses coletivos relevantes em suas disposições que, no quanto mais, podem propor rígidas restrições e critérios urbanísticos para garantir a qualidade de vida dos seus habitantes. (COUTINHO, 2010). Ponderações sobre os programas baseados na tese de De Soto, como as de Fernandes (2011) e Payne, Durand-Lasserve e Rakodi, (2009), informam, em linhas gerais, que a titulação estrita de De Soto não teria trazido os impactos esperados, com relação ao acesso ao crédito e grande redução da pobreza. Contudo, asseveram os últimos que a pesquisa se baseou na análise de impactos de curto e médio prazo, sem comparação com períodos anteriores.

Para a Organização das Nações Unidas, a chave para o desenvolvimento é a urbanização, cenário onde de se concentram as perspectivas, oportunidades, participação na sociedade, desenvolvimento econômico etc., Tudo isso tem ficado ausente em vários centros urbanos espalhados pelo mundo, nos quais se evidenciam uma série de privações que se reforçam mutuamente, como aumento da desigualdade, da ocupação irregular, da população residente em favelas, da criminalidade. A divisão urbana marca a exclusão socioespacial, distanciando grande parte da população de uma série de oportunidades.

A informalidade do acesso ao solo foi uma tendência constatada no Brasil, assim como em cidades de outros países da América Latina, que se viram com a difícil tarefa de enfrentar grandes desafios. Dentre eles, a promoção de programas de regularização fundiária para resolução deste e outros problemas, como aumento da convivência urbana em espaços sem urbanização, infraestrutura e pouquíssima qualidade de vida. Muitas são os problemas gerados pela informalidade do solo: desrespeito às leis que regulamentam o uso do solo, tributação, planejamento, registro e condições de edificação; insegurança absoluta da posse; risco permanente de despejo; mitigação de direitos básicos de cidadania; exclusão do processo de urbanização e acesso a serviços públicos; criminalidade; riscos à saúde e ao meio ambiente; alta procura pelas regiões periféricas, tanto pela população mais pobre que procura áreas

menos valorizadas, quanto pela população de alta renda que pretende fugir do adensamento e outros problemas que atingem as grandes cidades.

O processo de exclusão socioespacial nos centros urbanos brasileiros começou ainda nos primeiros anos do Século XX e se perpetuou junto a outros problemas que surgiram. Ironicamente, no período em que a atividade de planejamento urbano recebeu grande atenção do Poder Público, foi quando a cidade informal se expandiu vertiginosamente. Desde a Constituição da República de 1988, que inscreveu o Direito Urbanístico como ramo autônomo e atribuiu sentido ao Princípio da Função Social da Propriedade, foram elaborados diferentes diplomas legais infraconstitucionais regulamentando a regularização fundiária, sem, contudo, enfrentar com sucesso a irregularidade crescente no país.

Considerando-se que as impropriedades de tipologia em pesquisas não permitem exatidão com relação ao número de imóveis em situação irregular no Brasil, ainda assim, possível observar que a irregularidade do solo é bastante significativa: de 1991 a 2010, um aumento de mais de 60% da população vivendo em aglomerações subnormais fez ultrapassar o número de 11,4 milhões de habitantes, segundo dados do censo de 2010. (PERET, NETO, LOSCHI, 2018). Há ainda grande incidência de favelas e loteamentos irregulares, com estes prevalecendo em relação ao número de favelas em praticamente todos os Municípios brasileiros que informaram possuir este tipo de ocupação irregular em sua circunscrição. (ÁVILA e FERREIRA, 2015).

Diante disso, o proposto no presente trabalho, foi então, a associação de temas tratados isoladamente pelas teorias expostas, por meio do seguinte: a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) prevista na Lei Federal nº 13.465/2017, um conjunto de medidas jurídicas, sociais, urbanísticas e ambientais como instrumento capaz de auxiliar no processo de Desenvolvimento Humano. Aqui, não se trata de uma titulação estrita, como boa parte dos programas de regularização baseadas em De Soto, o que se percebe principalmente pelos objetivos expostos no referido Diploma Legal. Dentre eles, possível ressaltar a titulação, urbanização, bem-estar, integração social para empregabilidade e obtenção de renda, e a preferência de concessão de direito real em nome da mulher. Todos estes demonstram por si só, que a Reurb compreende uma série de dimensões que não só fazem (ou devem fazer) parte da vida das pessoas, proporcionando o aumento da qualidade de vida, oportunidades e escolhas tanto aos beneficiados direitos pela regularização, quanto indiretos (sociedade).

Dentre as críticas e elogios tecidos à Lei, há que se considerar, de maneira geral, ser muito cedo para informar resultados de sua aplicação, o que poderá ser objeto de análises

futuras. Contudo, no que se refere aos benefícios concedidos pela regularização por meio da regularização fundiária urbana, especialmente pela caracterizada Reurb-S, é que a lei disponibiliza uma série de ferramentas, que dará ao Município a possibilidade de escolher dentre elas a melhor, ou melhores, para que ocorra a regularização. Isso se deu, após a observação de empecilhos gerados pela própria legislação, que por restrições, até mesmo conceituais, impediam a regularização de núcleos que não estivessem em Zona de Especial Interesse Social – ZEIS, desconsiderando o baixo poder socioeconômico do habitante ou porque as leis estavam ultrapassadas e não equivaliam à realidade brasileira. Esta por sua vez, foi evidentemente considerada com a criação do Direito Real de Lage, da legitimação fundiária, do novo conceito de núcleo urbano informal, das flexibilizações, simplificações de processos cartorários, isenções concedidas aos beneficiários da Reurb-S, sendo estes somente alguns exemplos, de que a nova Lei objetiva a regularização plena da maior parcela possível da sociedade brasileira, sem distinções de poder aquisitivo ou finalidade do imóvel. Apesar de um de seus objetivos seja o de garantir a moradia digna, outros imóveis passíveis de regularização não deixarão de ser regularizados sob o pretexto de finalidade diversa.

Pelo exposto, nota-se que a Lei Federal nº 13.465/2017 deseja, além de promover a titulação, como afirmado acima, a inserção das pessoas na cidade formal, urbanizada, dotada de oportunidades, como educação, emprego, renda, participação na sociedade, ou seja, melhoria da qualidade de vida através de diferentes aspectos da vida urbana. O alcance de seus objetivos através do aumento das escolhas individuais e os funcionamentos fundamentais acarretados pela titulação da propriedade é que representam remoção de barreiras ao processo de Desenvolvimento Humano. Contudo, conforme exposto durante o debate (DE SOTO, 2001; PAYNE, DURAND-LASSERVE e RAKODI, 2009; SEN, 2007; 2010; SEN, 1993; RAO, 2018) os indivíduos possuem valores subjetivos, de modo que a perspectiva de cada um em relação à titulação da propriedade fará com que o tratamento dado ao instituto da regularização se dê de forma adversa. Desta forma, tanto a expectativa antes da regularização, quanto a percepção do beneficiário com o título em mãos, podem compor ou colaborar com pesquisas posteriores.

O fato é que independentemente do sentimento que tenha sido criado, como o interesse na venda do imóvel, na sua melhoria, na segurança plena, no desejo de obtenção de crédito, no orgulho pela aquisição ou status social, requisita-se que os mesmos estejam imbuídos de liberdade, oportunidades e expansão de potencial. Importante que o Poder Público disponha

as ferramentas para remoção das privações e as pessoas escolham a partir de seus valores a vida que desejam ter, como preconiza a Abordagem das Capacitações.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais** [S.l.], v. 9, n. 2, p. 25-57, nov. 2007.

ASSUMPÇÃO, Leticia Franco Maculan. A usucapião extrajudicial após a Lei 13465/2017 e a Escritura de Justificação Notarial. **Colégio Notarial do Brasil**, Brasília, 11 out. 2017.

Disponível em:

<<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MTAxMzE=>>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

ANDRADE, Maria Isabel de Toledo. **Direitos de propriedade e renda pessoal**: um estudo de caso das comunidades do Caju. Rio de Janeiro: BNDES, 2006.

ARAÚJO, Clayton Vinícius Pegoraro; BATALHA, Elton Duarte; BARBOSA, Ricardo de Abreu. Brasil sobe de posição no Índice Internacional de Direitos de Propriedade de 2017.

**Liberdade Econômica/Notícias**, São Paulo, 1 set. 2017. Disponível em:

<<http://liberdadeeconomica.mackenzie.br/noticias/arquivo/artigo/brasil-sobe-de-posicao-no-indice-internacional-de-direitos-de-propriedade-de-2017/>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Desenvolvimento Humano**, [S.l.]: PNUD/IPEA/FJP, 2003. Disponível em:

<[http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/desenvolvimento\\_humano/](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/desenvolvimento_humano/)>. Acesso em: 25 set. 2017.

ÁVILA, Paulo Coelho; FERREIRA, Frederico Poley Martins. A insegurança da posse do solo em Minas Gerais. **urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana**, Curitiba, v. 8, n. 2, maio/ago. 2016.

Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-33692016000200197&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692016000200197&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 nov. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

**Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 10 jul. 2001. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Cadernos MCidades**, n. 1. Brasília: MCidades, 2004.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 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, 7 jul. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. Medida Provisória nº 759 de 22 de dezembro de 2016. 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, 22 dez. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm)>. Acesso em: 9 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 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; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 6 set. 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13465-11-julho-2017-785192-norma-pl.html>>. Acesso em: 09/01/2018.

BROWN, Mark Malloch. Apresentação. In: FAKUDA-PARR, Sakiko (Ed.). **Desenvolvimento humano: leituras selecionadas**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual; PNUD, 2007. p. VII-VIII.

CARDOSO, Fernanda Lousada. Propriedade urbana no ordenamento brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 247. p. 98-125, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/41549/40862>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Regularização fundiária: direito fundamental na política urbana. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 247, p. 139-155, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/41552/40864>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

COUTINHO, Laura. Hernando de Soto e sua tentativa de solucionar o Mistério do Desenvolvimento. **Revista de Direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 313-320, jan./jun. 2010.

DE SOTO, Hernando. O mistério Capital. Entrevista a Roberto Fendt. **Revista Conjuntura Econômica**, [S.l.], p. 37-39, set. 2001a. Entrevista concedida a Roberto Fendt. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/viewFile/31819/30611>>. Acesso em: 1 dez. 2017.

DE SOTO, Hernando. **O mistério do Capital**: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001b.

DUQUE, Liana Teixeira. **Liberdades reais no trabalho**: uma análise das políticas ativas de mercado de trabalho a partir da abordagem das capacitações. 2014. 126f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Tradução de Elias Costa Joice. São Paulo: Artmed, 2009.

FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 11-52.

FERNANDES, Edésio. **Regularización de asentamientos informales en América Latina**. Informe sobre Enfoque em Políticas de Suelo. Cambridge: Lincoln Institute, 2011.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? **Rev. UFMG**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212-233, jan./jun. 2013.

FUKUDA-PARR, Sakiko. Resgatando o conceito de desenvolvimento humano do IDH: reflexões sobre uma nova agenda. In: FAKUDA-PARR, Sakiko (Ed.). **Desenvolvimento humano**: leituras selecionadas. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual; PNUD, 2007. p. 185-196.

FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva. Introdução. In: FAKUDA-PARR, Sakiko (Ed.). **Desenvolvimento humano**: leituras selecionadas. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual; PNUD, 2007. p. XXV-XL.

GAIO, Daniel. O fetiche da Lei e a reforma urbana no Brasil. In: COSTA, Geraldo Magela Costa; COSTA, Heloísa Soares de Moura; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo (Org.). **Teorias e práticas urbanas**: condições para a sociedade urbana. Belo Horizonte: C/Arte, 2015. p. 283-296.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GOBBO, Thiago Francisco Neves. Programa Minha Terra: a regularização fundiária promovida pela Fundação ITESP no estado de São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas | PPP**, IPEA, n. 36, p. 115-170, jan./jun. 2011.

GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. Direito & Desenvolvimento: o papel do Direito no Desenvolvimento Econômico. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 8, n. 2, p. 110-127, 2017.

GOOGLE. Google Earth. Version 9.2.53.2. 2018a. **Acaba Mundo**. Disponível em: <[https://earth.google.com/web/@-19.95639387,-43.9302826,1042.414a,926.63513791d,35y,-112.70546148h,60t,0r/data=CkwaShJECiMweGE2OTgzOWU1NDFkOTZkOjB4MmM5OGJhZjI2YmU5YzE1Zkli4do\\_BfYzwCGLzBJT2PZFwCoLQWNhYmEgTXVuZG8YASAB](https://earth.google.com/web/@-19.95639387,-43.9302826,1042.414a,926.63513791d,35y,-112.70546148h,60t,0r/data=CkwaShJECiMweGE2OTgzOWU1NDFkOTZkOjB4MmM5OGJhZjI2YmU5YzE1Zkli4do_BfYzwCGLzBJT2PZFwCoLQWNhYmEgTXVuZG8YASAB)>. Acesso em: 30 jan. 2018.

GOOGLE. Google Earth. Version 9.2.53.2. 2018b. **Acaba Mundo**. Disponível em: <[https://earth.google.com/web/@-19.95639387,-43.9302826,1042.414a,926.63513791d,35y,-112.70546148h,60t,0r/data=CkwaShJECiMweGE2OTgzOWU1NDFkOTZkOjB4MmM5OGJhZjI2YmU5YzE1Zkli4do\\_BfYzwCGLzBJT2PZFwCoLQWNhYmEgTXVuZG8YASAB](https://earth.google.com/web/@-19.95639387,-43.9302826,1042.414a,926.63513791d,35y,-112.70546148h,60t,0r/data=CkwaShJECiMweGE2OTgzOWU1NDFkOTZkOjB4MmM5OGJhZjI2YmU5YzE1Zkli4do_BfYzwCGLzBJT2PZFwCoLQWNhYmEgTXVuZG8YASAB)>. Acesso em: 30 jan.2018.

GUSTIN, Miracy B. de Souza; DIAS, Maria Tereza F. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. 2. ed. rev. amp. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HERARDI, Tatiana Marcellini. A contribuição do Ministério Público ao processo de regularização dos assentamentos informais urbanos. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 5, p. 95-115, jul./dez. 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/29092003estatisticasecxxhtml.shtm>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo 2010**: 11,4 milhões de brasileiros (6,0%) vivem em aglomerados subnormais. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/noticiascenso?view=noticia&id=3&idnoticia=2057&busca=&t=censo-2010-11-4-milhoes-brasileiros-6-0-vivem-aglomerados-subnormais>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

KERSTENETZKY, Célia de Andrade Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2012.

LARCHER, Martha Alves (Coord.). Guia do parcelamento do solo e da regularização fundiária urbanos para municípios. **Revista do Ministério Público de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2017.

LISBOA, José Herbert Luna; LIMA, Anna Caroline Lopes Correia. Regularização fundiária urbana: direito humano à moradia digna, um dos instrumentos de combate à desigualdade social. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 274-292 |jan./jun. 2016.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. (Coleção Zero à Esquerda).

MARTINS, Barby de Bittencourt. Desenvolvimento e desigualdades em Amartya Sen. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA, 27., 2009, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología, 2009. Disponível em: <<http://cdsa.academica.org/000-062/503.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2017.

MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (Ed). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros**. Brasília: IPEA, 2016.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONUBR. **Em dia mundial, ONU-Habitat defende políticas habitacionais e moradias acessíveis**. 2 out. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/em-dia-mundial-onu-habitat-defende-politicas-habitacionais-e-moradias-acessiveis/>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Direito Real de Laje à luz da Lei nº 13.465, de 2017: nova lei, nova hermenêutica**. Brasília: Senado Federal, 2017. (Texto para Discussão nº 238, jul. 2017).

ONU-HABITAT; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Cidades do mundo 2010/2011: unindo o urbano dividido**. Resumo e principais constatações. Brasília: IPEA, 2010.

PASQUOTTO, Geise Brizotti; PERRONE, Bárbara Puccinelli. Instrumentos do Estatuto da Cidade na Região Metropolitana de Campinas: contradições e conflitos. In: ROSIN, Jeane Aparecida Rombi de Godoy; OLIVEIRA, Celso Maran de (Org.). **Estatuto da Cidade: avanços e desafios**. Tupã-SP: ANAP, 2017. v. 1. p. 59-72.

PAYNE, Geoffrey; DURAND-LASSERVE, Alain; RAKODI, Carole. The limits of land titling and home ownership. **Environment and Urbanization**, [S.l.], v. 21, n. 2, p. 443-462, out. 2009.

PEIXOTO, Amanda Barrientos Serra de Vargas. **O conceito de capacitação no contexto das favelas cariocas**. Niterói: CEDE, 2014. (Texto para Discussão nº 91, fev. 2014).

PERET, Eduardo; NETO, João; LOSCHI, Marília. Aglomerados subnormais: desafios da urbanização contemporânea. **Revista Retratos do IBGE**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 15-21, fev. 2018. Disponível em: <[https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/183f5ef3a4a023b2007b27c268f74f49.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/183f5ef3a4a023b2007b27c268f74f49.pdf)>. Acesso em: 24 fev. 2018.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento**: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen. Rio de Janeiro: IPEA, 2012 (Texto para Discussão nº 1794, nov. 2012).

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Relatório de desenvolvimento humano 2000. In: FAKUDA-PARR, Sakiko (Ed.). **Desenvolvimento humano**: leituras selecionadas. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual; PNUD, 2007. p. 113-130.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD. **Informe sobre desarrollo humano 2016**: desarrollo humano para todas las personas. [S.l.]: PNUD, 2017. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2016\\_report\\_spanish\\_web.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2016_report_spanish_web.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2018.

RANGEL, Helano M. V.; SILVA, Jacilene Vieira da. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial e a sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 6, p. 57-78, 2009.

RAO, Jyoti. Fundamental functionings of landowners: understanding the relationship between land ownership and wellbeing through the lens of ‘capability’. **Land Use Policy**, [S.l.] v. 72, p. 74-84, Mar. 2018.

REZENDE, Maria José De. Os Relatórios do Desenvolvimento Humano das Nações Unidas e as condições atuais de ambivalências. **Revista de Ciências Sociais**, João Pessoa. n. 45, p. 303-325, jul./dez. 2016.

RORIZ, Giovana Ferro de Souza. Habitação, políticas públicas e direito ao desenvolvimento. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 8, n. 2, 2017, p. 160-178. Disponível em: <<http://liberdadeeconomica.mackenzie.br/noticias/arquivo/artigo/brasil-sobe-de-posicao-no-indice-internacional-de-direitos-de-propriedade-de-2017/>>. Acesso em: 15 jan. 2018

ROSENFELD, Denis Lerrer. **Reflexões sobre o Direito à Propriedade**. 4. impr. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2008.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade**: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001. (Cadernos Pólis, 4). Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/833/833.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

SEN, Amartya. Capability and Well-Being. In: NUSSBAUM, Martha; SEN, Amartya (Ed.). **The Quality of Life**. [S.l.]: Claredon Press; Oxford, 1993.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como expansão das capacitações. In: FAKUDA-PARR, Sakiko (Ed.). **Desenvolvimento humano**: leituras selecionadas. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual; PNUD, 2007. p. 43-61.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

SILVA, Debora Gonçalves de Araujo Moraes da. A urbanização como forma de erradicar a segregação social. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 9., 2017, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2017. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/9cbdu/51490-A-URBANIZACAO-COMO-FORMA-DE-ERRADICAR-A-SEGREGACAO-SOCIAL>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

SMOLKA, Martim Oscar. **Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina.** Políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

SPINAZZOLA, Patrícia Cesário Silva. **Impactos da regularização fundiária no espaço urbano.** 2008. 162f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

STREETEN, Paul. Tendências oscilantes no diálogo sobre o desenvolvimento. In: FAKUDA-PARR, Sakiko (Ed.). **Desenvolvimento humano:** leituras selecionadas. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual; PNUD, 2007. p. 145-165.

STOLZE, Pablo. Direito Real de Laje: finalmente, a Lei! **Revista Direito UNIFACS,** Salvador, n. 207, 2017. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/5066/3225>>. Acesso em: 4 fev. 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Estatuto da Cidade.** Coord. Adilson Dallari e Sérgio Ferraz. São Paulo: Malheiros, 2003.

UL HAQ, Mahbub. O paradigma do desenvolvimento humano. In: FAKUDA-PARR, Sakiko (Ed.). **Desenvolvimento humano:** leituras selecionadas. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual; PNUD, 2007. p. 63-90.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME – UN-HABITAT. **World Cities Report 2016.** Urbanization and development: emerging futures. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, 2016. Disponível em: <<http://wcr.unhabitat.org/>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

VIANNA, Guilherme Szczerbacki Besserman. **A relação entre mobilidade urbana e bem-estar social através da abordagem das capacitações.** 2016. 143f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016.

**APÊNDICE – Quadro - resumo – entrevistas não estruturadas**

Entrevistado 1	Gerente de Regularização Fundiária Urbana da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano do Ministério das Cidades	O Ministério das Cidades possui dentre suas competências instituição de políticas e programas de desenvolvimento urbano, habitação, transporte, urbanização, saneamento básico e saneamento ambiental.
Entrevistado 2	Diretor de Assuntos Fundiários Urbanos da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano do Ministério das Cidades	
Entrevistado 3	Diretora de Planejamento da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte - Urbel	Urbel é Empresa Pública que cuida de implementar a Política Municipal de Habitação Popular, priorizando a população de baixa renda, incluindo atividades de planejamento para integração de vilas e favelas na cidade formal.
Entrevistado 4	Diretora da Divisão de Regularização Fundiária da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – Urbel	
Entrevistado 5	Superintendente de Regularização Fundiária Urbana - Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional – SECIR	Compreende ações como aumento da infraestrutura urbana, desenvolvimento urbano, visando o desenvolvimento Regional.
Entrevistado 6	Gerente de Apoio a Ordenação Territorial – Diretoria de Regulação Metropolitana – Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - ARMBH	Cuida de promover o desenvolvimento integrado dos municípios da região metropolitana e dentre outros, objetiva a ordenação do uso e ocupação do solo, e desenvolvimento de infraestrutura.

**Fonte: Elaboração própria.**