

**ENAN
PUR** 2023
Belém 22 a 26 de maio



A destinação dos imóveis da União no contexto da Lei nº 13.465/2017

Janaína Valeska Raposo de Lima
PPGAU/UFF

Regina Bienenstein
PPGAU/UFF

ST5 - Direito à cidade e habitação no Brasil

Resumo. Este artigo trata da regularização fundiária urbana e pretende avaliar como a destinação de imóveis da União tem sido impactada pela Lei nº 13.465/2017. A referida lei tem como foco o reconhecimento da propriedade através da titulação em massa, inclusive sobre imóveis públicos, sem a necessária vinculação com a política urbana constitucional e com o interesse público ou social. Por isso, representa a ruptura com o paradigma da regularização fundiária plena, proposto na Lei nº 11.977/2009 e fundamentado na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). A partir da identificação, sistematização e análise das ações de destinação de imóveis conduzidas pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, foi possível concluir que, no contexto atual, a regularização fundiária urbana em imóveis da União vem se estabelecendo como um mecanismo de transferência da propriedade pública para o domínio privado, que, dissociada dos preceitos constitucionais e do planejamento urbano, acaba por contribuir com a (re)produção de cidades desiguais e segregadas.

Palavras-chave: Regularização fundiária; habitação social; imóveis federais; política urbana.

Abstract. This article deals with urban land regularization and intends to evaluate how the allocation of Union property has been impacted by Law No. 13.465/2017. This law focuses on the recognition of property through mass titling, including on public properties, without the necessary connection to the constitutional urban policy and to the public or social interest. For this reason, it represents a rupture with the paradigm of full land regularization, proposed in Law No 11.977/2009 and based on the 1988 Federal Constitution and the City Statute (Law No 10.257/2001). From the identification, systematization and analysis of the real estate destination actions conducted by the Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, it was possible to conclude that, in the current context, the urban land regularization in Union real estate has been established as a mechanism for transferring public property to the private domain, which, disassociated from the constitutional precepts and from urban planning, ends up contributing to the (re)production of unequal and segregated cities.

Keywords: Land regularization; social housing; federal properties; urban policy.

Resumen. Este artículo trata sobre la regularización de tierras urbanas y pretende evaluar cómo la asignación de propiedades de la Unión ha sido impactada por la Ley Nº 13.465/2017. Esta ley se centra en el reconocimiento de la propiedad a través de la titulación masiva, incluso sobre propiedades públicas, sin la necesaria vinculación con la política urbanística constitucional y con el interés público o social. Por eso, representa una ruptura con el paradigma de la plena regularización dominial propuesto en la Ley nº 11.977/2009 y basado en la Constitución Federal

de 1988 y en el Estatuto de la Ciudad (Ley nº 10.257/2001). A partir de la identificación, sistematización y análisis de las acciones de destino inmobiliario realizadas por el Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, fue posible concluir que, en el contexto actual, la regularización del suelo urbano en el Patrimonio Federal se ha establecido como un mecanismo de transferencia de la propiedad pública al dominio privado que, desvinculado de los preceptos constitucionales y de la planificación urbana, acaba contribuyendo a la (re)producción de ciudades desiguales y segregadas.

Palabras clave: Regularización de terrenos; vivienda social; propiedades federales; política urbana.

1. Introdução

A Medida Provisória nº 759/2016, que mais tarde seria convertida na Lei nº 13.465/2017, foi editada em um cenário de instabilidade social, política e econômica, que serviu de justificativa para uma marcante inflexão neoliberal e conservadora. O novo dispositivo legal trouxe profundas mudanças para o regime de terras da União e para a regularização fundiária urbana, representando uma ruptura com o paradigma anterior e, em última análise, uma restrição de direitos sociais que vinham se consolidando no país desde a Constituição Federal de 1988, passando pelo Estatuto da Cidade e pela Lei nº 11.977/2009.

Além de ser objeto de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), a Lei nº 13.465/2017 vem sendo alvo de críticas de juristas, pesquisadores e ativistas, tanto pela forma (Medida Provisória), quanto pela matéria (conteúdo), dentre as quais se destacam: a mercantilização da propriedade e da moradia; a possibilidade de privatização de imóveis públicos sem a necessária vinculação com o interesse público e a política urbana constitucional; a renúncia de receita pela União, uma afronta ao direito à moradia para a população de mais baixa renda, a ausência de instrumentos de participação popular, além da desconsideração dos planos diretores e dos licenciamentos ambiental e urbanístico.

Em virtude disso, este artigo pretende avaliar como a destinação de imóveis da União vem ocorrendo sob a égide da Lei nº 13.465/2017. Para tanto, foram utilizadas as publicações que mencionam o termo exato “Reurb”, disponíveis na base de dados do Diário Oficial da União, no período de 01/09/2017 até 14/11/2022. Assim, foi possível identificar e quantificar os processos administrativos de destinação das terras da União conduzidos pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SCGPU) no período da vigência da lei, bem como obter e sistematizar outras informações disponíveis. Os resultados foram analisados e confrontados com a Lei nº 13.465/2017 e com a bibliografia que trata do assunto, com a intenção de averiguar se (e como) as críticas direcionadas a este novo paradigma se verificam nos casos de destinação dos imóveis federais. Os resultados demonstraram que as ações da SCGPU ficaram restritas aos instrumentos da legitimação fundiária e da alienação direta pela administração pública, por isso, eles serão enfatizados no presente trabalho.

Da breve análise empreendida, concluiu-se que a Lei nº 13.465/2017 instaura uma oportunidade singular de aquisição da propriedade plena sobre os imóveis dominiais da União, o que implica em uma mudança no perfil dos ocupantes/beneficiários e no grau de interveniência de outros agentes (municípios, estados, associações etc.). Tendo como principal prerrogativa a titulação em massa e a absorção desses imóveis pela dinâmica do mercado

formal, sem vinculação obrigatória com o interesse público e a política urbana constitucional, a SCGPU passa a operar um mecanismo de transferência das terras públicas para o uso privado, em total consonância com a mercantilização da terra urbana e da moradia. Assim, ao invés de o patrimônio público ser utilizado como um vetor de equidade e justiça social, acaba servindo para promover a concentração fundiária, a informalidade, a gentrificação, a especulação, a grilagem de terras públicas, contribuindo para a (re)produção de cidades cada vez mais desiguais e segregadas.

2. Metodologia

O percurso metodológico pode ser dividido em duas partes. A primeira consiste na elaboração teórica a partir da revisão da bibliografia e da legislação relativas aos temas da regularização fundiária e da gestão do patrimônio imobiliário da União, interpretadas a partir dos preceitos constitucionais e do conceito de regularização fundiária plena contido na Lei nº 11.977/2009. Com isso, admite-se de antemão que o reconhecimento da propriedade, por si só, não garante o cumprimento da política urbana constitucional, em especial, no que tange ao direito à moradia adequada, ao direito ao meio ambiente equilibrado e ao direito à cidade.

Outro princípio que norteia o presente trabalho é a observância do interesse público na destinação dos imóveis da União, tendo em vista que esses imóveis integram o patrimônio público, que pode e deve ser disposto em benefício da sociedade como um todo. O interesse público é tema do direito administrativo que estabelece o regime jurídico-administrativo atinente à função estatal, que pode ser exercida direta ou indiretamente. Alguns de seus princípios basilares são: a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração. Tais princípios vinculam-se a todo ordenamento jurídico, mas tem como principal função nortear a ação do Estado, que não deve se submeter a interesses e vontades individuais, seja dos agentes públicos, seja dos usuários/cidadãos (SILVA, 2000, p. 4-5). A autora apresenta a conceituação elaborada no II Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos do Ministério Público do Estado de São Paulo:

Interesse público é o pertinente a toda a sociedade, personificada no Estado. É o interesse à preservação permanente dos valores transcendentais dessa sociedade. Não é, assim, o interesse de um, de alguns, de um grupo ou de uma parcela da comunidade; nem mesmo é o interesse só do Estado, enquanto pessoa jurídica empenhada na consecução de seus fins. É o interesse de todos, abrangente e abstrato. E por ser de todos não é de ninguém. (FERRAZ, 1987, 51, apud SILVA, 2000, p. 11)

O conceito se aplica bem ao presente trabalho, sendo possível afirmar que se trata do “poder-dever” do Estado de agir de forma que o bem-estar geral prevaleça sobre interesses individuais. As dificuldades de conceituação e a consequente maleabilidade na justificação do interesse público parecem servir bem ao Estado capitalista que “pode ter toda a aparência de autonomia diante das classes dominantes, ao mesmo tempo em que expressa a unidade do poder de classe dessas classes” (POULANTZAS, 1973, p. 281, apud HARVEY, 2005, p. 81).

A segunda parte da metodologia tem caráter empírico e se baseia na identificação das ações de regularização fundiária de imóveis federais conduzidas pela SCGPU, no contexto da Lei nº 13.465/2017. Considerando o princípio da publicidade, a pesquisa se orientou pela base de dados do Diário

Oficial da União (<https://www.in.gov.br>), a partir da qual, na opção pesquisa avançada, foram realizadas buscas de publicações da SCGPU, que continham o termo exato 'Reurb', no período compreendido entre 01/09/2017 e 14/11/2022.

Das publicações identificadas foram extraídas as informações consideradas relevantes, a saber: data, tipo de publicação/ato administrativo, número do processo administrativo, Registro Imobiliário Patrimonial (RIP), endereço e/ou descrição do imóvel, área do imóvel, nome do beneficiário/outorgado, modalidade e instrumento Reurb e número de famílias beneficiadas. Quando ausentes na publicação, as informações foram obtidas nos respectivos processos administrativos e nos sistemas cadastrais da SCGPU. Todas essas informações foram tabuladas e sintetizadas e serão objeto de análise mais adiante. Por ora, a Figura 1 apresenta o quantitativo de ações de regularização fundiária no contexto da Lei nº 13.465/2017, por unidade da federação do Brasil, com destaque para o Distrito Federal, Minas Gerais e Goiás que concentram cerca de 84% das ações. A busca não trouxe resultados para 13 estados, cabendo, oportunamente, apurar se isso se deve a limitações da metodologia ou a outros fatores, tais como, tempo de maturação da lei e/ou restrições impostas pela pandemia Covid-19.

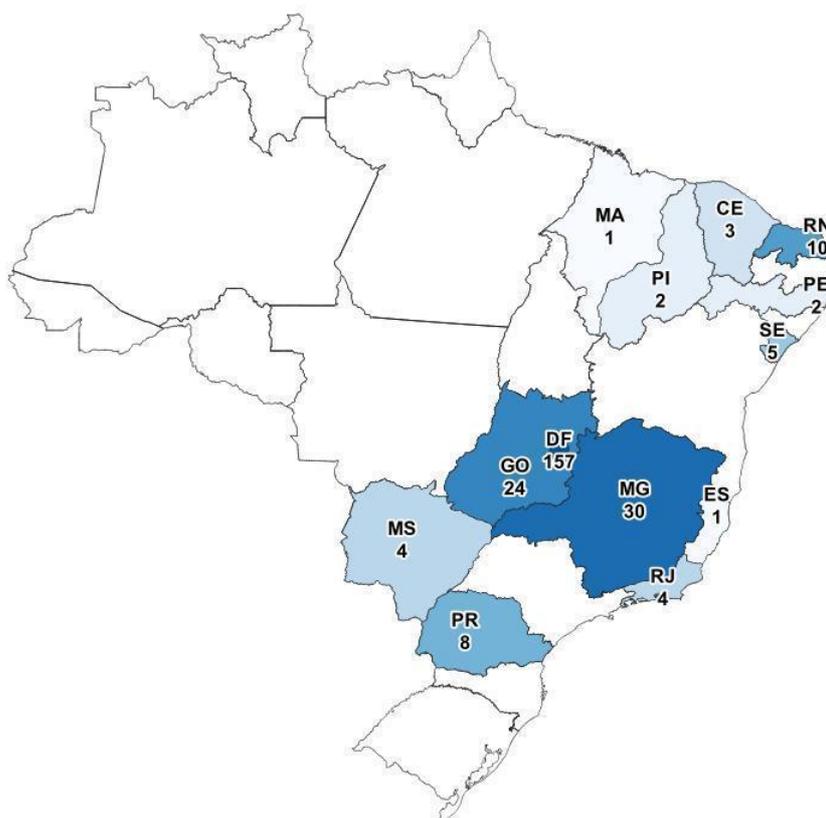


Figura 1. Ações de regularização fundiária conduzidas pela SCGPU, no âmbito da Lei nº 13.465/2017, período de 01/09/2017 até 14/11/2022 (fonte: elaborado pelos autores).

3. A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SCGPU) e os imóveis federais

Atualmente subordinada ao Ministério da Economia, a SCGPU é o órgão responsável pela gestão dos bens imóveis federais, cujas competências legais abarcam a identificação, a caracterização, a incorporação, a regularização, a

manutenção, a fiscalização e a destinação desses imóveis, tudo em consonância com a missão institucional do órgão, que é:

Conhecer o patrimônio imobiliário da União, assegurar o cumprimento das suas funções socioambiental e econômica e fortalecê-lo como indutor do desenvolvimento da Nação. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020)

O foco do presente trabalho é a destinação dos bens dominiais da União para fins específicos de regularização fundiária urbana. Para além da missão institucional e das leis e normas que regem a SCGPU, os imóveis da União constituem patrimônio público, por isso, ao serem destinados precisam observar os preceitos constitucionais, implícitos e explícitos, especialmente aqueles relativos à propriedade e à política urbana. Aqui serão considerados: o interesse público, a função social da propriedade, o direito à moradia adequada, o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito à cidade.

A SCGPU foi criada em 1854 com o nome de Repartição Geral das Terras Públicas, conforme estabelecia o artigo 21 da Lei nº 601 de 18/09/1850 (Lei de Terras). Nesse contexto, tinha como atribuição medir, dividir, descrever, conservar, fiscalizar, vender e distribuir as terras devolutas, com vistas à promoção da colonização nacional e estrangeira (BRASIL, 1850). Diferentemente da origem reconhecida institucionalmente, Xavier (2019, p. 93) defende que a criação da SCGPU ocorreu em 1808, com a chegada da família real no que hoje é a cidade do Rio de Janeiro. Segundo o autor, a necessidade de acomodação da corte e do aparato estatal português motivou a desocupação compulsória de imóveis e prédios, muitas vezes sem qualquer tipo de indenização aos seus ocupantes. Esses imóveis, chamados de próprios reais, foram incorporados ao patrimônio público, o que explica, em parte, o tamanho da carteira imobiliária federal na capital fluminense. O imperativo de gerir (e extrair rendas) desses ativos foi um dos motivos da criação do Erário ou Thesouro Real, através do Alvará de 28 de junho de 1808.

O que se verifica é que a SCGPU, desde os seus primórdios com o surgimento do Tesouro Nacional, sempre foi responsável por gerir os ativos imobiliários da União e extrair rendas desses imóveis, característica essa que é associada à sua origem, o Estado patrimonial português. Os próprios reais ou próprios nacionais são a razão primeira da existência da estrutura burocrática responsável pela gestão desses imóveis, que depois foi se complexificando, e sua gênese remonta ao direito romano herdado dos visigodos, assim como o instituto jurídico do aforamento. (XAVIER, 2019, p.113)

Independente da data de sua criação e das mudanças pelas quais passou, o viés patrimonialista sempre esteve presente na SCGPU, característica perceptível até os dias de hoje, em seu aparato legal e em sua cultura institucional. Por isso, a terra pública acaba sendo tratada como uma mercadoria (valor de troca), cujo principal propósito é a manutenção de ativos para a extração de renda pelo Estado, sendo muitas vezes arrebatadas por dinâmicas próprias do mercado imobiliário privado, seja a partir de transferências à revelia do interesse público, seja por apropriações indevidas sem a devida contrapartida. Ainda sobre o viés patrimonialista, não à toa, o Relatório de Gestão de Março de 2021 informa que 94% dos imóveis da carteira da SCGPU foram destinados através de aforamento e inscrição de ocupação, instrumentos que, usualmente, exigem contrapartida financeira (taxas de ocupação, foros e laudêmios). Tal viés vem sendo mais ou menos tensionado, em função dos diferentes contextos políticos, econômicos e sociais que se estabeleceram ao longo de sua história e a partir da atuação de servidores mais comprometidos com pautas sociais.

Antes de prosseguir, cabe um breve registro sobre as raízes da estrutura fundiária e da propriedade privada no Brasil. Ao referir-se à exploração colonial de recursos naturais e ao sistema de sesmarias, Sousa (2022, p. 282) afirma que “a terra no Brasil sempre foi vista como uma mercadoria a começar pelos colonizadores portugueses. No princípio, como forma de extração e espoliação das riquezas naturais e depois, como um produto de valor econômico”. Contudo, atribui-se à Lei de Terras de 1850 o estabelecimento de um mercado fundiário excludente e concentrador, que determinou, em grande medida, a estrutura fundiária e o vigor que o instituto da propriedade privada adquiriu no país. Ressalvadas as fronteiras internacionais, onde seriam permitidas concessões gratuitas, o artigo 1º da Lei de Terras fixou que a transferência das terras públicas para o domínio privado só seria possível através da compra. A partir de então, a sociedade seria dividida entre proprietários e não proprietários.

Também em 1850, 14 dias antes da Lei de Terras, foi promulgada a Lei Eusébio de Queiroz, com o objetivo de reprimir o tráfico de africanos escravizados. Foi seguida pelas Leis do Ventre Livre (1871), dos Sexagenários (1885) e Áurea (1888), a última, declarou extinto o escravismo no Brasil.

Em um contexto mundial onde a mercantilização da terra e a substituição do trabalho escravo pelo trabalho remunerado passaram a ser condicionantes do desenvolvimento capitalista, é possível afirmar que a Lei de Terras foi um importante dispositivo para assegurar a disponibilidade de mão de obra, uma vez que, sem qualquer possibilidade de acesso formal à terra para produção e/ou moradia, a única alternativa à população pauperizada seria vender sua força de trabalho. Apesar de a crise habitacional e as ocupações irregulares serem tratadas como fenômenos mais recentes, ligados ao processo de urbanização do final do século XIX que adentram o século XX, verifica-se que desde muito antes, o morar se dava por meios precários e informais. Ligando o passado e o presente, Maricato (1999, pp. 1-3) esclarece que:

A invasão de terras é parte integrante do processo de urbanização no país. Gilberto Freire se refere a ela como prática de 100 anos atrás. (...) É resultado de um processo de urbanização que segrega e exclui. Apesar de o processo de urbanização da população brasileira ter se dado, praticamente, no século XX, ele conserva muitas das raízes da sociedade patrimonialista e clientelista próprias do Brasil pré-republicano. (MARICATO, 1997, pp. 1-3)

Além de ser expressão do patrimonialismo herdado da colonização portuguesa, a Lei de Terras foi um marco definidor da estrutura fundiária e da concepção de propriedade privada no Brasil, dando substância às formas de produção e exploração das terras no território nacional, inclusive quando se trata da terra urbana. Nessa perspectiva Maricato (2015, p. 23) explica que:

Os capitais que ganham com a produção e exploração do espaço urbano agem em função do seu valor de troca. Para eles a cidade é mercadoria.(...) a terra urbana, ou um pedaço de cidade, constitui sempre uma condição de monopólio (...) estamos diante de uma mercadoria especial que tem o atributo de captar ganhos sob a forma de renda. (MARICATO, 2015, p. 23)

Retomando o tópico da SCGPU, é importante trazer esclarecimentos sobre as terras da União potencialmente disponíveis para serem destinadas à regularização fundiária urbana. Os bens da União constam do artigo 20 da Constituição Federal de 1988, sendo classificados em três tipos de acordo com os seus usos: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominiais ou dominicais (Figura 2).

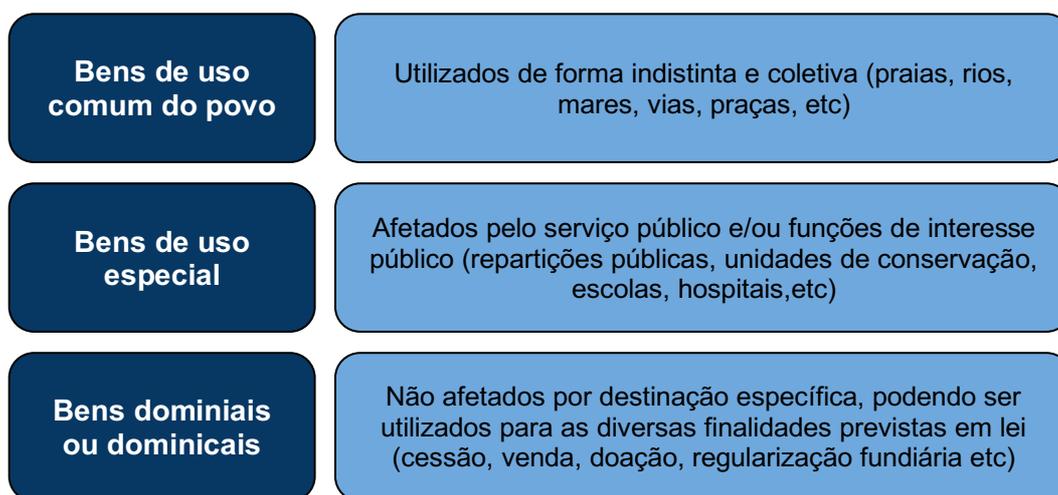


Figura 2. Classificação dos bens da União de acordo com seus usos (fonte: elaborado pelos autores).

Para o objetivo deste trabalho, importam os bens dominiais ou dominicais, constituídos pelos terrenos de marinha e seus acréscidos, pelos terrenos marginais de rios federais e seus acréscidos, pelas ilhas marítimas que não sejam sede de municípios e pelos nacionais interiores, os últimos, relativos a imóveis incorporados ao patrimônio da União por transações típicas do mercado privado (compra e venda, doação em pagamento, doação etc) ou por extinção de órgãos públicos (RFFSA, INSS etc).

De acordo com Borges (2015, p. 162), no ano de 2014, a SCGPU possuía 561.559 imóveis dominiais cadastrados em suas bases, correspondendo a aproximadamente 1.300.000 hectares. Já o Relatório de Gestão de Março de 2021, contabilizou 655.767 imóveis dominiais, correspondendo a mais de 2.300.000 hectares (SCGPU, 2021, p. 6). A base cadastral da SCGPU é um dos reverses históricos do órgão, mas, mesmo que não expressem um retrato preciso da realidade, os números apresentados dão uma ideia da grandeza da reserva fundiária federal e do enorme potencial que representam para a produção de cidades mais justas e equânimes e para a garantia dos direitos à moradia e à cidade.

Frente a esse potencial e ainda que embasado por um consistente ordenamento jurídico-urbanístico, a SCGPU enfrenta muitas dificuldades para atuar ativamente na destinação dos imóveis para a regularização fundiária urbana. Sua atuação acaba se restringindo a um banco de terras, disponível para aqueles que a ele recorrem e que são capazes de cumprir os requisitos legais e/ou pagar pelo uso. Tal passividade se acentua em momentos de extremo alinhamento com práticas neoliberais e de total descolamento com o interesse público, como o que se viveu nos últimos anos, onde um verdadeiro “bota-fora” só não foi possível, devido à inabilidade dos seus próprios idealizadores. Reforçando que a SCGPU integra o Ministério da Economia, cabe reproduzir um trecho de uma entrevista recente, onde o senhor Paulo Guedes, atual ministro da pasta, falou sobre praias e sobre os terrenos de marinha (e não, da Marinha do Brasil).

O caso do Brasil é um caso clássico de má gestão. Tem trilhões de ativos mal usados, por exemplo, tem um grupo de ‘fora’ que quer comprar uma praia, numa região importante do Brasil e quer pagar um bilhão de dólares.

— Aí você chega lá e pergunta, vem cá, vamos fazer um leilão dessa praia então?

— Não, não pode.

— Por que?

— Isso é da marinha.

— Você fala assim, mas, quanto é que a gente recebe por isso aqui?

— A gente pinta lá o quartel deles. uma vez por ano a gente pinta.

Como é que pode um negócio desse? É muito mal gerido o troço. Não é de ninguém, quando é do governo não é de ninguém. (GUEDES, 2022)

A gestão do patrimônio público federal, amparada pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, poderia ser um importante vetor de justiça social e redução de desigualdades. No entanto, a atuação da SCGPU permanece muito aquém do seu potencial. Isso se deve não só à cultura patrimonialista e às fragilidades institucionais mais objetivas (recursos financeiros, capacitação e dimensionamento do número de servidores etc.), mas também ao próprio papel do Estado e das dinâmicas de apropriação e de produção do espaço urbano em uma sociedade capitalista, permeadas por diversos sujeitos, conflitos e interesses. Assim, avanços lentos e episódicos são atravessados por retrocessos avassaladores, a exemplo da Lei nº 13.465/2017. Promulgada às pressas e sem debate, a lei introduziu profundas mudanças para o regime de terras da União, inaugurando a possibilidade da transferência da propriedade plena para particulares, em ações de regularização fundiária urbana e afastando muito dos preceitos constitucionais aqui preconizados. Daí a importância de verificar como esta lei vem sendo implementada na SCGPU.

4. Os paradigmas da regularização fundiária urbana

A regularização fundiária urbana pode se dar a partir de abordagens conceituais e legais distintas. No presente artigo, dois paradigmas merecem destaque: a regularização fundiária plena e a Reurb. O primeiro prevê uma abordagem mais ampla e multidisciplinar, que abarca uma gama de intervenções que visam garantir a segurança jurídica da posse e melhorias na edificação e no entorno, integrando políticas socioeconômicas e ambientais. Paradigma associado à experiência brasileira e fundamentado na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e na Lei nº 11.977/2009.

O segundo, associado à experiência peruana, privilegia a legalização formal e individual da posse/propriedade, dissociando-a, em certa medida, de outras intervenções urbanísticas. Proposta pelo economista Hernando De Soto, a justificativa para essa abordagem é a de que ela seria um impulso ao desenvolvimento econômico, já que a emissão de títulos de propriedade resultaria na inserção dos beneficiários na dinâmica da economia formal, favorecendo a erradicação da pobreza. Introduzido no contexto brasileiro com a promulgação da Lei nº 13.465/2017, marca uma profunda ruptura com a abordagem que vinha se consolidando nos anos anteriores.

A abordagem pretendida no presente artigo se coaduna com a de Alfonsin (1997, p. 1571), Ward (1998), Bienenstein (2001, p. 141) e Fernandes (2011, p. 20-22), para quem a regularização fundiária é “entendida enquanto processo que objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas, ocupadas irregularmente para fins de moradia” (BIENENSTEIN, 2001, p. 141). Portanto,

não deve se restringir à dimensão jurídica, mas envolver e articular o tratamento “de realidades socioeconômicas e urbano-ambientais complexas e vários aspectos da legislação fundiária, de registro, financeira, urbana, ambiental” e social (FERNANDES, 2011, p. 20-22).. Ainda segundo os autores, também deve agregar qualidade à moradia, agir como vetor de justiça social e redução das desigualdades e privilegiar a integração do direito, da gestão, da governança e da participação, reduzindo a discricionariedade do poder público no tocante ao desenvolvimento urbano. O termo regularização fundiária plena é utilizado para fazer referência a essa abordagem mais abrangente.

Os dois paradigmas serão aprofundados na sequência. Apesar de inevitavelmente acabar por estabelecer comparações, a proposta não é listar objetivamente as vantagens e desvantagens de um e de outro, mas sim utilizá-los para interpretar os resultados obtidos na pesquisa empírica aplicada à regularização fundiária urbana em imóveis da União.

4.1 A Lei nº 11.977/2009 - O paradigma da regularização fundiária plena

A Constituição Federal de 1988 reconheceu direitos sociais historicamente negados pelo Estado até então, cabendo destacar o artigo 6º que, a partir da Emenda Constitucional nº 26 de 2000, inseriu o direito à moradia no rol dos direitos sociais; o inciso III do artigo 170, que estabeleceu o princípio da função social da propriedade; os artigos 182 e 183, que tratam da política urbana, atrelando-a às funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar de seus habitantes; o artigo 225, que fala do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; outros artigos que vinculam o desenvolvimento urbano a melhorias nas áreas de habitação, saneamento básico e transporte público (BRASIL, 1988).

A definição de uma política urbana no texto constitucional a coloca como uma política de Estado e, como tal, tem de ser compreendida como “um modelo de sociedade (...) que deve ser perseguida no planejamento de políticas públicas” (SOUZA, 2019, p. 86). Mais que um eixo norteador, impõe ao Estado o dever de agir em consonância e dentro dos limites constitucionais. A Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã, representou uma importante aproximação com pautas sociais, dentre elas, a da reforma urbana. Os avanços obtidos foram resultados de mobilização social e participação popular. Para Souza (2019, p. 86),

A estruturação do movimento se deu em torno do debate acerca da desigualdade, conformada pelos processos de urbanização descontrolados que geraram periferias sociais e o que foi chamado de “cidade informal”, que, muito além da própria informalidade territorial, se diferenciava da dita cidade formal pelo escasso acesso aos equipamentos públicos, o que aprofundou a desigualdade já existente. (SOUZA, 2019, p. 86)

Não obstante os avanços alcançados, forçoso registrar que o país encontrava-se em um contexto conturbado de retomada da democracia, após 21 anos de ditadura civil-militar, associada a uma grave crise econômica e ao avanço de ideias neoliberais na América Latina. Esse cenário indicava que a implementação desses avanços, no sentido do estabelecimento de uma política urbana que abarcasse os anseios das classes subalternizadas e promovesse um planejamento integrado e uma cidade menos desigual, ainda precisaria ser bastante disputada. Corroborando com o que foi dito, Xavier (2019, p. 152) informa que:

No âmbito da política urbana, Rolnik (2015) afirma que em 1993 uma cartilha do Banco Mundial apontava sete medidas que poderiam ser adotadas pelos países, sobretudo os em desenvolvimento, para expansão dos mercados imobiliários e estímulo da economia. Do lado da demanda as medidas eram o fortalecimento do direito de propriedade a partir de um sistema de registro terras, desenvolvimento de um sistema financeiro e hipotecário e a oferta de subsídios racionalizada e focalizada. Do lado da oferta as medidas eram a promoção de alterações da regulação urbanística, a estruturação do setor da construção civil e a disponibilização de infraestrutura, além de fortalecimento institucional. (XAVIER, 2019, p. 152)

A Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e, não por acaso, só foi publicada após 13 anos. Ela representou o fortalecimento de uma “abordagem ampla para a regularização de terras, combinando a legalização, melhoria e outras políticas de planejamento urbano relacionadas” (FERNANDES, 2011, p. 22). Ainda segundo Fernandes (2011, p. 22), o Estatuto da Cidade garantiu mais direitos aos ocupantes e acabou com a discricionariedade da atuação do Estado, frente à realidade dos assentamentos informais consolidados. Para completar a base sobre a qual se alicerçou o paradigma da regularização fundiária plena, em 2009, foi promulgada a Lei nº 11.977 que, dentre outras coisas, tratou do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos. Cabe resgatar a cristalina definição trazida em seu artigo 46, integralmente revogado pela Lei nº 13.465/2017.

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009)

Apesar de não fazer menção precisa ao termo, a regularização fundiária plena está intimamente ligada à Lei nº 11.977/2009, acepção também presente na produção e prática acadêmicas e institucionais, que vinham tomando corpo desde a Constituição Federal de 1988, passando pelo Estatuto da Cidade e por outros dispositivos associados à implementação da política urbana, como as de saneamento básico e moradia. Para delimitar ainda mais o conceito, recorre-se a Alfonsin, para quem a:

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto. (ALFONSIN, 2007, p.78)

Nota-se que, para além da titulação e da segurança da posse/propriedade, a abordagem trazida na Lei nº 11.977/2009, buscou promover a integração socioespacial dos assentamentos e a permanência da comunidade em seu local de origem, implementando de maneira combinada políticas urbanas (habitação, saneamento básico, transporte, infraestrutura e equipamentos públicos), políticas socioeconômicas (educação, saúde, geração de emprego e renda) e políticas culturais (que auxiliem na superação do estigma imposto a população das áreas informais). Ademais, ao promover a “integração de direito e gestão com a governança de terrenos e áreas urbanas”, Fernandes (2011, p. 22),

acabou por ampliar a responsabilidade do Estado perante o enfrentamento dos problemas urbanos.

Para Souza (2019, p. 91), o marco legal da regularização fundiária, até então, estava conformado na política urbana preceituada no texto constitucional. Nessa perspectiva, cabe destacar os incisos I, II e III do artigo 48 da Lei nº 11.977/2009, que, antes da revogação pela Medida Provisória nº 759/2016, delimitavam os princípios da regularização fundiária, condicionando-os às diretrizes do Estatuto da Cidade. O trecho deixa muito claro que tratava-se de uma política ampla de Estado, onde o objetivo a ser atingido ia muito além do reconhecimento da posse/propriedade, devendo efetivar uma “matriz social de direitos” (SOUZA, 2019, p. 91).

Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios:

I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;

III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; (BRASIL, 2009)

Pela amplitude do escopo e pelos resultados almejados, é possível ter uma ideia da complexidade e das dificuldades de operacionalização. Em vista disso, Fernandes (2011, p. 34) avalia que “os municípios brasileiros têm sido muito mais bem sucedidos em melhorar os assentamentos informais do que em legalizá-los”. O autor avalia que quando comparada à experiência peruana, a regularização fundiária plena apresenta alcance reduzido, em função de aspectos de custo e tempo. Entretanto, enfatiza a sua importância na promoção do “desenvolvimento socioeconômico das comunidades, a sua estabilidade política, a racionalidade e a eficiência da gestão urbana, e a minimização dos impactos sociais e ambientais” (FERNANDES, 2011, p. 36).

Em 2016, a Medida Provisória nº 759 revogou todo o capítulo III da Lei nº 11.977 que tratava da regularização fundiária, o que significou uma profunda ruptura com o que vinha se construindo até então. O novo marco, como veremos, tem como foco principal a segurança da propriedade, deixando para trás a concepção de regularização fundiária plena e implicando em um profundo distanciamento com a política urbana constitucional.

4.2 A Lei nº 13.465/2017, a ruptura com o modelo anterior e a instauração da titulação em massa.

Em 22 de dezembro de 2016, poucos meses após o golpe que levou ao impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, foi promulgada a Medida Provisória nº 759/2016, convertida na Lei nº 13.465 de 11 julho de 2017 e regulamentada pelo Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Em um cenário de instabilidade social e econômica e de maior aproximação com ideais neoliberais e conservadores, dentre outras mudanças, o novo dispositivo legal trouxe profundas alterações para o regime de terras da União e para a regularização

fundiária urbana, representando uma ruptura com o paradigma anterior e, em última análise, a restrição de direitos sociais que ainda encontravam-se em processo de consolidação no país. Se antes prevalecia a concepção da regularização fundiária plena, a partir de 2016, passa a prevalecer a ideia da titulação em massa, segundo a qual, o ato de reconhecimento da propriedade privada e a inserção desses imóveis no mercado formal, implicaria em melhorias na habitação e nas condições de vida dos beneficiários e, em última instância, na redução da pobreza. Suspensas quaisquer exigências adicionais, a implementação de políticas públicas urbanas, sociais e ambientais fica a critério do agente interveniente, se houver.

O contraste entre as duas abordagens antecipa e justifica o fato de a Lei nº 13.465/2017 ser alvo de consistentes críticas. Proposta pelo então presidente Michel Temer, através do instrumento excepcional da Medida Provisória, sem que fossem preenchidos os requisitos de relevância e urgência, a lei vem sendo questionada em três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs nº 5.771/2017, nº 5.787/2017 e nº 5.883/2018). Além de questionar a forma (medida provisória), as ADIs também expõem problemas de matéria, alegando que o novo dispositivo é uma afronta direta à Constituição, por provocar a "desconstrução de todas as conquistas constitucionais, administrativas e populares voltadas à democratização do acesso à moradia e à terra" e pôr "em risco a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações" (BRASIL, 2017a), "acirrar sobremaneira os conflitos fundiários no campo e na cidade" (BRASIL, 2017b), dar causa a renúncia de receitas, permitir "a privatização em massa de terras públicas e a criação do que se convencionou chamar de 'cidades de papel'" (BRASIL, 2018), além de restringir sobremaneira a participação popular.

De acordo com Fernandes (2011, p. 31), a legalização da posse de imóveis individuais é a abordagem dominante no cenário internacional, experimentada em países como Peru, El Salvador, Camboja e Vietnã. Proposta por Hernando de Soto no livro "O mistério do capital", essa política de regularização de terras pressupõe a titulação em grande escala, com a redução de custos e de tempo, possibilitados pela simplificação dos processos e do sistema de transferência e registros cartoriais. Tem como horizonte os seguintes resultados: segurança da posse/propriedade, acesso a linhas formais de crédito para financiamento e melhorias da habitação e a conseqüente redução da pobreza. Sousa (2022, p. 269) sintetiza que, para De Soto, "a pobreza e o subdesenvolvimento econômico serão reduzidos com o fim das barreiras legais e institucionais para a apropriação e transferência dos recursos econômicos produzidos pela informalidade".

Para Fernandes (2011, pp. 38-39), apesar de significar algum ganho no que se refere à segurança da posse/propriedade, dissociada de outras políticas públicas (urbanização, habitação, fiscal, cultural, geração de emprego e renda, etc), a mera titulação não é capaz de alcançar os objetivos previstos por De Soto. De outro modo, segundo o autor, pode produzir efeitos adversos como o estímulo ao surgimento de novos assentamentos diante da expectativa de regularização, a expulsão da população regularizada em decorrência de processos de gentrificação, a regularização de assentamentos sem o provimento de infraestrutura urbana adequada e o aumento de práticas clientelistas.

Ao buscar apenas a titulação da terra, sem comprometimento com a adequação da moradia, com a integração dos assentamentos informais e de seus moradores, tampouco com a garantia de outros direitos sociais, a Lei nº 13.465/2017 funciona como um instrumento de financeirização da terra e da

moradia. No que tange os imóveis da União, o risco é reduzir a regularização fundiária à simples transferência da propriedade pública para o domínio privado, sem qualquer articulação com a política urbana constitucional e com o interesse público.

A proposta de regularização fundiária urbana (Reurb) da Lei nº 13.465/2017, está expressa em seu artigo 9º, tratando-se de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (BRASIL, 2017). O artigo 11 da referida Lei define e diferencia núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado:

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;

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; (BRASIL, 2017)

A Reurb consiste na identificação e na incorporação dos núcleos urbanos informais à cidade, a partir da titulação das unidades imobiliárias que os constituem, compreendendo duas modalidades: Reurb de Interesse Social (Reurb-S), voltada para núcleos urbanos informais formados majoritariamente pela população de renda mais baixa, e Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), voltada para a população que não se enquadra como Reurb-S. No artigo 10, constam os seus objetivos, dentre os quais, a melhoria das condições urbanísticas e ambientais, a constituição de direitos reais sobre unidades imobiliárias, a ampliação do acesso à terra urbanizada com a priorização da permanência dos ocupantes, a integração social e a geração de emprego e renda, o direito à moradia, a função social da propriedade e da cidade e a participação franqueada aos interessados.

Até aqui, a leitura da norma pode levar a crer que os preceitos da política urbana constitucional estão contemplados, no entanto, os instrumentos previstos na lei demonstram o extremo oposto, em especial quando se trata de imóveis da União. Nas ações de regularização fundiária conduzidas pela SCGPU, foram utilizados dois instrumentos da Lei nº 13.465/2017, o da legitimação fundiária (art.15, inc. I) e da alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor (art.15, inc. XI).

Tratada na Seção III da Lei no 13.465/2017, a legitimação fundiária possibilita a aquisição gratuita do direito real de propriedade sobre imóveis públicos e privados, localizados em núcleos urbanos informais consolidados. Com isso, o instrumento afeta o princípio da imprescritibilidade dos bens públicos, que veda a possibilidade de sua aquisição por usucapião, ou seja, em decorrência do exercício da posse prolongada.

A legitimação é aplicável às duas modalidades da Reurb, mas os condicionantes são mais restritivos na Reurb-S. Assim, os beneficiários enquadrados na modalidade de interesse social não podem possuir outro(s) imóvel(is) e nem ter

recebido benefícios similares anteriormente. Os beneficiários enquadrados na Reurb-E, não estão sujeitos a tais condicionantes, podendo adquirir a propriedade plena de imóveis gratuitamente, mais de uma vez e independentemente de sua renda e patrimônio, desde que comprovem a posse em 22/12/2016.

Em síntese, a legitimação fundiária é um instrumento gratuito de reconhecimento da propriedade plena do imóvel, que dispensa a demonstração de interesse social, sendo acessível à população de um modo geral, independentemente de renda ou de patrimônio, para os casos enquadrados na modalidade Reurb-E. Se por um lado, pode efetivamente beneficiar famílias de baixa renda, por outro, pode acirrar o mercado imobiliário informal e produzir efeitos negativos como a concentração fundiária, a gentrificação e a prática da grilagem de terras. No caso dos imóveis da União, o efeito negativo adicional é a transferência gratuita e injustificada do patrimônio público ao particular, sem qualquer justificativa de interesse social e/ou interesse público, caracterizando verdadeira afronta à Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, Gomes e Ribas Filho (2020, p. 6) indicam que a legitimação fundiária é capaz de produzir, portanto, uma transição direta entre o regime comunitário ou público para o regime privado de circulação econômica dos bens regularizados, bem como promover uma inclusão geral e irrestrita destes imóveis no mercado imobiliário formal. Os autores, ao relacionar o novo marco da regularização fundiária com o conceito de acumulação por espoliação de David Harvey, concluem que:

A legitimação fundiária, incluída no conjunto de inovações da lei federal 13.465 de 2017, significa a posição da lei do Estado brasileiro após o golpe de 2016, compondo o segundo momento dialético da acumulação por espoliação. Este segundo momento, que pressupõe como momento primário a violência explícita, é justamente a mistificação destas relações concretas de espoliação. Na legitimação fundiária, a história colonial, latifundiária e marginalizada da questão fundiária e urbana brasileira, aparece como a irregularidade a ser curada, a ser regularizada pelo alcance da titulação. (GOMES; RIBAS FILHO, 2020, p. 6-7)

O segundo instrumento a ser analisado é a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, que consiste na transferência gratuita ou onerosa desses imóveis para terceiros, dispensadas as exigências da Lei nº 8.666/1993, a saber, autorização legislativa, avaliação prévia e licitação na modalidade de concorrência. O que já era possível em casos de imóveis destinados para programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, a novidade aqui é a aplicação das referidas dispensas também na modalidade Reurb-E, onde não há interesse social. Na Reurb-S, a alienação é gratuita, sendo facultado ao beneficiário requerer, não mais de uma vez, a isenção dos custos de transferência no registro de imóveis. Enquanto na Reurb-E, ocorre a venda direta pelo valor de mercado, limitada a dois imóveis por beneficiário, sendo um residencial e um não residencial.

Tratando especificamente dos imóveis dominiais da União, a lei dedica todo o Título III ao tema, onde fica definida a competência regulamentadora da SCGPU. Como dito, os imóveis podem ser alienados diretamente por ato administrativo, para isso, basta que o ocupante, se cadastrado, esteja quite com suas obrigações junto à SCGPU e, se cadastrado ou não, comprove a ocupação em 22/12/2016, sendo admitida a contagem de tempo de ocupações anteriores, desde que demonstrada a cadeia até o ocupante atual.

Art. 84. Os imóveis da União objeto da Reurb-E que forem objeto de processo de parcelamento reconhecido pela autoridade pública poderão ser, no todo ou em parte, vendidos diretamente aos seus ocupantes, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º A venda aplica-se unicamente aos imóveis ocupados até 22 de dezembro de 2016, exigindo-se que o usuário seja regularmente inscrito e esteja em dia com suas obrigações para com a Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

§ 2º A venda direta de que trata este artigo somente poderá ser concedida para, no máximo, dois imóveis, um residencial e um não residencial, regularmente cadastrados em nome do beneficiário na Secretaria do Patrimônio da União (SPU). (BRASIL, 2017)

Na alienação direta, a flexibilização recai sobre o princípio da inalienabilidade relativa dos bens públicos, segundo a qual esses bens só podem ser alienados em condições especiais previstas em lei ou por decisão judicial. O princípio tem por objetivo exercer determinado controle social sobre o patrimônio público, impedindo que ele seja disposto privativamente em descompasso com o interesse coletivo. Assim, a alienação direta de imóveis dominiais da União na modalidade Reurb-E, implica na mera transferência da coisa pública ao domínio particular, sem que haja qualquer vinculação com o interesse público e/ou social. Livre do controle social, o patrimônio público fica ainda mais sujeito à discricionariedade de gestores e governos. No caso específico dos imóveis da União, como será visto adiante, vislumbra-se o crescimento de processos administrativos de titulação individual, cujo produto é a privatização dos imóveis públicos, independentemente da política urbana constitucional e do interesse público.

Outros pontos na Lei nº 13.465/2017 destoam dos seus próprios objetivos, bem como dos objetivos da política urbana constitucional. Assim, cabe uma breve menção ao fato de a Reurb dispensar a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), sendo esse um reconhecido instrumento de proteção e manutenção da população em seu local de origem, através de mecanismos que freiam a valorização exacerbada da terra e a consequente gentrificação; também não há a integração das ações da Reurb com o plano diretor, logo, não se pode falar em compatibilização com o ordenamento territorial urbano e eficiência na ocupação e no uso do solo; por último, a conceituação de “infraestrutura essencial” estabelece que os imóveis precisam ser servidos apenas de saneamento básico (sistema de esgoto sanitário e abastecimento de água), energia elétrica e soluções de drenagem, deixando a critério do ente público o provimento de outros equipamentos e serviços urbanos de educação, saúde, mobilidade, cultura, lazer etc.

5. Regularização Fundiária Urbana na Lei nº 13.465/2017: impactos na destinação dos imóveis da União

A pesquisa pelo termo “Reurb” na base de dados do Diário Oficial da União, no período compreendido entre 11/07/2017 e 09/11/2022, teve o intuito de identificar, quantificar e qualificar as ações de destinação de imóveis da União conduzidas pela SCGPU, desde a promulgação da Lei nº 13.465/2017 até o presente. Com base nessa pesquisa foram identificadas 251 ações, o que equivale admitir que ao menos 251 imóveis da União foram ou estão em vias de serem destinados para Reurb, com o potencial de beneficiar 18.190 famílias.

Os imóveis identificados distinguem-se em dois tipos: i) imóveis individuais, considerados como habitações unifamiliares, ou seja, que beneficiam apenas

uma família, e ii) áreas constituídas de imóveis maiores que beneficiam mais famílias. Do total de 251 imóveis, 236 são do tipo imóveis individuais e apenas 15 são do tipo áreas. Quando se trata do número de famílias beneficiadas, os números se invertem. A pesquisa apontou que, quando concluídos os processos, serão 236 titulações em imóveis individuais e 17.954 titulações em imóveis do tipo áreas. No que se refere à modalidade, 173 imóveis individuais se enquadram como Reurb-E e 63, como Reurb-S. Das 15 áreas, 14 foram enquadradas como Reurb-S e uma como Reurb-S e Reurb-E, quando o núcleo é majoritariamente, mas não exclusivamente, ocupado por população de baixa renda. Os resultados estão sintetizados na Figura 3.

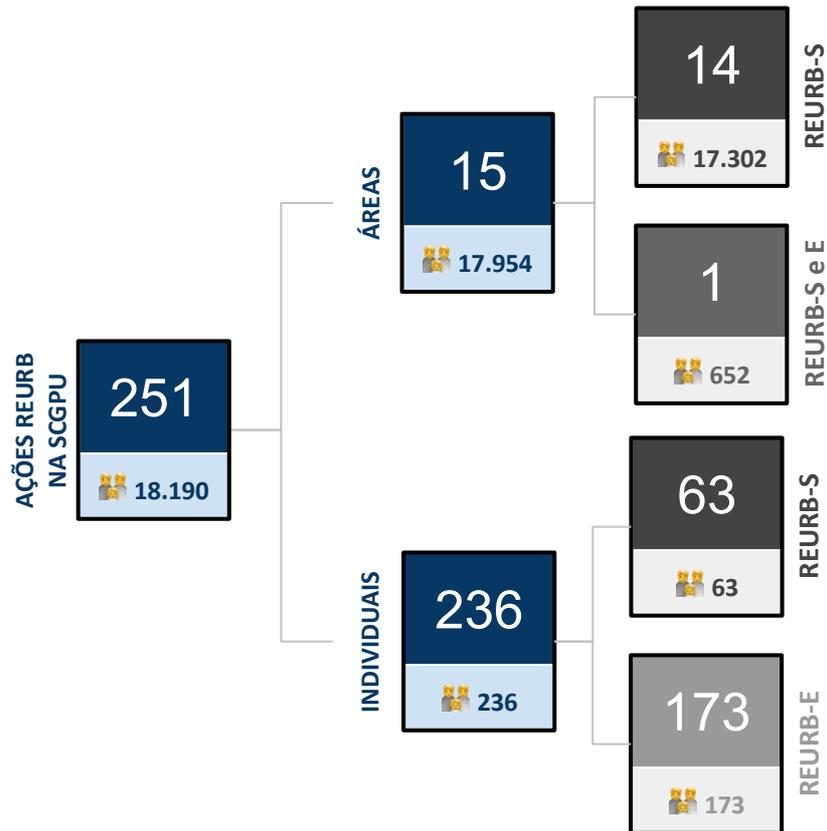


Figura 3. Ações de destinação de imóveis dominiais da União no âmbito da Reurb, no período de 11/07/2017 a 09/11/2022: tipos de imóveis, famílias beneficiadas e modalidade (fonte: elaborada pelos autores).

REGIME DE OCUPAÇÃO

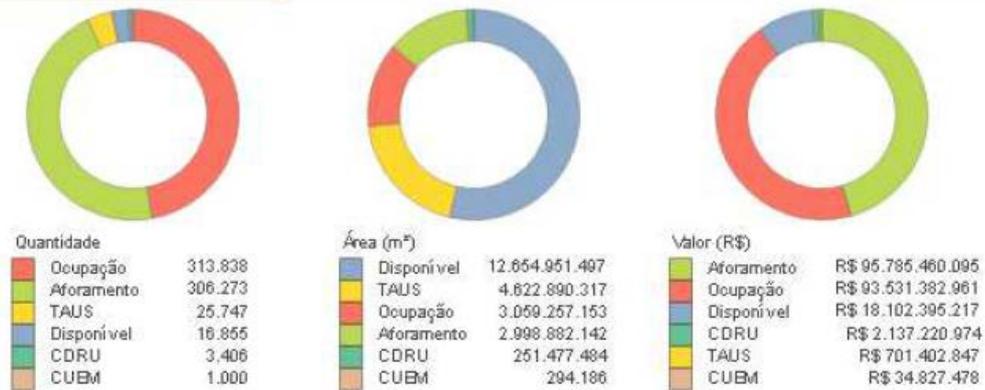


Figura 4. Perfil da Carteira Imobiliária da União - Regimes de Ocupação. (fonte: Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, 2021).

Os resultados da pesquisa empírica demonstram que, a partir da Lei nº 13.465/2017, os imóveis individuais, enquadrados como Reurb-S ou Reurb-E, estão sendo transferidos diretamente aos beneficiários e a titulação é feita diretamente pela SCGPU, sem nenhuma articulação com o município, estados e associações. Enquanto a destinação das áreas passa pela interveniências de outros agentes, através de Acordos de Cooperação Técnica (ACT) firmados com municípios (12 áreas), estados (2 áreas) ou associação de moradores (1 área). Nesses casos, o cessionário fica com a atribuição de efetuar a regularização fundiária e a titulação em um prazo de tempo determinado, podendo o acordo prever outros tipos de encargos, como melhorias urbanísticas e instalação de equipamentos públicos. Normalmente esses encargos são propostos pelos próprios cessionários e não pela SCGPU.

Por isso, a quantidade de ações Reurb em imóveis individuais chama a atenção, assim como a proporção das famílias beneficiadas quando comparadas aos imóveis do tipo áreas. Nas ações que envolvem imóveis individuais a proporção em relação às famílias beneficiadas é de um para um. Ao passo que nas ações que envolvem a destinação de áreas maiores, cada uma delas beneficia em média 1.197 famílias (Figura 3).

Não foi possível realizar uma análise qualitativa sobre as ações Reurb identificadas, que levasse em conta as características dos imóveis (localização absolutas e relativas, infraestrutura urbana disponível, condições da habitação etc.) e o perfil socioeconômico dos beneficiários, o que demandará maior detalhamento das informações e um fôlego muito maior, tarefa deixada para outro momento. Por agora, é possível concluir que os instrumentos da Lei nº 13.465/2017 aqui tratados, representam uma inovação para o arcabouço legal SCGPU, facilitando e agilizando a transferência do domínio pleno dos imóveis da União para particulares, em especial quando se trata da alienação direta de imóveis individuais. Além de dispensar autorização legislativa, avaliação prévia e licitação, simplifica outros procedimentos administrativos e, na maioria dos casos identificados, não exige o cumprimento de condicionantes de melhorias urbanísticas e/ou sociais, lembrando que os imóveis individuais e as áreas só precisam ser dotados de “infraestrutura essencial”.

Quando se trata da destinação de imóveis do tipo áreas, das 15 identificadas, 2 já passaram pela fase de entrega e as outras 13 ainda estão na fase de elaboração e assinatura do Acordo de Cooperação Técnica. Em todos os casos, a titulação aos beneficiários só ocorrerá ao final de todo o processo, ou seja, após a conclusão do Plano de Regularização Fundiária proposto pelo cessionário, quando, finalmente a propriedade será transferida e haverá impacto na base cadastral da SCGPU. Com isso, a quantidade de famílias beneficiadas é apenas uma estimativa. O que não muda o fato de ser muito maior do que aquelas beneficiadas com imóveis individuais. A partir da assinatura dos Acordos de Cooperação Técnica, os cessionários ficam encumbidos de executar a regularização fundiária (identificação, cadastramento, levantamento, regularização cartorial e titulação dos beneficiários finais), dinâmica que guarda certa similaridade com ações realizadas no âmbito da Lei nº 11.977/2009. A principal diferença reside no reconhecimento da propriedade plena sobre o imóvel da União e na qualidade do projeto de regularização fundiária, agora distanciado da abordagem da regularização fundiária plena.

No que se refere à destinação de imóveis individuais, o cenário é um tanto mais complexo. Antes da Lei nº 13.465/2017, as ações de destinação de imóveis individuais dificilmente eram enquadradas como ações de regularização fundiária. Usualmente, a regularização se dava através de inscrição de ocupação ou aforamento, que reconhecem o direito de ocupação e a propriedade do domínio útil, respectivamente. A inscrição de ocupação é um ato administrativo precário e resolúvel, que reconhece uma situação de fato que é a ocupação efetiva. O aforamento consiste na transferência do domínio útil de imóveis, através de leilão ou concorrência pública, podendo exercer o direito de preferência aquele que, inscrito na SCGPU, comprovar que ocupava o imóvel em 09/06/2013. Ambos são atos discricionários, sujeitos à conveniência e oportunidade da administração pública e pressupõem o recolhimento de preços públicos (taxa de ocupação, foro e laudêmio), caracterizando a função arrecadadora do órgão. Existe a possibilidade de isenção, desde que comprovado interesse social e/ou interesse público. Como já dito antes, dados de março de 2021, informam que cerca de 94% dos imóveis dominiais da SCGPU foram destinados a partir de um desses instrumentos (Figura 4).

Diante do paradigma proposto pela Lei nº 13.465/2017, a destinação de imóveis individuais passa a ser tratada como ação de regularização fundiária na SCGPU. Assim, foram identificadas 263 ações que tratam de imóveis individuais, número 17 vezes maior do que as ações que tratam de imóveis do tipo área. Desse total, 173 foram enquadradas na modalidade Reurb-E para 63 na modalidade Reurb-S. É possível afirmar que o produto final do trabalho da SCGPU, será a alienação direta de 263 imóveis públicos para o domínio privado, sendo que em 63% dos casos, não há interesse público ou interesse social. Nos 27% restantes, onde o interesse social está caracterizado, não há previsão de qualquer ação adicional, além da titulação. Fica claro o distanciamento com a política urbana constitucional.

6. Considerações finais

A lei 13.465/2017 rompeu com o paradigma da regularização fundiária plena e inaugurou a possibilidade de aquisição da propriedade sobre os imóveis públicos, incluindo os imóveis da União. A partir dela, a regularização fundiária passou a ser compreendida como o reconhecimento da propriedade privada e a titulação em massa, o que possibilita a inserção desses imóveis na dinâmica do mercado formal e sua integração “à totalidade das formas capitalistas de acumulação, desde a exploração da renda fundiária até a utilização dos imóveis como garantia real de investimentos” (GOMES; RIBAS FILHO, 2020, p. 17).

Com base nos resultados da pesquisa empírica e da breve análise aqui empreendida, foi possível perceber que a instauração de processos administrativos de regularização fundiária em imóveis individuais vem se tornando mais comum na SCGPU, o que implica em uma mudança no perfil dos ocupantes/beneficiários e no grau de interveniência de outros agentes (municípios, estados, associações, etc). Apesar de guardar alguma similaridade com o que ocorria no passado, os processos de destinação que envolvem áreas maiores se diferenciam em pontos cruciais, como, a discricionariedade dos agentes envolvidos em propor ações de melhorias urbanas.

Em todos os casos, as ações conduzidas pela SCGPU no contexto da Lei nº 13.465/2017, não possuem vinculação obrigatória com o interesse público e com a política urbana constitucional. Assim, a partir da institucionalização de um mecanismo de transferência das terras públicas para o domínio privado, o

patrimônio público deixa de servir como um vetor de equidade e justiça social e acaba contribuindo com a (re)produção de cidades cada vez mais desiguais e segregadas. Ao que tudo indica, por mais que alcance algum êxito na titulação de famílias de baixa renda, assegurando-lhes o acesso à moradia em um primeiro momento, desarticulada do planejamento urbano e da adoção de políticas públicas que visem melhorias urbanas, sociais e ambientais mais abrangentes, o novo marco da regularização fundiária acaba por incentivar efeitos adversos, tais como, a mercantilização da terra e da moradia, a concentração fundiária, o acirramento da informalidade, a gentrificação, a especulação e a grilagem de terras públicas.

7. Referências Bibliográficas

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras**. Rio de Janeiro, FASE-GTZ-IPPUR/UFRJ-Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1997.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil**, in Regularização Fundiária Plena. Brasília, Ministério das Cidades, 2007.

BIENENSTEIN, Regina. **Redesenho Urbanístico e Participação Social em Processos de Regularização Fundiária**. Tese (Doutorado). FAU-USP. São Paulo, 2001.

BORGES, Jennifer dos Santos. **Terras da União - Patrimônio de Quem?** Sobre produção e apropriação do espaço urbano em terras públicas. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2015.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União, Brasília, DF, 19 mar. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm Acesso em 18 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império, Rio de Janeiro, RJ, 30 set. 1850 Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em 18 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm Acesso em 18 nov. 2022.

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, Brasília, DF, 17 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10257.htm. Acesso em 15 nov. 2022.

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, Brasília, DF, 8 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em 15 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, Brasília, DF, 8 set. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em 15 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5771/DF.** Relator Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150>. Acesso em 20 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5787/DF.** Relator Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531>. Acesso em 20 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5883/DF.** Relator Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>. Acesso em 20 nov. 2018.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina.** Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf. Acesso em 01 nov. 2022.

GOMES, Carolina Hennig; RIBAS FILHO, José Luiz Amorim. **Direito e Espoliação:** como a legitimação fundiária demonstra os limites e possibilidades de um Direito insurgente. InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais, Brasília, v. 6, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/32107>. Acesso em: 22 nov. 2022.

GUEDES, Paulo. **Entrevista concedida a Igor Rodrigues Coelho.** Flow Podcast, São Paulo, 27 set. 2022.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

MARICATO, Ermínia. **A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades.** Cultura Vozes, v. 93, n. 6, p. 7-22, nov./dez. 1999. Disponível em: https://www.brcidades.org/_files/ugd/9fc67a_ae3ecf4001d9438f9f393d2e0cf993e4.pdf?index=true. Acesso em 22 nov. 2022.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Portaria nº 335, de 02 de outubro de 2020**. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/arquivos-anteriores/regimento-interno-da-spu/regimento-interno-da-spu-arquivos-pdf/copy_of_ME_Portaria_335_de_2.10.2020__Aprova_o_Novo_Regimento_Interno___Original_assinada.pdf. Acesso em 19 nov. 2022.

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. **Relatório mensal de gestão spu março de 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/transparencia/relatorio-de-gestao/relatorio-de-gestao-spu-2021-marco.pdf/@@download/file/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%20Spu%202021%20-%20mar%C3%A7o.pdf>. Acesso em 18 nov. 2022.

SOUSA, Daniel Mendes Mesquita de. **Direito à moradia no capitalismo dependente**: desafios da regularização fundiária em municípios da região Metropolitana do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado). Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2022.

SOUZA, Clara Cirqueira de; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **A Regularização Fundiária Urbana na Lei nº 13.465/2017**: análise da adequação de seus instrumentos à política urbana constitucional. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Goiânia, v. 5. n. 1, p. 83-103, jan./jun., 2019.

SILVA, Danielle Souza de Andrade e Silva. **Interesse Público**: Necessidade e possibilidade de sua definição no Direito Administrativo. Estudantes: Caderno Acadêmico, Recife, ano 4, n.6, p. 129-145, 2000. Disponível em: https://www.jfpe.jus.br/JFPE/Biblioteca%20Juizes%20Atuais/Biblioteca_Juizes_Atuais/2021/05/20/20210520InteressepubliconecessidadeepossibilidadeEstudante.PDF. Acesso em: 22 nov. 2022.

XAVIER, Felipe Augusto. **As mudanças de paradigma na gestão do patrimônio da união**: uma análise crítica sobre a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília. Brasília, 2019.