



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



POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: CONJUNTURAS CRÍTICAS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

Milena Weber de Araujo

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Fernanda Badia Tschá

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Sessão Temática 14: Conversões de uso da terra, conflitos fundiários e socioambientais

O presente trabalho visa contribuir com a aplicação de abordagens institucionais em estudos urbanos, com vistas a estudar a dimensão instrumental das políticas de regularização fundiária no Brasil. Desse modo, o foco da pesquisa se encontra no debate de “o que é” regularizar e não na discussão sobre “como” ou “porquê” regularizar. Parte-se do pressuposto de que o estudo das instituições é relevante para entender os processos de mudança social e de desenvolvimento, como a produção espacial da cidade. O estudo utiliza a abordagem do neoinstitucionalismo histórico para avaliar se as políticas de regularização fundiária se consolidaram como uma instituição, a partir de uma análise dos marcos legislativos históricos e dinâmicas fundiárias e urbanas ao longo da história do país. Como resultado, o que se observa é que as políticas de regularização fundiária se comportam como instituições. A estrutura normativa fundiária perpetuou a segregação socioespacial desde o período do Brasil Colonial, agravada também pela falta de controle registral fundiário, criando um cenário precário de informalidade.

Palavras-chave. regularização fundiária; neoinstitucionalismo; políticas públicas; informalidade.

INSTITUTIONALIZATION PROCESS OF LAND REGULARIZATION POLICIES IN BRAZIL

This paper aims to contribute to the application of institutional strategies in urban research, analyzing the instrumental dimension of Brazilian land regulation policies. The focus of the study is on “what” to regulate, rather than “how” or “why” to regulate. It is argued that the study of institutions is relevant to understanding the processes of social change and development, such as the spatial production of the city. The study uses the approach of historical neo-institutionalism to assess whether land regularization policies are consolidated as institutions, drawing on an analysis of the historical legal framework and urban dynamics in Brazil's history. From this, it can be deduced that land regularization policies behave like institutions. The normative structure of land has maintained socio-spatial segregation since Brazil's colonial period, exacerbated by the lack of cadastral control of land, creating a precarious scenario of informality.

Keywords: land regularization; neoinstitutionalism; public policies; informality.

PROCESOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN DE TIERRAS EN BRAZIL

Este artículo tiene como objetivo contribuir a la aplicación de enfoques institucionales en los estudios urbanos, con miras a estudiar la dimensión instrumental de las políticas de regularización de tierras en Brasil. Así, el foco de la investigación está en el debate de “qué es” regularizar y no en la discusión sobre “cómo” o “por qué” regularizar. Se parte del supuesto de que el estudio de las instituciones es relevante para comprender los procesos de cambio y desarrollo social, como la producción espacial de la ciudad. El estudio utiliza el enfoque del neoinstitucionalismo histórico para evaluar si las políticas de regularización de tierras se consolidaron como una institución, a partir de un análisis de marcos legislativos históricos y dinámicas territoriales y urbanas a lo largo de la historia del país. Como resultado, lo que se observa es que las políticas de regularización de tierras se comportan como instituciones. La estructura normativa de la tierra ha perpetuado la segregación socioespacial desde el período del Brasil Colonial, agravada también por la falta de control catastral, creando un precario escenario de informalidad.

Palabras clave: regularización de tierras; neoinstitucionalismo; políticas públicas; informalidad.

¹ Esta pesquisa contou com o apoio da CAPES.

1. Introdução

Muitos estudos sobre cidades atualmente são marcados pelas vulnerabilidades causadas pela produção do espaço urbano. Enquanto o maior crescimento urbano observado se concentra em países em desenvolvimento, as políticas públicas de planejamento urbano aplicadas nesses países se baseiam em teorias e práticas de países desenvolvidos, o que pode causar um conflito entre a cidade planejada e a cidade real, gerando problemas de infraestrutura, ambientais e socioeconômicos, dado a diferença brusca entre a realidade socioeconômica dos países desenvolvidos e em desenvolvimento (ROY, 2005).

A informalidade urbana é um retrato desse cenário; não como um problema a ser resolvido pela gestão pública, mas sim, como próprio resultado do planejamento urbano, uma vez que a formalidade é uma das faces dos instrumentos de planejamento tradicional e é legitimada pela própria gestão (ROY, 2005). Destarte, a questão da informalidade se torna relevante não pela violação de regras de uso e ocupação do solo, mas sim pelas características urbanísticas e habitacionais precárias dos assentamentos informais.

Nessa conjuntura, as políticas de Regularização Fundiária (RF) surgem com o objetivo de solucionar a informalidade no meio urbano. No Brasil, na década de 1960, houve um processo acelerado de urbanização que, aliado ao intenso crescimento econômico, resultou em uma segregação social e espacial dos espaços urbanos (MARICATO, 1996), dado a especulação imobiliária de certas áreas, expulsando a parcela da população que não consegue pagar o preço de viver em centros urbanos para as periferias, em condições de moradia inadequadas (KOWARICK, 1997).

Existem inúmeras publicações que tratam sobre políticas de regularização fundiária e de habitação no Brasil em estudos empíricos, com foco na avaliação e efeitos da implementação dessas políticas, mas constatou-se a carência estudos que debatem a essência ontológica e crítica da regularização fundiária como importante instituição do campo do planejamento e da gestão urbana. Nesta pesquisa, parte-se de sua compreensão como uma *instituição*, i.e, formada por “procedimentos, protocolos e normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196). Neste sentido, tais abordagens defendem que o estudo das instituições é relevante para entender os processos de mudança social e de desenvolvimento (HALL; TAYLOR, 2003; NEE, 2005). Parte-se, pois, do pressuposto de que compreender as instituições é relevante também para compreender a produção social da cidade (SORENSEN, 2018) e as mudanças da e na cidade (SOUZA, 2010).

Compreender políticas de RF pela perspectiva institucional mostra-se pertinente à medida que os instrumentos que a compõem são formados por conjuntos de regras formais e informais que restringem a interação humana em sociedade, configurando padrões de controle sobre os quais os diferentes atores envolvidos orientam suas ações (NEE, 2005). Desse modo, o foco da presente pesquisa se encontra no debate de “o que é” regularizar e não na discussão sobre “como” ou “porquê” regularizar. Trata-se de explorar a dimensão constitutiva da regularização fundiária, debatendo como esse instrumento se institucionalizou ao longo dos anos. Diante do exposto, este artigo tem por objetivo investigar o processo de institucionalização das políticas de regularização fundiária no Brasil e identificar suas conjunturas críticas de constituição.

2. Contribuições do Neoinstitucionalismo histórico para os estudos urbanos

No campo dos estudos urbanos, os diferentes tipos de institucionalismo têm sido adotados como lentes de visão para abordar os mais diversos temas (SORENSEN, 2017). Nessa perspectiva, olhar para a teoria urbana, suas dinâmicas, processos e instrumentos adotando a teoria institucional como guia pode fornecer profundos entendimentos e contribuições para o campo do planejamento urbano. Complementarmente ao conceito de instituição previamente apresentado, lança-se luz sobre o conjunto de regras (formais e informais), socialmente reconhecidas e legitimadas. Sendo assim, para que algo seja considerado como uma instituição, alguns aspectos se fazem necessários: devem estar inseridos em um contexto, devem possuir reconhecimento, devem possuir efeito coletivo e devem ser passíveis de demonstração (LOWNDES; ROBERTS, 2013).

Dentro do neoinstitucionalismo, uma instituição é entendida como os "conjuntos de regras e entendimentos compartilhados que moldam a ação" (SORENSEN, 2017, p. 251) e que buscam permanecer ao longo do tempo (LOWNDES, 2001). Nesta linha teórica, convenções formais e informais, valores e relações de poder são considerados. Além disso, os neoinstitucionalistas buscam compreender a maneira com a qual as instituições moldam o comportamento e como interagem com os indivíduos de uma sociedade (*ibid*). O neoinstitucionalismo se distribui em três vertentes que possuem, em alguns momentos, pontos de similaridade e, em outros, pontos de vista distintos. São elas: institucionalismo da escolha racional, institucionalismo sociológico e institucionalismo histórico.

Adota-se neste trabalho a vertente do institucionalismo histórico, que compartilha dos conceitos de instituição anteriormente apresentados. Todavia, dentro desta escola, há um afunilamento do conceito a partir da especificação de um *locus* no qual regras e normas ocorrem (SORENSEN, 2017). É válido retomar que não somente as esferas formais (documentos oficiais, leis e normativas legais) são levados em consideração, mas também os ambientes informais e tudo o que é informalmente decidido e acordado entre os agentes envolvidos. Desta maneira, há uma interferência mútua entre as instituições com as organizações e seus agentes (EDELMAN, 2016). Sob esta ótica, quando se trata de discussões a respeito do uso da terra, Roy (2005) advoga que o processo de formalização não se trata de uma simples conversão de algo informal para formal. No caso da regularização de lotes, por exemplo, as reivindicações podem ser múltiplas, o número de documentos informais diversos e, portanto, de legitimidade frágil.

A literatura demonstra que institucionalismo e legitimidade são conceitos interconectados (SCOTT, 2008; BERGER; LUCKMANN, 2008; GIDDENS, 2003; DEEPCHOUSE et al., 2017; SUCHMAN, 1995). Nos estudos sobre o tema, o conceito de legitimidade é apresentado como "uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de algum sistema de normas, valores, crenças e definições socialmente construído" (SUCHMAN, 1995, p. 574). Particularmente para o tema da regularização fundiária, Roy (2005) defende que a informalidade consiste em um dos resultados do processo de planejamento urbano, no qual a cidade formal é reconhecida como tal por processos de legitimação. A legitimidade, pois, interfere não somente na maneira como as organizações são percebidas pela sociedade e como a mesma interage com os indivíduos (SUCHMAN, 1995), mas, também, no comportamento, funcionamento e continuidade das instituições (DEEPCHOUSE et al., 2017). Por isso, Scott (2008) defende que a legitimidade é socialmente construída sobre questões locais e por agente locais, simbolizando a concordância de uma organização com as convenções formais ou informais estabelecidas, ou seja, com a própria instituição.

Isto posto, o institucionalismo histórico se sobressai como lente de análise para os estudos urbanos por contribuir com alguns debates relevantes: a) a importância das conjunturas críticas para a formação das instituições; b) a influência do *feedback* positivo para o poder institucional; c) a desigualdade de oportunidades e mobilizações políticas; d) a adoção do incrementalismo

garantindo privilégios à determinados atores; e) a existência de processos de coevolução e complementaridades institucionais (SORENSEN, 2017).

Neste sentido, a dependência da trajetória é pertinente por debater a ideia de que a origem das instituições se dá a partir de momentos críticos e em resposta a pressões externas. Esses momentos críticos ou ‘conjunturas críticas’ são responsáveis por provocar mudanças significativas e que podem ocorrer de maneiras diversas, em contextos específicos e gerar resultados diferentes (THELEN; CONRAN, 2016). Tais conjunturas podem ser definidas como momentos em que a influência das estruturas institucionais sobre os atores políticos são consideravelmente suavizadas, deixando um alcance maior de possibilidades e decisões políticas, criando um espaço para o desenvolvimento de novas instituições (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007; KATZNELSON, 2003). É por isso que o contexto e a dependência de trajetória são elementos indissociáveis dentro do institucionalismo histórico. Ainda, para tratar sobre a continuidade e manutenção das instituições, examina-se que, ao receberem *feedback* positivo, elas são fortificadas de modo a constantemente optarem por mudanças sutis e meramente incrementais (MAHONEY, 2000; PIERSON, 2000).

As instituições são, portanto, criadas

“para evoluir historicamente por meio de conflitos e compromissos políticos, e para moldar a ação tanto pela imposição de regras aplicáveis quanto pela formação da economia política das relações de poder, preferências e interpretações sociais e as recompensas e oportunidades experimentadas pelos atores(...)” (SORENSEN, 2017, p. 252, nossa tradução).

Nesse contexto, o Estado é percebido como um agente com interesses formados por uma multiplicidade de instituições (HALL; TAYLOR, 2003). Portanto, o estudo dos processos de institucionalização no campo da gestão urbana requer atenção indispensável (SORENSEN, 2018). Ao reconhecer a desigualdade entre os indivíduos, o institucionalismo histórico expõe as relações de poder incorporadas às instituições que privilegiam determinados atores/grupos em detrimento de outros (LOWNDES, 2001). Logo, as instituições podem ser reconhecidas como estruturas de coação, poder e controle (MOE, 2006). Assim, o institucionalismo histórico se destaca pela capacidade explicativa quanto à continuidade das instituições por meio da compreensão de suas origens, dos artifícios que adotam para se manter e de sua capacidade adaptativa. Nesta perspectiva, o exame do processo de urbanização requer reconhecer que trata-se de “uma forma de estruturação do território, onde o peso dos lugares varia historicamente em função dos condicionantes e processos sociais, econômicos, políticos e, por vezes, culturais que tomam corpo” (LIMONAD, 1999, p. 82).

Ao caracterizar as cidades como “campos de força institucionais” inseridos em uma conjuntura de reformas regulatórias de contínua transformação e desigualdades (PECK; THEODORE; BRENNER, 2013), as pesquisas sobre os estudos urbanos se dedicam a compreender, também, as redes, regimes e coalizões formal e informalmente estabelecidas principalmente envolvendo parcerias público-privadas ou multiorganizacionais e a maneira com as quais são originadas e sustentadas. Destarte, as instituições podem, seguidamente, disporem de um formato não organizacional, mas serem compostas por regras criadas e controladas pelos atores políticos (LOWNDES, 2001).

Analisar as dinâmicas das parcerias multiorganizacionais contribui expressivamente para o entendimento das políticas públicas de planejamento. Peck, Theodore & Brenner (2013) criticam as formulações de políticas de planejamento urbano adotadas que se configuram como soluções já tão repetidas que remetem a uma “câmara de eco” (*ibid*, p. 1094). Roy (2005) questiona a adoção de práticas e teorias de planejamento urbano em países em desenvolvimento a partir de soluções adotadas por países desenvolvidos. Por outro lado, defende-se que tais conjunturas geram lições importantes para o desenho institucional visto que o aumento nas parcerias proporciona uma série de recursos institucionais que podem fornecer elementos para produzir um novo código de governo (EDELMAN, 2016). A partir do exposto, os regimes urbanos podem ser

interpretados como constituídos por regras capazes de modificar as ações e o comportamento dos indivíduos, além de serem o resultado e a herança dos processos de conflitos políticos (LOWNDES, 2001; SORENSEN, 2017). Conseqüentemente, “compreender os regimes urbanos como “não instituições” é perverso: a importância do argumento reside precisamente na maneira como os regimes impõem restrições estáveis, regularizadas e eficazes ao comportamento político local” (LOWNDES, 2001, p. 1964, nossa tradução).

3. A questão fundiária brasileira e suas políticas de regularização

Para atingir o objetivo deste trabalho, propõe-se um estudo de caso qualitativo do processo de institucionalização das políticas de regularização fundiária no Brasil, já que a adoção do estudo de caso “permite a compreensão ampla e detalhada sobre um fenômeno determinado a partir do [seu] estudo aprofundado” (GIL, 1991). A partir de uma identificação de marcos históricos da questão fundiária brasileira e das políticas de RF, seguida da compreensão dos processos legislativos e suas implicações no planejamento urbano do país, foi, então, aplicada a abordagem institucional para a análise proposta nesta pesquisa. As principais fontes de dados são as legislações e decretos em âmbito federal. Paralelamente, utiliza-se como ponto de partida a análise minuciosa de Ribeiro (2021), envolvendo as políticas de RF no Brasil.

Procurou-se aplicar os conceitos característicos do neoinstitucionalismo histórico - como legitimidade, conjuntura crítica, dependência de trajetória, *feedback* positivo, contexto, reconhecimento, efeito coletivo e passividade de demonstração - a fim de analisar o processo de institucionalização da política urbana fundiária. Além disso, para a determinação das conjunturas críticas, buscou-se identificar rupturas nos regimes políticos vigentes, marcos legislativos e dinâmicas urbanas diversas, ou seja, marcos que pudessem significar uma mudança de contexto e narrativa nas políticas públicas posteriores, aplicando o conceito de conjuntura crítica explicitado anteriormente.

O estudo resultou em cinco conjunturas críticas, a partir da identificação da trajetória da questão fundiária no Brasil, seguida da criação de políticas de regularização fundiária. A discussão se pauta no âmbito legislativo federal.

3.1 As conjunturas críticas da regularização fundiária

O período que caracteriza a primeira conjuntura crítica, a do Brasil Colonial, é marcado pela presença portuguesa na gestão e legislação urbana brasileira. A gestão de terras é considerada precária, por conta da incapacidade do regime de capitânicas hereditárias em promover a ocupação efetiva do território brasileiro - implementado de 1530 até o fim do período colonial, em 1822 -, além de que o Brasil adotava a legislação portuguesa, sem adaptar à realidade do país, o que era problemático considerando o tamanho da colônia.

Ainda, nesse sistema de doação de terras, era adotado o regime de distribuição de terras, as sesmarias, que inicialmente passou por dificuldades pelo baixo número de unidades administrativas do regime, e depois passaram a ser administradas por instituições de poder local, como câmaras. Nesse sistema também era comum a prática de aforamento de terras, estas concedidas a qualquer morador mediante pagamento de foros anuais para as câmaras. Para aumentar os rendimentos, era comum a não medição das áreas para registro, o que permitia a oficialização de áreas sobrepostas e conflitos fundiários (RIBEIRO, 2021).

A partir dessas práticas, formou-se a classe denominada senhorio colonial, que com base no seu crescente poder local, espoliavam posseiros com cobranças para determinar quem seria o efetivo sesmeiro (ALVEAL, 2007). Assim, a Coroa Portuguesa, com vistas ao controle desse poder

local e dos registros fundiários, limitou o cultivo como principal fonte de acesso e manutenção das sesmarias.

Nessa primeira conjuntura crítica, a partir das regras formais estabelecidas - legislações, por exemplo -, percebe-se um caráter de descontrole registral do território da colônia portuguesa, causada principalmente pela incapacidade de gestão e a não adaptação da legislação portuguesa ao cenário local. Assim, diversas práticas e regras informais se firmaram, principalmente em relação ao estímulo de estratégias não oficiais para aquecer as dinâmicas de aforamento e as classes de senhorios sendo estabelecidas pela insuficiência da fiscalização pela Coroa Portuguesa, causando um esvaziamento da prática de sesmarias, principal instrumento de gestão fundiária da época.

A segunda conjuntura se caracteriza principalmente pela mudança do regime político do país, de colônia à monarquia, em 1822, e pela instituição da Lei 601, mais conhecida como a Lei de Terras, em 1850, regulamentada pelo decreto 1.318/1854. A principal função dessa lei foi a de permitir a transição de um sistema de doação de terras para um sistema de propriedade plena (SILVA, 1996). De acordo com Ribeiro (2021), a lei possuía um caráter extremamente violento por legitimar inicialmente apenas os latifúndios, estabelecendo preferência legal para aquisição de terras para aqueles que já tinham posses, a partir de comprovação legal. Assim, os mais pobres foram condenados à irregularidade fundiária. Ainda, Motta (1998) explicita a intenção de atração de imigrantes ao país, considerando que a lei permitiria um regime jurídico mais estruturado que o sistema de sesmarias.

Esse é um dos cenários que esclarece o conceito de legitimidade de Schumann (1995), tratado anteriormente. Apesar da lei ter um forte apelo para imigrantes, ela enfrentou muitas resistências, principalmente de algumas elites brasileiras que perdiam seus privilégios e *status*, entendendo que a propriedade poderia limitar seu poder e sua extensão, dado os conflitos fundiários mencionados anteriormente. Percebe-se uma legitimidade quase inexistente, ou frágil, da legislação, quando se vê que a posse predominou o sistema fundiário até 1930, e não a propriedade formalizada (PEDROZA, 2011).

Considerando que em 1888 houve a abolição da escravidão, Guimarães (2009) afirma que a lei abria brechas para que libertos pudessem registrar terras que ocupavam por posse, herança, doação ou legado senhorial. Por conta das exigências burocráticas, era comum esse registro acontecer apenas nas regiões não interessantes economicamente para as elites da época. Dessa forma, os libertos foram afastados das áreas valorizadas e consolidando a concentração da formalidade a uma parcela da elite econômica da época (RANGEL, 2012).

Nota-se, então, uma heterogeneidade entre as relações jurídicas (regras formais) e sociais (regras informais) do sistema fundiário brasileiro. Novamente, houve uma tentativa de “regulação” da propriedade, dessa vez com o Código Civil de 1916. O Código reforçou o ideal absoluto de propriedade, além de incitar o *status* social dos proprietários (RIBEIRO, 2021). O problema foi a falta de políticas relacionadas à correção dos conflitos fundiários decorrentes ainda do sistema sesmarial, o que fragilizou a homogeneização da terra pelo Código.

Todo esse cenário fundiário e jurídico heterogêneo do Brasil é agravado pelos incentivos à industrialização e a conseqüente urbanização dos polos metropolitanos entre as décadas de 1930 e 1970. Tais fatores favoreceram a quebra da predominância do complexo rural e permitiram o crescimento desenfreado dos centros urbanos, o que contribuiu com o crescimento das áreas irregulares (RANGEL, 2012). Diversos autores afirmam que o principal motivo para o aumento da informalidade é a incapacidade do Estado em controlar e fiscalizar o uso e a ocupação do solo (GROSTEIN, 2001; PEREIRA, 2002; MARICATO, 1996; 2003). Além do aumento de áreas irregulares e assentamentos informais, vemos que a parcela da população que não consegue pagar o preço de viver nas áreas centrais é expulsas para as periferias, áreas não valorizadas no mercado imobiliário formal das cidades (KOWARICK, 1997; MARICATO, 1996).

Observada essa mudança brusca nas dinâmicas fundiárias no período, optou-se por estabelecer uma terceira conjuntura crítica, visto que a atual situação demandava por novas maneiras de lidar com a questão fundiária, criando espaço para novas decisões políticas e, portanto, novas estruturas institucionais.

Pode-se perceber também vários padrões das políticas fundiárias que se repetem ao longo da história, como o controle registral inconsistente e a tendência de favorecer as elites. Desse modo, percebe-se a aplicação de mais um conceito importante do neoinstitucionalismo histórico, a dependência de trajetória. Pierson (2004, p. 21, nossa tradução) advoga que os processos sociais “apresentam *feedback* positivo e assim geram padrões de desenvolvimento histórico”. Sorensen (2018) sustenta que processos políticos possuem dependência de trajetória pois é necessário que, para mudar esses processos, devem ser feitas ações coletivas, instituições estabelecidas com maior complexidade e retornos positivos aos atores com mais poder.

É somente nessa conjuntura que o sistema de sesmarias se dissolve para dar espaço ao mercado imobiliário e o sistema de propriedade privada, mas ainda se vê a população de baixa renda ocupando áreas desinteressantes para o mercado, ator com grande poder nessa conjuntura. Assim, padrões se repetem porque os processos políticos seguem os interesses dos atores mais influentes, e políticas de reparação e regularização fundiária, por exemplo, não seguem os interesses do mercado imobiliário capitalista.

Em meados de 1930, tem-se uma inovação no âmbito legal com a Constituição Federal de 1934, que trouxe a vinculação da propriedade à sua função social. Apesar de não ter muita aplicação prática, esse marco legal foi escolhido para essa conjuntura por trazer um discurso muito diferente do mostrado no Código de 1916, e isso se deve principalmente ao contexto histórico de incentivo à industrialização do Governo Vargas. Ainda, na Constituição de 1934, destaca-se a Usucapião Rural, que teria, em teoria, um impacto maior na regularização de terras rurais, permitindo a aquisição da propriedade desde que cumpridos alguns requisitos legais, mas que não houve efeitos significativos (RIBEIRO, 2021).

No início da Ditadura Militar, vê-se ainda uma preocupação com a regularização fundiária rural com a implementação do Estatuto da Terra (1964), trazendo em seu texto a regulação dos direitos e deveres dos bens rurais para reforma agrária e promoção da política agrícola, com vistas a incentivar a produção rural. Contudo, como afirma De Salis (2008), esse Estatuto não teve efeitos significativos na formalização de terras em áreas rurais por ser uma lei de difícil operacionalidade.

Depois desse marco, as políticas relacionadas à correção da irregularidade fundiária só se destacam anos depois com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) no início da Ditadura Militar, em 1964. Em suas políticas, o termo “regularização fundiária” começa a ser usado, mas seus objetivos são muito influenciados pelo contexto da gestão atual. A produção de unidades habitacionais, de acordo com o BNH, traria maior disciplinamento e responsabilidade aos novos proprietários, objetivando torná-los “aliados da ordem” (AZEVEDO, 1988). Ainda, de acordo com Alfonsin (1997), somente a produção de unidades habitacionais para reassentamento da população não caracteriza uma política de regularização fundiária, que engloba diversas outras medidas em âmbito jurídico, social e territorial.

Assim, em 1979, há a promulgação da lei 6766, a qual se destaca por ser a primeira vez na história brasileira que o tema da regularização fundiária é expressamente abordado e mais efetivo, considerando que passa a prever sanções penais para loteadores que causaram irregularidades de seus próprios loteamentos. Ademais, vê-se que a lei aborda aspectos civis, administrativos, urbanísticos e penais (ROMEIRO, 2008) e, por isso, observa-se uma mudança crítica nas narrativas da regularização fundiária como política urbana, apesar da lei se limitar a loteamentos clandestinos.

Após a lei 6766/1979, destaca-se a ruptura no regime político brasileiro com o término da Ditadura Militar, em 1985, deixando espaço para mudanças nas decisões políticas e,

consequentemente, o desenvolvimento de uma nova conjuntura crítica. A quarta conjuntura aqui estabelecida mostra uma tendência de elaboração de políticas urbanas com foco na função social da propriedade e na criação de instrumentos de ordenamento urbano, que foram relevantes para a composição da lei 11.977 (BRASIL, 2009). Pode-se citar a Constituição Federal de 1988, que abordou o conceito de função social da propriedade e apresentou instrumentos de ordenamento territorial, como o Plano Diretor (PD), o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC) e a Usucapião Especial Urbana, facilitando a regularização fundiária.

Além do mais, destaca-se o Estatuto da Cidade, em 2001, como um dos maiores marcos nacionais sobre políticas urbanas. O Estatuto reforça a função social da propriedade e regulamenta os instrumentos da Constituição de 1988, mas não se estende no tópico de regularização fundiária. A Lei apenas coloca o processo de regularização como uma das diretrizes gerais a serem seguidas, e se limita a fazer recomendações e obrigações aos atores e entes federativos sobre políticas urbanas (RIBEIRO, 2021). Além disso, um dos instrumentos mencionado pelo Estatuto se refere às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), importante instrumento que destina áreas da cidade para habitações de interesse social, afastando o desejo do mercado imobiliário e garantindo a segurança de posse dos moradores.

Por fim, o Código Civil de 2002 traz instrumentos de suporte a políticas de regularização fundiária, como a concessão de uso para fins de moradia e a concessão de direito real de uso, além de alterações nos prazos da regulamentação de usucapião; todos os instrumentos, então, facilitavam a regularização.

Ribeiro (2021) afirma que essas três legislações - Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade e Código Civil de 2002 - serviram de apoio para a lei 11.977 (BRASIL, 2009). De fato, foram pequenos passos desde a publicação da lei 6766 (BRASIL, 1979), mas é notável que a urbanização intensa de meados do século XX foi uma mudança tão brusca para o paradigma fundiário brasileiro que uma nova conjuntura crítica surgiu nas políticas de regularização fundiária. Antes, via-se políticas com um caráter segregante, com foco no estabelecimento da propriedade privada plena e nas tentativas (falhas) de estabelecer um controle registral fundiário no Brasil, derivado das políticas de doação de terras do período colonial. Agora, com o novo cenário observado pela urbanização acelerada e o agravamento dos assentamentos informais, verifica-se a mudança na narrativa das políticas urbanas como resposta a pressões externas, criando uma nova conjuntura crítica.

Em 2007, vemos a primeira regulamentação sobre a regularização fundiária, com a lei 11.481 (BRASIL, 2007), trazendo um primeiro conceito de regularização fundiária plena e a regularização fundiária em bens da União. Todavia, ainda, a legislação em destaque é a 11.977 (BRASIL, 2009), pautada na lei 11.481 e nas legislações expostas anteriormente, que regulamenta o programa federal de habitação “Minha Casa Minha Vida” e trata da regularização de áreas de moradia de baixa renda (BRASIL, 2009). Dessa forma, essa lei aborda, pela primeira vez, o conceito de regularização fundiária plena, que explana desde a titulação da habitação, passando por medidas de ordenação do espaço, como Estudos de Viabilidade, chegando a projetos de infraestrutura e urbanização, visando a garantia dos direitos à cidade e à moradia adequada (RIBEIRO, 2021). Vê-se no artigo 46:

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, art. 46).

Aqui, percebe-se a vinculação da urbanização com a regularização fundiária, o que traz uma preocupação com a condição precária dos assentamentos informais. Ainda, nota-se o foco na titulação da propriedade privada como forma principal de segurança de posse.

No entanto, a lei 11.977 (BRASIL, 2009) teve pouca efetividade prática, principalmente por precisar da atuação da esfera municipal para sua implementação (RIBEIRO, 2021). De fato, ela serviu como base de políticas urbanas direcionadas à regularização fundiária plena e à promoção de direitos às populações em condições precárias de moradia. Entretanto a autora (*ibid.*) ainda cita a insuficiência de recursos para aplicação das políticas nos estados e municípios, além de que:

Outros dois empecilhos importantes derivam do histórico das relações entre as elites brasileiras e a terra [...]. O primeiro deles se refere ao baixo apelo eleitoral das medidas constitutivas dos processos de regularização fundiária plena, por se tratarem de trabalhos demorados, custosos e de baixa visibilidade até a titulação, entendida até então como a última etapa do processo. O segundo se refere à resistência de algumas elites locais aos processos de regularização, que se reproduz desde o século XIX e se justifica pelas vantagens colhidas por estas elites a partir das situações de irregularidade, que permitem a expansão de “suas terras” pela invasão e ocupação, bem como sustentam suas redes de poder e prestígio local (RIBEIRO, 2021, p. 173).

Dessa forma, vê-se a lei 11.977/2009 (BRASIL, 2009) como um modelo nacional de regularização fundiária, mas é reconhecida a necessidade de aprofundamento e aprimoramento das medidas legais, administrativas e urbanísticas para, de fato, promover os direitos à cidade e à moradia adequada aos assentamentos informais.

Por fim, a quinta e última conjuntura crítica tem como início a mudança da estrutura normativa vigente de regularização fundiária, da lei 11.977/2009 (BRASIL, 2009) para a lei 13.465/2017 (BRASIL, 2017). Essa conjuntura ainda não está bem estabelecida, dado que o ano de promulgação dela é recente, e existem poucos estudos sobre sua aplicação.

Neste trabalho, parte-se do pressuposto de que há uma mudança de conjuntura por conta da narrativa diferente que essa lei traz. Trata-se de um viés neoliberal, com vistas à transformação da propriedade em um ativo financeiro, tirando o foco da urbanização como elemento significativo da regularização fundiária e privilegiando a titulação de propriedade privada individual (RIBEIRO, 2021). A conjuntura tem seu início com a promulgação da Medida Provisória n. 759 (BRASIL, 2016) que, em seu texto, anuncia o ênfase em “dinamizar e simplificar - inclusive sob uma perspectiva registral - o processo da regularização fundiária urbana no país, permitindo que este efetivamente alcance seus fins” (BRASIL, 2016, item 86).

Percebe-se um foco em um suposto desenvolvimento econômico e social, baseado na “Teoria do Capital Morto” de De Soto (2001), a qual defende que a irregularidade fundiária imobiliza ativos que podem ser usados pela população de baixa renda para se integrar na economia formal da cidade. Todavia, as aplicações dessa teoria no Peru não tiveram impactos significativos, por desconsiderar a complexidade da dinâmica dos mercados de solo e crédito informais, o contexto histórico e as relações sociais com a terra, tal como Ribeiro (2021) defende.

A Medida foi criada logo após o processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, o que mostra uma ruptura de uma trajetória histórica dos governos prévios com caráter progressista. O aspecto problemático da referida Medida Provisória se encontra na supressão de um trecho da definição de regularização fundiária plena apresentado pela Lei 11.977 (BRASIL, 2009), em que se lia: “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” (*ibid.*, art. 46). Isso implica na desvinculação da urbanização e da regularização fundiária, reduzindo esta última a um instrumento de titulação de propriedade privada individual. Ainda, percebeu-se que as ZEIS não eram contempladas como medida de segurança de posse na medida provisória, e previu um novo instrumento, a legitimação fundiária, que permite a titulação de qualquer área ocupada até 19 de dezembro de 2016 de forma rápida e simplificada, em oposição à aplicação de medidas urbanísticas e sociais.

Até a promulgação da lei 13.465 (BRASIL, 2017), diversas emendas foram apresentadas, e foi divulgado um Projeto de Lei de Conversão (PLV), a PLV 12 (BRASIL, 2017), com a inclusão das ZEIS, um melhor tratamento de outros instrumentos da lei 11.977 (BRASIL, 2009), inserção

das figuras do condomínio de lotes e urbanos simples e a instituição da figura jurídica dos conjuntos habitacionais (RIBEIRO, 2021). Ao fim do processo, em julho de 2017, foi promulgada a lei 13.465 (BRASIL, 2017).

É interessante pontuar que diversos municípios tardaram a regular a lei para o âmbito municipal. Florianópolis (SC) instituiu uma comissão técnica de regularização fundiária com o decreto 22.900 (FLORIANÓPOLIS, 2021) apenas em 2021. Curitiba (PR) e São Paulo (SP), por sua vez, regulamentaram apenas em 2022, por meio dos decretos 1.488 (CURITIBA, 2022) e a lei 17.734 (SÃO PAULO, 2022).

3.2 Síntese dos processos de institucionalização das políticas de regularização fundiária

A partir da análise documental empreendida, é possível identificar as conjunturas críticas de institucionalização da Regularização Fundiária no Brasil, ilustrado na Figura 1 e no Quadro 1. Conforme pode ser observado, percebe-se que continuamente existiu uma tentativa de regularização e controle fiscal da instável situação fundiária brasileira. No entanto, nas conjunturas 1 a 3 nota-se uma tendência das decisões políticas focarem em algumas elites e, na conjuntura 4, observa-se como a mudança do cenário rural para o urbano em meados do século XX impactou nas narrativas e decisões políticas da época, criando uma trajetória de marcos legais cada vez mais próximos da concretização do conceito de Regularização Fundiária Plena e com vieses mais progressistas.

Apenas na conjuntura 5 que a narrativa muda novamente, passando para um discurso de viés neoliberal, a partir da alteração política e social do impeachment da presidenta Dilma Rousseff e o tensionamento das políticas de regularização fundiária plena. Assim, resta a dúvida se a lei consegue, de fato, efetivar a regularização fundiária de forma simples e rápida, já que atualmente, com a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva, a mudança da gestão caminha novamente em direção a um viés progressista, e é esperado que se manifeste uma nova conjuntura crítica com o restabelecimento de políticas de ordenamento urbano e regularização fundiária com base em perspectivas mais sociais.

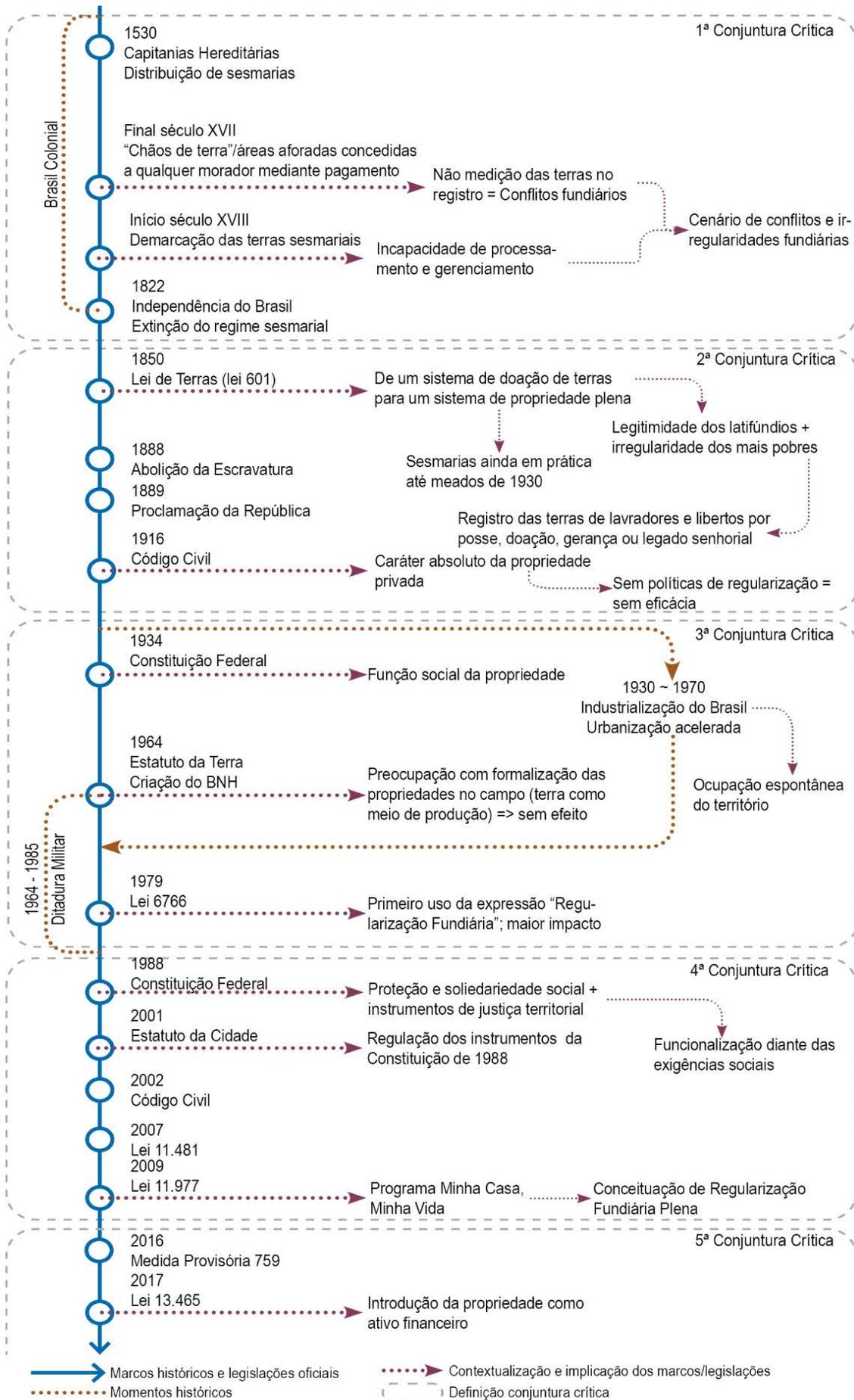


Figura 01: A trajetória da questão fundiária e políticas de regularização fundiária no Brasil. (Fonte: elaborada pelos autores).

Quadro 01. (Elaborado pelos autores, 2022)

Conjuntura	Justificativa
1) Brasil Colonial	Período marcado pela fragilidade do controle fundiário causado pela incapacidade de adaptação da legislação portuguesa às peculiaridades locais.
2) A inserção da terra em um mercado imobiliário	Período marcado pela delimitação da propriedade da terra, estabelecendo a compra e venda como principal forma de aquisição.
3) Industrialização e Urbanização Intensa no País	Período marcado pelo crescimento acelerado dos centros urbanos, aumentando a precariedade dos problemas fundiários e a precarização da habitação
4) Consolidação da Regularização Fundiária Plena	Período marcado pela concepção de vários marcos legais de política urbana e a definição do conceito de Regularização Fundiária Plena.
5) Tensionamentos da Regularização Fundiária Plena	Período marcado pelo Marco Nacional de Regularização Fundiária de 2017 (lei 13.465), com foco na dimensão financeira da propriedade.

4. Considerações finais

Este trabalho surgiu da necessidade de interpretar a regularização fundiária como uma das instituições do planejamento urbano brasileiro como forma de resolução da questão fundiária precária do país. Definiu-se o objetivo geral como investigar o processo de institucionalização das políticas de regularização fundiária no Brasil. Para tanto, foi realizado um estudo de caso da questão fundiária brasileira desde o período colonial até a formação de políticas de planejamento urbano e de regularização fundiária das últimas décadas.

Considerando as discussões da teoria do neoinstitucionalismo, constatou-se que as políticas de regularização fundiária se comportam como instituição, por serem um conjunto de protocolos oficiais e oficiosos, característicos da estrutura organizacional política, a partir da definição de Hall e Taylor (2003). Também foi observado que, desde o período colonial, o Brasil teve dificuldades com o controle registral fundiário, devido à insuficiência de fiscalização e ausência de adaptações da legislação portuguesa para o cenário brasileiro. Além disso, vê-se a influência de grandes atores como as elites e o mercado imobiliário na manutenção desses padrões, criando uma segregação socioespacial no território do país.

Esses dois cenários perduram até os dias atuais, criando uma dependência de trajetória, apesar de mudanças críticas que alteraram as narrativas das estruturas normativas ao longo dos séculos, como exposto. Ainda, a segregação e expulsão da população de baixa renda para as periferias são consequências da estrutura econômica vigente na sociedade, agravadas pela urbanização intensa do século XX, colocando o mercado imobiliário como um dos atores com maior influência no ordenamento territorial brasileiro.

É imprescindível destacar que as políticas de regularização fundiária apenas se consolidam como instituição a partir da questão fundiária do país e o foco na propriedade privada desde a promulgação da lei de Terras (BRASIL, 1850). Apenas na 4ª conjuntura crítica se nota

indicações de outras medidas de regularização fundiária que promovem a segurança da posse sem a titulação de propriedade, como concessão de uso para fins de moradia. No entanto, com base no conceito de dependência de trajetória, ainda se observa com muita clareza o foco no estabelecimento da propriedade privada.

Com fundamento nas considerações de Roy (2005), conclui-se que as abordagens de planejamento urbano presentes nas políticas de regularização fundiária ainda parecem afastadas da realidade do Brasil, um país em desenvolvimento. Ao longo da análise, observa-se como poucos marcos legais e políticas obtiveram algum sucesso na tentativa de solucionar a precariedade da questão fundiária e, a partir da 4ª conjuntura, dos assentamentos informais.

Em suma, este trabalho contribui para a construção da abordagem institucional no planejamento urbano, avaliando a dimensão instrumental das políticas de regularização fundiária, ainda em escala federal. Ademais, espera-se que esta discussão possa fornecer e fomentar futuras investigações sobre a temática, servindo de base para a produção de estudos mais aprofundados.

5. Referências

ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1997.

ALVEAL, Carmen. **Converting land into property in the Portuguese atlantic world, 16th - 18th century**. Tese de doutorado. Johns Hopkins University – EUA, 2007.

AZEVEDO, Sérgio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, vol. 22, n. 4:107, Rio de Janeiro, 1988.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

_____. **Decreto 1.318**, de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm>. Acesso em: 05 de dezembro de 2022.

_____. **Lei n. 601**, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

_____. **Lei 3.071**, de 01 de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022. BRASIL. **Lei n. 4.505**, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

_____. **Lei n. 6766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

_____. **Lei n. 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. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

_____. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

_____. **Lei n. 11.481**, de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

_____. **Lei n. 11.977**, de 07 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. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

_____. **Lei n. 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 nº 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em 02 de dezembro de 2022.

_____. **Medida provisória 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. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/MPV/mpv759.htm>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

_____. **Projeto de Lei de Conversão n. 12**, de 03 de maio de 2017. Apresentação do Projeto de Lei de Conversão n. 12/2017, pela Comissão Mista da MPV 759/2016, que: "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". Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_imp.jsp?sessionId=node0djwod6vxjck7rnpflsrd5mlq225543.node0?idProposicao=2134362&ord=1&tp=reduzida>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

BERGER, Peter. L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R. Daniel. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. **World Politics**, 2007, vol. 59, n. 3, p. 341–369.

CURITIBA. **Decreto 1.488**, de 07 de outubro de 2022. Dispõe sobre a aplicabilidade da Lei Federal n.º 13.465, de 11 de julho de 2017 e do Decreto Federal n.º 9.310, de 15 de março de 2018, que dispõem sobre as normas de regularização fundiária rural e urbana e regulamenta o processo administrativo de Regularização Fundiária - Reurb, no âmbito do Município de Curitiba. Disponível em: <<https://mid.curitiba.pr.gov.br/2022/00367344.pdf>>. Acesso em 09 de dezembro de 2022.

DE SALIS, Carmem L. G. **Estatuto da Terra: origem e (des)caminhos** da proposta de reforma agrária nos governos militares. Tese (Doutorado em História - Faculdade de Ciências e Letras de Assis) - Universidade Estadual Paulista, Assis, 2008.

DE SOTO, Hernando. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DEEPHOUSE, David L. et al. Organizational Legitimacy: Six Key Questions. In: GREENWOOD, ROYSTON et al. (Org.). **The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2017. p. 1–42. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2849636>>. Acesso em: 05 de dezembro de 2022.

EDELMAN, Lauren B. Working Law: Legal Endogeneity and the Managerialization of Civil Rights. In **Working Law: Courts, Corporations, and Symbolic Civil Rights**. Chicago: The University of Chicago Press, p. 213, 2016.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto 22.900**, de 14 de maio de 2021. Institui e disciplina a comissão técnica de regularização fundiária urbana do município de Florianópolis. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/textyf>>. Acesso em 09 de dezembro de 2022.

GIDDENS, Anthony. **A Constituição da Sociedade**. 2a ed. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora Ltda., 2003.

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, v. 5, 2002.

GROSTEIN, Marta D. MetrÓpole e expansão urbana: a persistência de processos “insustentáveis”. **São Paulo em Perspectiva**. Vol.15 n.1 São Paulo, jan/mar 2001.

GUIMARÃES, Elione. **Terra de Preto: usos e ocupação da terra por escravos e libertos**. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2009.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 193–223, 2003.

Katznelson, Ira. **Periodization and preferences: reflections on purposive action in comparative historical social science**. In J. Mahoney and D. Rueschemeyer (Eds.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. 2003. Cambridge, Cambridge University Press: 270–301.

KOWARICK, Lúcio. Espoliação urbana, lutas sociais e cidadania: fatias de nossa história recente. **Espaços e Debates**, n. 40, São Paulo, 1997.

LIMONAD, Ester. Reflexões sobre o Espaço, o Urbano e a Urbanização. **GEOgraphia**, ano 1, nº 1, p. 71-91. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia1999.v1i1.a13364>. Acesso em: 07 de dezembro de 2022.

LOWNDES, Vivien. Rescuing Aunt Sally: Taking institutional theory seriously in urban politics. **Urban Studies**, v. 38, n. 11, p. 1953–1971, 2001. Disponível em:

<<https://journals.sagepub.com/doi/10.1080/00420980120080871>>. Acesso em: 07 de dezembro de 2022.

LOWNDES, Vivien; ROBERTS, Mark. **Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science**. [S.l.]: PALGRAVE MACMILLAN, 2013.

MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**, v. 29, n. 4, p. 507–548, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

_____. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estud. Av.**, São Paulo, v.17, n.48, p.151-166, agosto de 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 de outubro de 2021. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142003000200013>.

MOE, Terry M. Power and Political Institutions. **Perspectives on Politics**, v. 3, n. 2, p. 215–233, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S1537592705050176>>. Acesso em: 06 de dezembro de 2022.

MOTTA, Marcia. **Nas fronteiras do poder: conflitos de terras e direito agrário no Brasil de meados do século XIX**. Rio de Janeiro: Arquivo Público do estado do Rio de Janeiro, 1998.

NEE, Victor. **The new institutionalisms in economics and sociology**. In: Smelser, N. J. & Swedberg, R. (Eds.). *The handbook of economic sociology* (2a ed.). New York: Princeton University Press, 2005.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik; BRENNER, Neil. Neoliberal Urbanism Redux? **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 37, n. 3, p. 1091–1099, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/1468-2427.12066>>. Acesso em: 07 de dezembro de 2022.

PEDROZA, Manoela. **Engenhocas da Moral**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251–267, 2000.

_____. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

RANGEL, Ignácio. **Obras reunidas**, volume 1. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012

RIBEIRO, Tarcyla F. **Dominância Financeira, Regulação Legal e Espaço Urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2021.

ROMEIRO, Paulo. Breve histórico e comentários sobre a Lei do parcelamento do solo urbano (Lei Federal 6766/79). In: SAULE JR. Nelson (org). *A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

ROY, Ananya. Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. **Journal of the American Planning Association**, 2005, vol. 71, n. 2, p. 147-158. DOI:10.1080/01944360508976689

SÃO PAULO. **Lei n. 17.734**, de 11 de janeiro de 2022. Regulamenta, no âmbito do Município de São Paulo, os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária, de acordo com a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, e o Decreto Federal nº 9.310, de 2018, e dá outras providências. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17734-de-11-de-janeiro-de-2022/consolidado>>. Acesso em 08 de dezembro de 2022.

SCOTT, Richard W. Approaching adulthood: The maturing of institutional theory. **Theory and Society**, 37: 427–442, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1007%2Fs11186-008-9067-z>>. Acesso em: 06 de dezembro de 2022.

SILVA, Ligia O. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da lei de 1850. São Paulo: UNICAMP, 1996.

SORENSEN, André. New Institutionalism and Planning Theory. In: MADANIPOUR, MICHAEL GUNDER; WATSON, ALI VANESSA (Org.). *The Routledge Handbook of Planning Theory*. [S.l.]: Routledge, 2017. p. 250–263. Disponível em: <<https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315696072.ch20>>. Acesso em: 07 de dezembro de 2022.

_____. Institutions and Urban Space: Land, Infrastructure, and Governance in the Production of Urban Property. **Planning Theory and Practice**, v. 19, n. 1, p. 21–38, 2018. Disponível em: <<http://doi.org/10.1080/14649357.2017.1408136>>. Acesso em: 07 de dezembro de 2022.

SOUZA, Marcelo J. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos (7a ed.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SUCHMAN, Mark C. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. **The Academy of Management Review**, v. 20, n. 3, p. 571–610, 1995. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/258788>>. Acesso em: 06 de dezembro de 2022.

THELEN, Kathleen; CONRAN, James. **Institutional Change**. In: FIORETOS, O. FALLETI, T. G., et al (Ed.). *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford, UK: Oxford University press, 2016. p.1-25. ISBN 978–0–19–966281–4.