



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E
CONTABILIDADE
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

IGOR ARARUNA MOREIRA

EFEITOS ECONÔMICOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA
(REURB), COM ÊNFASE NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

FORTALEZA

2023

IGOR ARARUNA MOREIRA

**EFEITOS ECONÔMICOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA
(REURB), COM ÊNFASE NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Inez Silvia Batista Castro.

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- M837e Moreira, Igor Araruna.
Efeitos Econômicos da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), com ênfase no Município de Fortaleza / Igor Araruna Moreira. – 2023.
83 f. : il.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências Econômicas, Fortaleza, 2023.
Orientação: Profa. Dra. Inez Sílvia Batista Castro.
1. Regularização Fundiária Urbana. 2. Reurb. 3. Hernando de Soto. 4. Efeitos Econômicos. 5. Município de Fortaleza. I. Título.

CDD 330

IGOR ARARUNA MOREIRA

**EFEITOS ECONÔMICOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA
(REURB), COM ÊNFASE NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Inez Silvia Batista Castro.

Aprovada em 12/07/2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Inez Silvia Batista Castro. (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Jacqueline Franco Cavalcante
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. José Sydrião de Alencar Jr.
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

RESUMO

A urbanização brasileira ocorreu de forma acelerada e, muitas vezes, sem planejamento estatal, gerando uma distribuição desigual da população no espaço urbano, uma heterogênea disposição dos serviços públicos na cidade e o crescimento dos fenômenos da periferização e favelização. Nesse contexto, como reflexo das disputas socioeconômicas por acesso à terra urbana, surgiram Núcleos Urbanos Informais, caracterizados pela ocupação irregular ou clandestina, e que, com o passar do tempo, se consolidaram no solo citadino, dificultando sua remoção ou realocação. A partir do ano de 2017, uma nova resposta estatal para essa problemática foi o instituto da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), que após passar por um processo histórico-evolutivo tanto nos aspectos normativos, quanto procedimentais, consolidou-se por meio da Lei Federal 13.465/2017. A finalidade precípua desse instituto revela-se na incorporação do Núcleo Urbano Informal ao ordenamento territorial urbano e à concessão de direitos reais aos seus ocupantes. Por conseguinte, a regularização dos núcleos informais gera efeitos econômicos para a área beneficiada e também para toda a economia local, conforme teorizado por Hernando de Soto e, posteriormente, incorporado às políticas do Banco Mundial. A revisão bibliográfica sobre o tema confirmou como principais efeitos econômicos: a valorização do imóvel, o acesso qualificado ao mercado de crédito, a redução dos custos de transação e a diminuição da desigualdade de renda. A partir de tais fundamentos, torna-se possível a formulação de cenários prospectivos para o Município de Fortaleza, que em razão da sua urbanização, apresenta-se como um microcosmo representativo da realidade brasileira, e os quais evidenciam os benefícios econômicos da Reurb.

Palavras-chave: urbanização; núcleo urbano informal; regularização fundiária urbana (Reurb); Hernando de Soto; efeitos econômicos; Município de Fortaleza.

ABSTRACT

The Brazilian urbanization has occurred rapidly and often without state planning, generating an unequal distribution of the population in urban space, a heterogeneous arrangement of public services in the city, and the growth of the peripheralization and favelaization phenomena. In this context, as a reflection of the socioeconomic disputes over access to urban land, Informal Urban Centers have arisen, characterized by irregular or clandestine occupation, and which, over time, have consolidated on the city soil, making it difficult to remove or relocate. As of 2017, a new state response to this problem was the Urban Land Regularization (Reurb) institute, which after going through a historical-evolutive process in both normative and procedural aspects, was consolidated through Federal Law 13.465/2017. The main purpose of this institute is revealed in the incorporation of the Informal Urban Nucleus to the urban territorial planning and the concession of real rights to its occupants. Consequently, the regularization of informal settlements generates economic effects for the benefited area and also for the entire local economy, as theorized by Hernando de Soto and later incorporated into World Bank policies. The literature review on the subject confirmed as main economic effects: the appreciation of the property, the qualified access to the credit market, the reduction of transaction costs and the reduction of income inequality. From these foundations, it becomes possible to formulate prospective scenarios for the Municipality of Fortaleza, which, due to its urbanization, presents itself as a representative microcosm of the Brazilian reality, and which show the economic benefits of Reurb.

Keywords: urbanization; informal urban nucleus; urban land regularization (Reurb); Hernando de Soto; economic benefits; City of Fortaleza.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fluxograma simplificado do processo administrativo de Reurb – Fortaleza – 2023.....	34
Quadro I – Critérios para definir lotes passíveis de regularização fundiária urbana em Fortaleza	
.....	68

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Fortaleza – Cenários de valorização do Conjunto Irmã Dulce II – 2023	70
Tabela 2 – Fortaleza – Custo Médio por Imóvel Regularizado – 2023	71

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AOP	Análise de Orientação Prévia
BM	Banco Mundial
CCFDS	Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
CVA	Casa Verde e Amarela
GT	Grupo de Trabalho
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
Habitafor	Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MP	Medida Provisória
NUIC	Núcleo Urbano Informal Consolidado
PGM	Procuradoria Geral do Município de Fortaleza
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
Reurb-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
Reurb-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
Sepog	Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão
Seuma	Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente
SREI	Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: MARCO LEGAL	14
2.1 Qual a característica do processo de urbanização brasileiro?	14
2.2 Legislação pós constituição de 1988 e sua influência sobre a Reurb:	18
<i>2.2.1 Lei Federal nº 11.977/2009 - Programa Minha Casa, Minha Vida</i>	21
<i>2.2.2 Lei Federal nº 13.465/2017</i>	22
<i>2.2.3 Lei nº 14.118/2021 - Programa Casa Verde e Amarela</i>	25
<i>2.2.4 Lei Complementar Municipal nº 334/2022 – Município de Fortaleza</i>	26
<i>2.2.5 Medida Provisória (MP) 1.162/2023 – Relançamento do Programa Minha Casa Minha Vida</i>	27
2.3 Reurb – O Processo Jurídico Administrativo	28
<i>2.3.1 Vantagens do procedimento de Reurb</i>	34
3 TEORIA ECONÔMICA E REURB	37
3.1 Fundamentos econômicos para as políticas de regularização fundiária	38
3.2 Consequências econômicas da Reurb	45
3.3 Críticas à proposta desotiana e à estratégia da Reurb	50
4 EFEITOS ECONÔMICOS DA REURB E O CASO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA	56
4.1 Da Reurb e suas repercussões econômicas	57
<i>4.1.1 Efeito da Reurb sobre o acesso ao mercado de crédito</i>	57
<i>4.1.2 Efeito da Reurb sobre o sistema registral</i>	59
<i>4.1.3 Efeito da Reurb como política pública</i>	61
<i>4.1.4 Efeito da Reurb sobre o preço dos imóveis</i>	63
4.2 Cenário prospectivo dos efeitos econômicos da Reurb no Município de Fortaleza ..	66
<i>4.2.1 O Caso do Conjunto Irmã Dulce II</i>	69
5 CONCLUSÃO	73
REFERÊNCIAS	78

1 INTRODUÇÃO

A regularização fundiária urbana (Reurb) é um processo administrativo que busca introduzir núcleos urbanos informais consolidados (NUIC)¹ no ordenamento citadino, por meio da expedição de títulos públicos que garantam a posse ou propriedade aos ocupantes e assegure infraestrutura básica a área regularizada (BRASIL, 2017b). Tal procedimento apresenta consequências jurídicas, ambientais, urbanísticas, sociais e econômicas tanto para o espaço urbano, quanto para aqueles que forem beneficiados.

Em uma perspectiva histórica, a Reurb caracteriza-se como uma resposta político-administrativa às consequências do processo de urbanização brasileiro, que, assim como em outros países em desenvolvimento, ocorreu de forma rápida e desorganizada, resultando no fenômeno da macrocefalia urbana, ou seja, a elevada concentração da população em um número reduzido de cidades.

Para entender esse contexto, faz-se necessário realizar um maior aprofundamento acerca do desenrolar do processo de urbanização nos anos 1900. A dinâmica da explosão demográfica urbana possui vínculo com a espécie de atividade econômica que predominava nas cidades. Após o início do conflito global (2ª Guerra Mundial), a industrialização consolida-se como principal estratégia para o desenvolvimento nacional, gerando como consequência um crescimento sustentado das grandes cidades à época, dentre as quais se destacam as capitais dos estados. Nesse sentido, torna-se imperioso afirmar que o processo de urbanização brasileiro não se deu de forma homogênea, denotando diferentes graus evolutivos do tecido urbano (SANTOS, 1993).

Durante a década de 1950, as cidades brasileiras que se desenvolviam por meio de uma lógica de arquipélagos e foram conectadas por meio de investimentos estatais na infraestrutura de transporte, destacando-se o movimento rodoviário do governo Juscelino Kubitschek. Assim, firmou-se uma rede de conexão entre os principais centros urbanos do Brasil e permitiu-se o desenvolvimento do mercado consumidor nacional. Entre as décadas de 1960 e 1970, aprofunda-se a integração territorial, a qual estimula uma maior liberdade para a movimentação dos fatores de produção pelo território, permitindo uma alocação mais eficiente dos mesmos.

A expansão do crescimento urbano nacional pode ser didaticamente dividida em quatro etapas, a primeira denominada de “urbanização aglomerada”, que se caracteriza por uma

¹ “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, 2017b)

tendência nacional ao crescimento mais acelerado da população urbana em cidades com pelo menos 20 mil habitantes, se comparada ao crescimento da população urbana no Brasil como um todo. Já a segunda de “urbanização concentrada”, identificada como uma tendência ao surgimento de cidades de porte médio próximo à área de influência de grandes centros urbanos. A terceira etapa denomina-se de “estágio da metropolização” em que ocorre uma expansão das cidades cuja população contempla um milhão de habitantes e que, concomitantemente, exercem influência sobre seu entorno, dado poder de ascendência é reconhecido pela criação oficial das primeiras regiões metropolitanas no Brasil, por meio da Lei Complementar Federal nº 14 (BRASIL, 1973). A quarta etapa seria a tendência a “desmetropolização”, a qual não deve ser confundida com desurbanização e caracteriza-se por uma tendência de maior crescimento proporcional das cidades médias se comparado às metrópoles (SANTOS, 1993).

O adensamento populacional das grandes cidades produziu a ocupação de imóveis públicos e privados, como consequência de disputa pelo espaço urbano, uma vez que nem o Poder Judiciário e nem o Poder Executivo foram capazes de mitigar ou reverter tais situações, as ocupações se prolongaram no tempo e findaram por se consolidarem, o que implica que as suas remoções se tornaram demasiadamente dispendiosas, tanto num sentido social, quanto financeiro.

Por esse motivo, passaram a ser elaboradas legislações que visavam reorganizar o espaço urbano, de modo a, concomitantemente, combater a informalidade e garantir a dignidade da pessoa humana. Dentre elas, destaca-se o marco legal da regularização fundiária, a Lei Federal 13.465/2017, que vislumbrando o estado emergencial em que se encontrava a situação das grandes cidades nacionais, resolveu estabelecer as diretrizes normativas para desincentivar a formação de novos núcleos urbanos informais consolidados e integrar aqueles já existentes ao sistema formal cidadão.

No caso deste trabalho, o recorte específico do espaço urbano sobre o qual será analisado o instituto da Reurb e seus possíveis impactos econômicos será o Município de Fortaleza, capital com maior PIB da região Nordeste (IBGE, 2022) e classificada como metrópole (IBGE, 2020), a qual, por isso, pode ser considerada um microcosmo da realidade nacional. Nesse sentido, destaca-se que Fortaleza possui legislação própria para tratar da regularização fundiária urbana, a Lei Complementar Municipal nº 334/2022, que cumpre a função de suplementar a normativa federal e adaptar o processo de Reurb à realidade local.

O estudo dos efeitos econômicos da Reurb possui relevância acadêmica, uma vez que dentre os efeitos decorrentes da regularização fundiária permanece como enfoque pouco

explorado, por isso este trabalho científico busca avançar nessa temática, de modo a identificar as manifestações derivadas de tais impactos e avaliar sua recorrência em outras cidades.

O desenvolvimento desta pesquisa científica apresenta uma relevância prática para a Administração Pública, ente responsável pela condução do procedimento de regularização fundiária urbana, uma vez que os levantamentos bibliográficos e as análises presentes nesse estudo poderão auxiliar o processo de tomada de decisão dos governantes, os quais, conforme a Constituição, devem reger-se pelo Princípio da Eficiência Administrativa², implicando a exigência da aplicação de parâmetros racionais e mensuráveis para justificar a implementação de políticas e os gastos públicos.

Desta forma, faz-se necessário compreender que a elaboração de trabalhos científicos com foco na adoção de melhores práticas administrativas não engloba somente ajustes burocráticos, mas também resulta em impactos concretos para a sociedade.

O conhecimento limitado dos efeitos econômicos da Reurb gera a seguinte problemática: comprometimento da capacidade da Administração Pública de racionalmente contemplar a vantajosidade da regularização fundiária sobre outras estratégias de efetivação do direito à moradia, reduzindo a competência da mesma para decidir acerca da implantação ou não de determinados procedimentos de Reurb. A limitada capacidade analítica do Poder Executivo estimula a conduta de concessão de maior peso para políticas de construção de novas unidades habitacionais, por desconhecer as repercussões econômicas que se associam diretamente à regularização efetiva de um NUIC.

Dentre as teses para avaliar economicamente os benefícios de uma política de Reurb, destaca-se o pensamento do economista peruano Hernando de Soto, o qual aponta a irregularidade fundiária como um capital oculto, cujo potencial resta impedido de ser plenamente explorado pelos ocupantes informais ou até mesmo pelo Estado. E, por sua vez, indica a introdução desses recursos imobiliários em um sistema econômico-financeiro formal como uma possível estratégia de combate ao subdesenvolvimento.

Assim, para a avaliação econômica da Reurb, a metodologia aplicada no presente trabalho científico usa dois métodos de formação de conhecimento. O primeiro trata de revisão bibliográfica de artigos e documentos científicos que tratam da temática central desta pesquisa, de modo a identificar o atual estado do pensamento e, concomitantemente, formular

² Previsto no caput do artigo 37 da Constituição Federal, este princípio insere-se como um dos deveres da Administração Pública, impondo a todo agente público a realização de suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. (STJ, 2023)

raciocínios críticos sobre as abordagens observadas. O segundo refere-se à construção de cenários prospectivos acerca dos impactos econômicos da Reurb sobre o Município de Fortaleza, a partir da bibliografia consultada.

Para cumprir o objetivo central do trabalho de compreender os efeitos econômicos da Reurb, foram desenvolvidos três capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro capítulo busca implementar síntese histórica do processo de urbanização que se deu nos níveis nacional, regional, estadual e local, onde cada nível superior impactou diretamente aquele inferior. No caso específico desta pesquisa, selecionou-se o Município de Fortaleza, como território que sintetiza as consequências do modelo de urbanização implementado no Brasil, tornando possível a replicação das análises efetuadas sobre essa área para outras unidades administrativas locais. Em seguida, inventariam-se as principais peças legislativas e programas governamentais, pós-1988, que versem sobre ou impactam diretamente a temática da regularização fundiária urbana, com o fito de evidenciar as balizas normativas que regulam os diferentes aspectos desse instituto, para, ao fim, definir o conceito de Reurb.

O segundo capítulo objetiva expor as mais relevantes teorias econômicas que fundamentam e balizam a regularização fundiária, com destaque para a tese de Hernando de Soto e a proposta de “governança fundiária” preconizada pelo Banco Mundial. Em seguida, analisam-se os preeminentes impactos econômicos que derivam da conclusão efetiva de um procedimento de Reurb, que se difundem entre aspectos de valorização imobiliária, acesso mais qualificado ao mercado de crédito e desenvolvimento. Posteriormente, serão avaliadas as críticas que são formuladas em desfavor da teoria desotiana e do próprio procedimento de Reurb.

O terceiro capítulo explicita as principais pesquisas que mensuraram numericamente os efeitos econômicos da Reurb, sob a perspectiva de que não haveria impedimento para que tais efeitos pudessem ser replicados na capital cearense. Ao fim, serão elaborados cenários prospectivos acerca do Município de Fortaleza, de modo a mensurar o impacto que a implementação de um programa de regularização em massa teria sobre a economia local.

2 URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: MARCO LEGAL

2.1 Qual a característica do processo de urbanização brasileiro?

A colonização do Brasil se deu pela implantação de atividades inicialmente extrativistas, no caso do ciclo do pau-brasil e posteriormente atividades agrícolas primárias no caso do ciclo da cana-de-açúcar. Assim, a ocupação do território começou no campo, sendo as cidades exceção no cenário de início da colonização. A cidade, ao contrário dos dias atuais, não se apresentava como sinônimo de dinamismo social e produtivo, funcionava como um centro administrativo, que marcava no território a presença da coroa portuguesa.

O crescimento da faixa da população que habitava a zona urbana se elevou de forma lenta entre a fase colonial e o final do século XIX. Apesar de ser possível observar, principalmente na região de São Paulo, o início de um processo de industrialização financiado pelos excedentes da economia cafeeira, contanto no século XX, percebe-se uma aceleração do ritmo de crescimento da população urbana nos anos de 1930, tornando-se predominante no território brasileiro na década de 1970 (IBGE, 2023).

O processo de urbanização de uma localidade específica, que, no caso deste estudo científico, foca-se na cidade de Fortaleza, sofre influência direta do contexto nacional, regional e estadual em que a localidade está envolta. Contudo, de modo a respeitar a delimitação temática a que se propõe essa pesquisa serão tecidos breves comentários acerca do processo de urbanização da região Nordeste e do Estado do Ceará, para em seguida adentrar com maior ênfase no processo de urbanização da capital alencarina.

Em uma breve retrospectiva da criação do arcabouço administrativo que impulsionou a urbanização brasileira e conseqüentemente do Estado do Ceará, destaca-se que em 21 de agosto de 1964, por meio da Lei nº 4.380 criou-se o Banco Nacional de Habitação (BNH), empresa pública responsável pela direção e implantação de programas de desenvolvimento urbano, sendo extinto em 1986, momento em que a Caixa Econômica Federal assumiu as atribuições do BNH (ARAGÃO, 2010, p.90).

Diante do cenário federal na década de 1960, os estados membros foram estimulados a criarem seus próprios programas e órgãos para lidar com a questão habitacional. No caso do Governo do Estado do Ceará:

“em 1964 foi criada a Companhia Habitacional do Estado do Ceará – CHEC, a qual, a partir de 1968, foi transformada em COHAB-CE, responsável pelos projetos do interior do estado, e COHAB-FOR responsável pelas realizações na capital, Fortaleza. Em 1972 a COHAB-FOR se fundiu à COHAB-CE que manteve esta estrutura até sua extinção em 1999.” (ARAGÃO, 2010, p. 25).

No município de Fortaleza, destaca-se a construção dos seguintes conjuntos habitacionais pela COHAB:

“Pirambu (1967), Monte Castelo (1968), Aliança I (1970), Aliança II (1980), Santa Luzia do Cocó (1971), Prefeito José Walter (1973), Conjunto Ceará I (1977), Conjunto Ceará II (1978), Conjunto Ceará III (1979), Conjunto Ceará IV (1981), Esperança (1981) e Novo Mondubim (1982)”. (PAIVA, 2010 apud SOUSA, 2010, p. 93)

O censo de 1970, detectou que a população brasileira se tornara predominantemente urbana, já a região Nordeste e o Estado do Ceará, afetados pelo contexto nacional, somente na década seguinte (1980), demonstrando uma vinculação e encadeamento dos processos de construção do espaço urbano, como esclarece Leopoldo de Souza (2015, p. 126):

“A sintonia entre as taxas de urbanização nordestina e cearense mostra que a região Nordeste como uma totalidade de relações específicas e universais tem uma forte relação com a dinâmica do Estado do Ceará. As políticas de incentivos fiscais e financeiros às empresas, a aposta no turismo e no agronegócio, uma instituição como a SUDENE mediando o jogo de interesses da região, o êxodo rural, as migrações que antes se dirigiam às cidades e regiões mais ricas e agora são de retorno, formam os traços fundamentais dos estados e metrópoles nordestinas no Ceará não é diferente, tampouco em Fortaleza.”

No caso da urbanização do Ceará, observa-se uma localidade que por questões climáticas, simbolizadas pelo fenômeno da seca, não se apresentava como área de atração para o povoamento ou para a implantação de atividades agrícolas. O Estado teve a ocupação inicial do território vinculada à pecuária extensiva. E quanto à industrialização do Estado, esta esteve intrinsecamente vinculada ao planejamento e a intervenção governamental, destacando-se a atuação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) criado em 1958, que fora complementada pelas ações da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), entre as décadas de 1960 e 1970.

Nos decênios seguintes, com a instalação do processo de globalização da produção, a indústria não se encontrava mais presa ao solo e sim livre para se mover em busca de

vantagens competitivas, o Ceará, em razão de políticas de incentivos fiscais, tornou-se um polo atrativo de indústrias, acelerando a ocupação irregular da área urbana, que passava a refletir fisicamente a divisão técnica do trabalho entre classe trabalhadora e a classe detentora dos meios de produção:

“Deste crescimento urbano predominantemente excludente, emergem diversas questões associadas à forma desigual como se dá o acesso aos benefícios trazidos pela urbanização, assim como aos conflitos e incompatibilidades de uso e ocupação do território levando ao surgimento de marcas de degradação ambiental comprometedoras das condições de habitabilidade nas diferentes escalas. É na construção dos espaços residenciais, sejam eles formais ou informais, legais ou ilegais, promovidos pelo poder público ou pelo setor privado, tecnicamente assistidos ou auto-construídos, que se perceberá a forma mais predatória com que a expansão da urbanização tem se dado, tanto nas áreas centrais como nas áreas intermediárias, peri-urbanas ou mesmo em zonas de transição urbano-rural.” (ELIAS; PEQUENO, 2014, p. 18)

Da mesma forma pode ser estabelecida uma vinculação direta entre a urbanização de Fortaleza e os reflexos do contexto regional e estadual, uma vez que a unidade municipal refletiria uma síntese das oportunidades e ameaças que, originadas do contexto externo, afetavam a ocupação do espaço urbano. Tais circunstâncias levaram a transformação de Fortaleza em um centro urbano, no qual prevalecem atividades citadinas típicas e que exerce influência sobre os territórios vizinhos, assim o município, em 1973, já seria classificado como metrópole. Nesse sentido, Leopoldo de Souza (2015, p. 122), desenvolve a tese de que a metropolização de Fortaleza se desenvolve em quatro eixos:

“Fortaleza metropoliza-se seguindo quatro vetores de expansão: o primeiro data da segunda metade da década de 1970, marcado pelas políticas industriais e habitacionais, em direção à Maracanaú e Caucaia; o segundo, pela expansão industrial abrangendo os municípios Eusébio e Horizonte, a partir dos anos 1980; o terceiro expande-se pela faixa litorânea oeste, tendo Caucaia e São Gonçalo do Amarante como foco com difusão dos conjuntos habitacionais, lazer, turismo e complexos industriais e portuários; e o quarto vetor propaga-se pelos municípios de Aquiraz e Eusébio, sob a égide das segundas residências e dos complexos turísticos.”

Outrossim, o mesmo autor esclarece que as atividades industriais imobiliária e turística ocuparam um papel de relevância no processo de urbanização e metropolização de Fortaleza, sendo elas o motor econômico e desenvolvimento que impulsionam os quatro eixos retromencionados:

“Com base nos eixos metropolitanos de Fortaleza, podemos falar nos níveis de metropolização, que seriam basicamente três: metropolização produtiva, metropolização imobiliária e metropolização litorânea. Eles se conectam, um corrobora com o outro em inúmeros momentos e até permanentemente. Todos participam da totalidade da produção do espaço metropolitano e se confundem, magistralmente, em seus movimentos e contradições.” (LEOPOLDO DE SOUZA; 2015, p. 136)

Os efeitos desse rápido crescimento populacional estampam suas consequências no tecido urbano de Fortaleza e Região Metropolitana, que apresenta 531.093 domicílios urbanos inadequados, segundo critérios de ausência ou deficiência de infraestrutura; de insuficiência de condições edilícias básicas; ou de irregularidade fundiária, conforme a pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro (2020).

Assim, pode-se compreender que a forma com que se deu a urbanização brasileira (célere, concentrada e desigual), deixou vestígios inegáveis no território nacional, sendo este também o cenário no qual se desenvolvem as atividades econômicas:

“Normalmente, os assentamentos informais são estabelecidos por incorporadores clandestinos ou por novos moradores que ocupam terrenos públicos, comunais ou privados. Na maioria dos casos, esses incorporadores ou residentes demarcam os lotes e começam a construir moradias rudimentares. Inicialmente, os serviços públicos, como pavimentação, iluminação pública, água e saneamento são inexistentes. Com o passar do tempo, os edifícios são ampliados, materiais de construção mais duráveis substituem os temporários e alguns serviços públicos começam a aparecer. A provisão de serviços públicos geralmente estimula mais a construção” (FERNANDES, 2011, p.4)

Nesse diapasão, é possível estabelecer uma relação entre a urbanização e o desenvolvimento econômico de determinadas regiões do Brasil, uma vez que ambos os fenômenos se retroalimentam.

Tal cenário é condizente com a Teoria do Polos de François Perroux, que identifica aspectos do território local como uma variável relevante para o crescimento ou desenvolvimento econômico de determinada área. Em regra, a implantação de uma unidade motriz, que pode ser caracterizada como a instalação de uma indústria ou setor produtivo específico em uma região, acaba estabelecendo e fortalecendo relações econômicas que, por sua vez, afetam o desenvolvimento de todo um espaço. A indústria, que se constitui como atividade típica do espaço urbano, acaba por atrair população e investimentos para essa zona citadina.

“Logo, destaca-se o trabalho desenvolvido por François Perroux, em 1955, que elaborou a teoria dos polos de crescimento. O polo de crescimento tem uma forte

identificação geográfica, porque é produto das economias de aglomeração geradas pelos complexos industriais, liderados pelas indústrias motrizes.” (MATTE JÚNIOR; ALVES, 2017, p. 104)

Uma localidade que disponha de infraestrutura básica, de acesso a serviços públicos e de arranjo físico que facilite o fluxo de fatores de produção congrega características que lhe concederão uma vantagem competitiva na atração de investimentos públicos e privados e, conseqüentemente, na formação de renda. Em uma via de mão dupla, a ocupação do solo influencia diretamente o desenvolvimento econômico e este influencia a forma de ocupação do solo, ou seja, observa-se uma territorialização da economia no espaço urbano.

O próximo tópico contemplará uma evolução, ao longo do século XX, do arcabouço normativo e da miríade de programas governamentais que buscaram orientar a ocupação do solo urbano e a mitigar os efeitos negativos da ocupação irregular da cidade. Tal levantamento terá como foco a efetivação do direito à propriedade, o estabelecimento da moradia como direito social e a instituição dos parâmetros legais e administrativos para a implementação do instrumento da regularização fundiária urbana (Reurb).

2.2 Legislação pós constituição de 1988 e sua influência sobre a Reurb:

A regularização fundiária urbana (Reurb), na forma estabelecida pela Lei Federal 13.465/2017, é resultado de uma evolução histórica, cujo encadeamento de fatos encontra-se registrado nos atos legislativos e programas estatais estabelecidos ao longo dos anos. De modo a se ater ao objetivo central desta pesquisa, faz-se necessário limitar a análise aos instrumentos jurídico-políticos que surgiram a partir do estabelecimento da nova ordem constitucional de 1988, uma vez que a Constituição Federal fixa o direito social à moradia e a competência do município para organizar o espaço urbano, restando para Administração Pública o dever de desenvolver políticas para implementar e assegurar a eficácia as garantias asseguradas pela Carta Magna.

A constituição cidadã de 1988, que recebe tal alcunha em razão do elevado peso que a participação popular teve sobre seu texto final, inaugura uma nova dinâmica legislativa e programática para o tema da moradia e habitação no Brasil.

Uma vez que a organização do espaço urbano passa a ter como ator principal o município, conforme previsto no Art. 30 da Constituição Federal, o novo arcabouço legal também modificou a situação financeira e arrecadatária da municipalidade, concedendo-lhe

maior capacidade e independência de investimento nas políticas públicas. Isso tudo representa uma descentralização do modelo de desenvolvimento urbano, se comparado às décadas anteriores do século XX, em que o papel de ente impulsionador da organização urbana repousava sobre a esfera do Governo Federal.

Ademais, o Título VII do texto constitucional, intitulado “Da Ordem Econômica e Financeira”, o qual busca traçar parâmetros normativos para o desenvolvimento econômico nacional, inclui de maneira destacada, no capítulo específico para a política urbana, uma relação intrínseca entre a cidade e a economia. Nesse sentido, evidenciam-se os artigos 182 e 183, que foram incluídos no texto constitucional por meio de proposta de emenda popular encaminhada ao Congresso Nacional pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana. O artigo 182 aponta o Poder Executivo municipal como ator central da política urbana e destaca o Plano Diretor como ato normativo central para a orientação do espaço urbano, além de desabonar a subutilização da terra urbanizada (BRASIL, 1988).

Outrossim, por meio da Emenda Constitucional nº 26, de fevereiro de 2000, o direito à moradia foi incluído no rol do artigo 6º da Constituição Federal, o qual enumera os direitos sociais que constituem a segunda dimensão dos direitos humanos e demandam a efetiva ação do Estado para a sua concretização.

Em 2001, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada como Estatuto da Cidade, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, o que trouxe para o arcabouço legislativo brasileiro diretrizes para a efetiva aplicação das normas de caráter urbano previstas na Constituição. Desse modo, transporta-se a política urbana de um estágio estratégico, de conceitos amplos e gerais, para um estágio tático, em que se define com maior precisão os institutos jurídicos a serem utilizados para alcançar os objetivos especificados na Carta Magna. Novamente, ao longo dessa lei, reafirma-se a conexão entre o solo urbano e a atividade econômica, definindo-se que os parâmetros para uso e ocupação do solo estejam também orientados por aspectos econômicos, quais sejam: a otimização da distribuição da população e das atividades econômicas no espaço municipal; o incentivo a padrões de consumo que estimulem o desenvolvimento econômico sustentável; adequação dos instrumentos fiscais de arrecadação e gastos públicos como ferramentas proporcionadoras de bem-estar social; e o estabelecimento de normas urbanísticas que sejam balizadas pelas características socioeconômicas da população a ser beneficiada ou afetada pela política estatal. Segundo o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001):

“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

V – planejamento do desenvolvimento das cidades, **da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município** e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

[...]

VIII – adoção de **padrões de produção e consumo de bens e serviços** e de expansão urbana compatíveis com os limites da **sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município** e do território sob sua área de influência;

[...]

X – adequação dos instrumentos de **política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano**, de modo a privilegiar os investimentos **geradores de bem-estar geral** e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

[...]

XIV – **regularização fundiária** e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a **situação socioeconômica** da população e as normas ambientais;”

Uma vez que a temática urbanística trata-se de uma competência legislativa concorrente³ (*policy decision-making*), conforme artigo 24 da Constituição Federal, cabendo à União expedição de normas de caráter geral; e identifica-se como competência administrativa comum (*policy-making*) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” e “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”, conforme art. 23 da Constituição Federal.

Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, o que representa uma indicação do reconhecimento governamental da relevância do espaço urbano para o desenvolvimento nacional. Esse Ministério permitiu a concentração da capacidade decisória e de planejamento em um único órgão, gerando uma maior celeridade na implantação de políticas urbanas relevantes.

Por meio da técnica de desconcentração e especialização administrativa, no âmbito do Ministério das Cidades criou-se a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), a qual estruturou uma estratégia nacional para o planejamento territorial urbano, que foi subdividida em quatro programas: “Fortalecimento da Gestão Urbana, que apoia a implementação dos Planos Diretores Participativos; Programa Papel Passado, que trata da

³ “Competência que se exerce simultaneamente sobre a mesma matéria por mais de uma autoridade ou órgão” (VADE MECUM BRASIL, 2023).

regularização de assentamentos da população de baixa renda; Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, que promove o aproveitamento de imóveis urbanos subutilizados e o Programa de Prevenção da Ocupação das Áreas de Risco.” (ROLNIK, 2016, p.204)

Também no âmbito do Ministério das Cidades surgiu, como política habitacional de combate ao déficit quantitativo de moradias, o Programa Minha Casa, Minha Vida, o qual alterou radicalmente o paradigma urbano nacional.

Durante a presidência Jair Messias Bolsonaro (2019 -2022), o Ministério das Cidades foi combinado com o Ministério da Integração Nacional para formar o Ministério do Desenvolvimento Regional, que congregou as funções das duas pastas. Já com o retorno de Luís Inácio Lula da Silva ao governo o Ministério das Cidades foi reinaugurado.

2.2.1 Lei Federal nº 11.977/2009 - Programa Minha Casa, Minha Vida.

De modo a manter-se adstrito à temática da regularização fundiária urbana, destaca-se, dentre a normativa programática⁴ que visa concretizar o direito à moradia, a Lei Federal nº 11.977, de 7 de Julho de 2009, a qual mudou o patamar da política habitacional no Brasil, tornando-se referência de uma política bem sucedida e que gerou impactos socioeconômicos que se perpetuaram no longo prazo.

Em um contexto de deterioração das economias mundiais, ainda reflexo da crise do *subprime* americano no ano de 2008, optou-se pela utilização de um mecanismo econômico anticíclico que envolvia o setor da construção civil, decorrendo assim, o lançamento, pelo Governo Federal, do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que foi regulamentado pelo marco da lei nº 11.977, a qual além de dispor acerca do PMCMV, também inaugura no nível legislativo Federal a temática da regularização fundiária em assentamentos urbanos. Nesta feita, a lei nº 11.977 trata-se de um arcabouço que busca combater tanto o *déficit* habitacional quantitativo, quanto qualitativo.

Especificamente quanto à regularização fundiária no espaço urbano, a norma em questão a definiu como um procedimento administrativo complexo, o qual envolve diligências urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas (Art. 46), e se subdivide em duas

⁴ “Aquela em que o constituinte não regula diretamente os interesses ou direitos nela consagrados, limitando-se a traçar princípios a serem cumpridos pelos poderes públicos (Legislativo, Executivo e Judiciário) como programas das respectivas atividades, pretendendo unicamente a consecução dos fins sociais pelo Estado” (STJ, 2023).

espécies: regularização fundiária de interesse social e regularização fundiária de interesse específico.

A primeira se aplica a “assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda”, sendo de responsabilidade do poder público o dever de custear a implantação da infraestrutura mínima necessária na área objeto de regularização (art. 55); já a segunda espécie incide sobre ocupações irregulares do solo urbano em que não seja possível o enquadramento no tipo anterior e, por sua vez, prevê a possibilidade de que o dispêndio com obras de infraestrutura necessárias seja financiado em parte pela população beneficiada (art. 62).

2.2.2 Lei Federal nº 13.465/2017.

A edição da Medida Provisória nº 759/2016 foi motivada, em parte, pela inexistência de um procedimento padronizado e comum para execução da regularização fundiária urbana e rural, uma vez que essa temática encontrava-se prevista de forma espaçada no ordenamento jurídico nacional gerando conflitos aparentes entre dispositivos legais de diversas hierarquias normativas, o que impedia um célere andamento desses procedimentos e muitas vezes levava à judicialização desta temática, implicando em maior morosidade na conclusão dos procedimentos de regularização fundiária.

Ademais, a exposição de motivos que acompanhou o envio do texto da Medida Provisória ao Congresso Nacional também aponta explicitamente motivos de caráter econômico que justificam a relevância desta proposta legislativa. Primeiramente, aponta-se que após a conclusão da regularização fundiária de ocupações irregulares e clandestinas, que apesar de comporem a realidade fática urbana não estão inseridas no sistema formal, estas estariam aptas a se converterem em alvos específicos de investimentos e políticas públicas. Em um segundo momento, evidencia-se que o registro e reconhecimento do direito do ocupante sobre o imóvel objeto de regularização permite ao mesmo oferecer esse bem como “garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito” (BRASIL, 2016). Posteriormente, faz-se a observação de que a regularização fundiária urbana tenderia a gerar um cenário propício a maior arrecadação tributária e a elevação do “patrimônio imobiliário do País”. E, por fim, ressalta-se a importância do fator terra para o desenvolvimento econômico de uma nação:

“91. Como é sabido, a terra constitui a base para o desenvolvimento econômico e social de um País. É nela que se desenvolvem a moradia, a indústria e o comércio. Quando a terra – urbana ou rural – não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes. Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira.” (BRASIL, 2016).

Assim, a exposição de motivos que fundamenta a Medida Provisória nº 759/2016 confirma a intrínseca ligação entre a o acesso à terra urbana e o desenvolvimento econômico de uma localidade, uma vez que a formalização registral da propriedade contribui para uma maior inserção do beneficiário no sistema econômico e financeiro.

Em destaque, a MP nº 759/2016 inovou ao redefinir o conceito de informalidade, de modo a expandir as possibilidades fáticas que autorizariam a implementação de um procedimento de Reurb; ao criar uma nova modalidade de aquisição do direito real de propriedade, que se procederia por meio do instrumento de legitimação fundiária; e ao desburocratizar o processo de análise, deferimento e registro da Regularização Fundiária Urbana:

“Art. 9º Para fins desta Medida Provisória, consideram-se:

II - núcleos urbanos informais - os clandestinos, irregulares ou aqueles nos quais, atendendo à legislação vigente à época da implantação ou regularização, não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, sob a forma de parcelamentos do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos;” (BRASIL, 2016).

“Art. 21. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato discricionário do Poder Público àquele que detiver área pública ou possuir área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado. § 1º Na legitimação fundiária, o beneficiário adquire a unidade imobiliária com destinação urbana devidamente regularizada livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando esses disserem respeito ao próprio legitimado.” (BRASIL, 2016).

Após os devidos trâmites legais de conversão da Medida Provisória em lei⁵, em 11 de julho de 2017 fora promulgada a Lei 13.465 de 2017, que “dispõe sobre a regularização

⁵ Dentro do prazo constitucional de 60 (sessenta dias) para a conversão de uma medida provisória em lei pelo Congresso Nacional, a comissão mista do Congresso, presidida pelo Deputado Federal Izalci Lucas, após receber e analisar 732 (setecentos e trinta e dois) pedidos de emendas legislativas (BRASIL, 2017a), proferiu em 03 de maio o Parecer (CN) nº 1, de 2017 (BRASIL, 2017a), de relatoria do Senador Romero Jucá, o qual deu origem ao Projeto de Lei de Conversão nº 12, de 2017, que iniciou seus trâmites pela Câmara Federal em 04 de maio de 2017 e teve seu texto aprovado em 25 de maio de 2017. Já os trâmites pelo Senado Federal se concluíram em 13 de junho de 2017.

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”. (BRASIL, 2017b)

A *posteriori*, esta legislação fora regulamentada pelo Decreto Federal nº 9.310, de 15 de março de 2018, que “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”. (BRASIL, 2018)

A lei 13.465/2017 foi elaborada com base na experiência prévia obtida com a aplicação da Medida Provisória 759/2016, o que permitiu ao legislador propor aprimoramentos ao texto anterior. Nesse sentido, a nova Lei supre lacunas da MP, tornando explícito que a regularização fundiária se trata de um procedimento que envolve simultaneamente a “incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e a titulação de seus ocupantes” (BRASIL, 2017b), de modo a afastar críticas de que o modelo de Reurb estabelecido pela lei seria meramente titulatório.

Ademais, ainda procedendo com a comparação entre os dois textos normativos, destaca-se o acréscimo de previsões normativas que não eram contempladas na Medida Provisória, de modo a esclarecer que a classificação da modalidade de Reurb (interesse social ou interesse específico) visa identificar os “responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas” (BRASIL, 2017b); elucidar que qualquer dos legitimados a propor o procedimento de Reurb “poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária”(BRASIL, 2017b), removendo maiores entraves do processo administrativo; e assegurar que o requerimento de instauração da Reurb possui o condão de propiciar a permanência dos “ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas” até o arquivamento definitivo do procedimento (BRASIL,2017b).

A próxima etapa da construção institucional da política estatal de moradia foi o Programa Casa Verde e Amarela, que apresentava uma nova abordagem para a temática.

2.2.3 Lei nº 14.118/2021 - Programa Casa Verde e Amarela.

Em 2021, ocorreu uma nova mudança relevante no paradigma da política habitacional brasileira, já que se revogou parte da Lei Federal nº 11.977/2009 e extinguiu-se o Programa Minha Casa Minha Vida. Dessa maneira, estabeleceram-se novos parâmetros para a construção e aquisição de unidades habitacionais de interesse social, além de remodelar os programas federais relacionados à regularização fundiária.

A lei nº 14.118 de 12 de janeiro de 2021, com origem na conversão da MP nº 996 de 25 de agosto de 2020, instituiu o programa federal Casa Verde e Amarela (CVA) e altera uma série de leis, entre elas a 13.465, de 11 de julho de 2017. Neste sentido, apresenta-se como um programa público que tanto busca fomentar a produção de novas unidades habitacionais de interesse social, quanto estimular a política de regularização fundiária urbana (Reurb).

No que concerne a Reurb, o Governo Federal lançou, como eixo do CVA, o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, por meio da Resolução nº 225, de 17 de dezembro de 2020, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS), o qual buscava selecionar projetos de Reurb para serem financiados pela União, ao cabo dessa seleção foram escolhidos “um total de 245 áreas, em 156 municípios, somando 101.171 famílias e um valor estimado de financiamento de R\$ 414.039.329,00” (BALBIM; KRAUSE, 2022), dentre estes o estado do Ceará representa 25 projetos, dos quais 09 estão localizados no município de Fortaleza (BRASIL, 2022). Não obstante, tais empreendimentos ainda se encontram pendentes de implementação na capital cearense.

Entretanto, tais projetos de regularização estão encontrando dificuldades para serem iniciados, uma vez que o Governo Federal optou por utilizar agentes financeiros estatais e regionais com menor grau de expertise em financiamento de projetos que envolvam a temática habitacional. No caso específico do Ceará, o agente financeiro credenciado fora o Banco do Nordeste (BNB-CE), conforme indicado por publicação da Caixa Econômica Federal (2022).

Dentre as alterações legislativas empreendidas pela lei nº 14.118/2021 na 13.465/2017, destaca-se uma definição mais clara das responsabilidades de custeio dos procedimentos de Reurb-S que recai sobre o Município e de Reurb-E, que incide sobre os beneficiários ou requerentes privados.

Nesse sentido de melhor delimitação dos elementos da regularização fundiária urbana, as administrações municipais passaram a editar normativas próprias sobre a temática, de

modo a internalizar em seus respectivos arcabouços legais as regras da Reurb, algo que também ocorreu na capital cearense.

2.2.4 Lei Complementar Municipal nº 334/2022 – Município de Fortaleza.

A Prefeitura de Fortaleza, objetivando estruturar a administração municipal para a execução de procedimentos de regularização fundiária, organizou um grupo de trabalho (GT) que envolvia as secretarias municipais cuja função administrativa estaria diretamente ou transversalmente afeta a Reurb, quais sejam: Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente (Seuma), Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional (Habitafor), Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (Sepog) e a Procuradoria Geral do Município de Fortaleza (PGM); tal GT objetivaria, inicialmente, elaborar minuta de projeto de lei acerca da regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E). Contudo, ao longo dos trabalhos, a finalidade do grupo foi expandida, de modo a abarcar a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S). Findado na confecção de uma lei municipal que internaliza a Legislação Federal (13.465/2017) para o âmbito local, realizando-se as adaptações pertinentes à realidade de Fortaleza e estabelecendo o fluxo administrativo para a consecução de um procedimento simples, transparente e seguro de Reurb. (FORTALEZA, 2022a)

O produto decorrente dos esforços do grupo de trabalho foi encaminhado, por meio da mensagem nº 46, de 26 de setembro de 2022, a Câmara de Vereadores de Fortaleza na forma de projeto de lei complementar, o qual, após as devidas discussões legislativas, restou aprovado como lei complementar municipal nº 334, de 30 de setembro de 2022, tornando-se o marco legal para a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Município de Fortaleza. (FORTALEZA, 2022a)

Destaca-se do texto da mensagem nº 46 que o projeto de lei complementar busca efetivar a regularização fundiária plena, ao sublinhar que o gênero de Reurb a ser executada contempla tanto a concessão de direito real sobre o solo urbano, quanto a melhoria de qualidade de vida da população, ou seja, deixa claro que a regularização pretendida vai além do mero aspecto titulatório.

“A Regularização Fundiária Urbana (Reurb) consiste em um relevante instrumento para a concretização do direito à moradia adequada e da função social da propriedade urbana, que compreende um conjunto de medida jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, conferindo direito real aos seus ocupantes. A Reurb tem como objetivo não apenas

conferir segurança da posse aos ocupantes de núcleos urbanos informais, mas garantir o acesso de todos aos serviços e equipamentos de infraestrutura urbana, melhorando a qualidade de vida da população” (FORTALEZA, 2022a)

Ademais, ressaltam-se algumas inovações trazidas pela lei complementar municipal nº 334/2022, as quais foram fundamentais para suplementar a lei federal e para o estabelecimento de procedimentos e fluxos administrativos para o trâmite dos processos de regularização fundiária. A LC 334/202, de modo inovador, explicita o caráter econômico da Reurb, ao delimitar como um de seus objetivos a melhora das condições econômicas dos ocupantes dos núcleos urbanos informais e, ao reconhecer que a garantia do direito constitucional à moradia por meio da Reurb inclui um custo para a administração pública, o qual deve ser justamente distribuído entre aqueles que se beneficiam, principalmente entre aqueles que não se enquadram na categoria de baixa renda (FORTALEZA, 2022a). Nesse sentido, a lei fixou os valores arrecadados com a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (Reurb-E) como fonte de financiamento para a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S). (FORTALEZA, 2022a).

Outrossim, o marco municipal da Reurb confirmou o aspecto intrinsecamente coletivo do processo de Reurb ao estabelecer o número mínimo de 10 (dez) unidades habitacionais para a constituição de um núcleo urbano, menor fração possível para a instauração de um processo de regularização fundiária (FORTALEZA, 2022a). Além disso, a lei complementar municipal nº 334/2022 define que o procedimento de Reurb teria como primazia a regularização do lote ou do solo (FORTALEZA, 2022a), de modo a evitar que análises minuciosas das edificações desacelerem a conclusão dos ritos administrativos.

2.2.5 Medida Provisória (MP) 1.162/2023 – Relançamento do Programa Minha Casa Minha Vida.

A Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023, relançou o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), sendo regulamentada pelo Decreto Federal nº 11.439, de 17 de março de 2023. Por sua vez, revogou os art. 1º a 16 da lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, de modo a invalidar o programa Casa Verde e Amarela. Contudo os “princípios e mecanismos da regularização fundiária previstos na lei 13.465 de 2017, e alterados pelo PCVA, não foram revogados pela MP que institui o Novo-MCMV” (BALBIM, 2023).

Assim, após a conclusão desta breve retrospectiva dos marcos legislativos que versam sobre políticas habitacionais e do direito constitucional à moradia, conclui-se que o Estado brasileiro ao longo de sua história passou por um processo evolutivo acerca do tratamento do tema da moradia, uma vez que fixou em seu arcabouço legislativo parâmetros, que em grau principiológico e executório, direcionam programas em nível federal estadual e municipal acerca da temática da moradia.

Nesse sentido, é possível teorizar que a criação de instituições que versam, implementam e protegem o direito à moradia gera as condições estruturais e conjunturais capazes de balizar as expectativas dos *stakeholders* nacionais acerca da temática da habitação, servindo de alicerce para o desenvolvimento econômico nacional.

2.3 Reurb – O Processo Jurídico Administrativo.

A regularização fundiária urbana, de forma simplificada, pode ser compreendida como a ação de tornar legal ou em conformidade com regulamento específico determinado lote ou edificação encravada no solo urbano. O procedimento de Reurb envolve, concomitantemente, medidas jurídicas, registras, urbanísticas, sociais e ambientais (BRASIL, 2017b), cada uma, *a priori*, com igual nível de importância, contudo, a depender da estratégia política adotada ou da realidade fática a ser enfrentada, pode-se optar por conceder maior relevância administrativa a uma das quatro medidas anteriormente elencadas.

Nesse sentido, é possível compreender que a Reurb se trata de um processo de alta complexidade o qual, apesar de possuir um produto final relativamente bem definido: “As políticas de regularização devem basear-se em uma estrutura consistente que trate da segurança da posse, dos direitos legais dos proprietários e da provisão de serviços e de infraestrutura urbana.”(FERNANDES, 2011, p. 20), não apresenta uma padronização rígida de etapas a serem seguidas, exigindo que o procedimento seja adaptado, sistematicamente, a cada novo momento em que será posto em prática.

Assim, faz-se salutar compreender o processo de regularização fundiária urbana através das diferentes perspectivas que o compõem, de modo a permitir uma análise de custo-benefício do procedimento aplicado e um exame técnico dos resultados obtidos, considerando os parâmetros de regularização implementados:

“As políticas de regularização tratam de realidades socioeconômicas e urbanoambientais complexas e envolvem vários aspectos da legislação

fundiária, de registro, financeira, urbana e ambiental. Elas visam a assegurar que moradores de assentamentos informais consolidados possam permanecer na terra que ocupam com acesso a melhores condições de vida e não sejam expulsos ou relocados”. (FERNANDES, 2011, p. 20)

Em uma concepção jurídico-princípiosológica da Reurb, reconhece-se as limitações ao direito fundamental à propriedade, uma vez que a legislação nacional passou a repudiar a subutilização e subocupação do solo, atribuindo uma função social à propriedade, a qual somente é alcançada no instante em que o imóvel respeita os parâmetros urbanismo básicos e estabelecidos pelo interesse social coletivo (BRASIL, 2001). Destarte, a Legislação Nacional autoriza a perda da propriedade, seja ela pública ou privada, por meio de procedimento previamente estabelecido, em desfavor do dono legalmente constituído e em benefício do efetivo ocupante do solo (BRASIL, 2017b).

De maneira complementar, a regularização fundiária pode ser compreendida como um ato atestador de um direito real efetivamente constituído, por meio do qual a administração Pública ou Poder Judiciário formalmente certifica a posse ou propriedade de um indivíduo sobre certo bem imóvel, ou seja, admite-se que a apropriação do espaço urbano nem sempre ocorre por vias legalmente constituídas, no entanto, concebe-se que tal informalidade, por si só, não destitui de direitos o sujeito que ocupa mansa e pacificamente a terra:

“Reconhecer os aspectos ilegais dos assentamentos informais não significa de modo algum que as pessoas vivendo em assentamentos informais não tenham direitos ou devam ser reprimidos ou expulsos. Em alguns casos, as pessoas podem não ter direitos próprios à terra ou o direito de permanecer nas terras que ocuparam, mas quase sempre têm direitos decorrentes do seu estado de ocupação. Esses direitos devem ser reconhecidos pelas autoridades executivas e por juízes — por exemplo, no caso de despejo, as pessoas têm o direito de ser razoavelmente indenizadas pela sua própria construção e pelas instalações comunitárias”. (FERNANDES, 2011, p. 6)

De outra forma, a Reurb também pode ser entendida como a formalização da existência de determinado bem imóvel, por meio do registro no cartório competente e, conseqüentemente, como a inserção de um novo patrimônio a esfera legal:

“A falta de escrituras totalmente reconhecidas significa que, constantemente, os moradores de assentamentos informais são privados de os seus direitos básicos de cidadania. Em muitos casos, os moradores não têm um endereço oficial e isso faz com que seja virtualmente impossível a obtenção de crédito em lojas e bancos, o recebimento do correio, a comprovação de que são moradores da cidade, ou a exigência de mandado judicial para que a polícia entre na sua residência”. (FERNANDES, 2011, p. 6)

Assim, surge em favor do ocupante título que comprova, *erga omnes*, a regularidade formal do domínio exercido sobre o bem, afastando, em regra, a condição da informalidade, que coloca o ocupante em constante estado de ameaça de remoção: “A informalidade significa principalmente a falta de segurança total da posse, que expõe os residentes de assentamentos informais ao risco permanente de despejo pelas autoridades públicas ou proprietários de terrenos” (FERNANDES, 2011, p. 6)

Por fim, compreende-se a regularização fundiária por meio do prisma urbano ambientalista, o qual enfatiza a conexão do núcleo informal ao tecido cidadão. Desta forma, o espaço que gerava estranhamento nos mapas governamentais, agora engloba regularmente o parcelamento oficial do solo, estando capacitado para integrar, de modo efetivo, o planejamento estatal de investimentos. Ademais, ao proceder com a regularização de determinada área, o administrador pondera se os benefícios sociais oriundos da ocupação irregular se sobrepõem aos possíveis danos ambientais que podem ser causados por aquele assentamento humano, norteando-se pelo conceito de desenvolvimento sustentável.

Compreendendo os diferentes aspectos materiais que compõem a Reurb, faz-se necessário, também, elucidar a sua conformação processual. Inaugura-se o processo administrativo de Reurb por meio da provocação de um dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal ou Município) ou por entidades que compõem a Administração Pública indireta, neste caso concede-se legitimidade processual para entidades competentes para legislar e executar a política urbana; também estão autorizados a requerer a abertura desse procedimento os membros da população a ser beneficiada, os proprietários da terra e as instituições responsáveis pela defesa “dos interesses sociais e individuais indisponíveis” e pela proteção dos “direitos individuais e coletivos”, Ministério Público e Defensoria Pública, respectivamente (BRASIL, 1988). Um rol tão amplo de legitimados para requerer a Reurb indica uma intenção do legislador em democratizar e popularizar os processos de regularização, fomentando uma maior reverberação social e urbanística dos seus efeitos.

Em uma visão territorial, o procedimento de regularização fundiária urbana, instaura-se sobre um Núcleo Urbano Informal Consolidado (NUIC), compreendido como um assentamento humano de difícil reversão e de origem clandestina ou irregular (BRASIL, 2017b). A título de exemplos práticos dessas espécies de ocupação, é possível destacar:

“Os assentamentos informais englobam muitas dimensões e variações nas cidades latino-americanas, entre elas:

- ocupação de terras públicas, comunais e privadas, seguida de autoconstrução (favelas, barriadas, villas miseria, villas emergência, chabolas, tugurios), às vezes em bairros originalmente aprovados;
 - subdivisão não autorizada de terras públicas, comunais ou privadas, seguida pela venda dos lotes individuais e de autoconstrução (barrios, loteos piratas, loteamentos irregulares, loteamentos clandestinos);
 - projetos habitacionais populares irregulares (conjuntos habitacionais), alguns dos quais gradualmente se tornaram extrajudiciais;
 - urbanização e desenvolvimento de áreas definidas como rurais;
 - subdivisão não autorizada de lotes previamente existentes juridicamente, destinados à construção de edifícios adicionais (casas-de-frente-e-fundo);
 - ocupação generalizada das margens dos rios, reservatórios de água, encostas de montanhas e outras áreas de proteção ambiental; e
 - ocupação de espaços públicos como ruas, calçadas e viadutos".
- (FENANDES, 2011, p. 10)

A primeira etapa desse tipo de procedimento constitui-se na indicação da espécie de regularização que será aplicada. A Reurb possui duas modalidades: a primeira de interesse social (Reurb-S), aplicada em um NUIC ocupado majoritariamente por uma população de baixa renda; e a segunda de interesse específico (Reurb-E), empregada naqueles núcleos que não se encaixem na modalidade de caráter social. A classificação do tipo de regularização a ser implementada determinará o agente responsável pelo custeio da instauração da infraestrutura básica e indicará a aplicação do benefício da gratuidade registral e notarial (BRASIL, 2017b).

Em seguida, define-se quais dos institutos jurídicos previstos no Art 15 da Lei Federal 13.465/2017 serão utilizados para a concessão ao beneficiário de um direito real sobre o bem imóvel regularizado. Destacam-se os institutos da legitimação fundiária e da usucapião, que conferem o direito de propriedade; e os institutos da concessão de uso especial para fins de moradia e da concessão de direito real de uso, que outorgam o direito de posse.

Apesar da usucapião ser um dos instrumentos jurídicos que podem ser utilizados no procedimento de Reurb, antes de se dar continuidade a exposição do tema, faz-se necessário **diferenciar os institutos da Reurb e da usucapião**. Primeiramente destaca-se que a regularização fundiária envolve um conjunto de ações sociais, urbanísticas (infraestrutura) e jurídicas, findando em registro do direito real, seja de posse ou de propriedade, sobre o bem ocupado, enquanto a usucapião trata-se de uma medida exclusivamente jurídica, que necessariamente, se bem sucedida, reconhece o direito de propriedade. Ademais, a Reurb somente pode ser instaurada mediante interesse da Administração Pública municipal, enquanto a usucapião depende somente da provocação do agente particular. Por fim, a regularização fundiária urbana pode ocorrer tanto sobre terras públicas, quanto privadas; e a usucapião recai, por força constitucional, exclusivamente sobre terrenos privados.

Adiante, o Município procederá com a notificação dos proprietários, confinantes e terceiros interessados no imóvel sobre o qual se instaurou a Reurb, oportunizando que esses se manifestem acerca da continuidade do processo. Em caso de impugnação será instaurado um procedimento de negociação extrajudicial para solução da controvérsia ou disputa suscitada. Neste momento revela-se o caráter consensual do processo administrativo de Reurb, uma vez que ele se encontra fundamentado em um reconhecimento manso e pacífico da ocupação de determinada área urbana e não na solução de disputas de titularidade acerca do domínio de algum imóvel, algo que seria corretamente discutido e solucionado na esfera judicial.

Posteriormente, não havendo impedimentos ao prosseguimento do processo, serão elaboradas e aprovadas as peças técnicas que compõem o projeto de regularização fundiária. Superada essa fase, o Município elaborará a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), submetida a registro perante o Cartório de Imóveis competente.

No caso específico do Município Fortaleza, cujo procedimento de regularização fundiária urbana é regido pela Lei Complementar municipal 334/2022, a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional (Habitafor) ocupa o papel de órgão diretor desta espécie de processo, uma vez que lhe compete instaurar, classificar e aprovar a Reurb (FORTALEZA, 2022a).

O caráter central da Habitafor no processo de Reurb decorre das suas competências administrativas definidas no art 47 da Lei Complementar nº 176, de 19 de dezembro de 2014, que dispõe a organização e a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal:

“Art. 47. A Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza tem como finalidade **formular e coordenar a política habitacional do Município de Fortaleza**, traçando diretrizes, estabelecendo metas, planejando e desenvolvendo programas específicos voltados para o desenvolvimento habitacional, a promoção do padrão habitacional da população carente do Município, através da implantação de habitações de interesse social, do planejamento e da execução de ações direcionadas à oferta de infraestrutura básica aos conjuntos habitacionais e à urbanização de assentamentos subnormais no Município, bem como **ações de regularização fundiária**, competindo-lhe:

[...]

III - **elaborar programas habitacionais e de regularização fundiária** que promovam a ocupação do território de forma equilibrada e sustentável;

[...]

V - **planejar, coordenar e acompanhar as ações de regularização fundiária**;

[...]

VII - gerir o **Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS)**;

[...]”. (FORTALEZA, 2014)

Contudo, por tratar-se de um processamento administrativo complexo, outros órgãos da Prefeitura Municipal também cumprem papel relevante para a conclusão efetiva da Reurb.

Protocolado pedido de Reurb por um dos legitimados legais, a Habitafor procederá com análise preliminar da documentação acostada e das razões que embasam o pedido, para exercer juízo de admissibilidade, definindo sobre o prosseguimento ou não do processo (FORTALEZA, 2022a).

O requerimento de instauração da Reurb concede aos ocupantes do NUIC o direito de permanecerem no local “até o eventual arquivamento definitivo do procedimento” (FORTALEZA, 2022a), assim eventuais ações de despejo ou reintegração de posse devem ser suspensas, por isso faz-se necessário que a Habitafor informe a Procuradoria Geral do Município - PGM, para que tome as medidas judiciais-administrativas cabíveis (FORTALEZA, 2022a). Em seguida, a Habitafor procederá com a classificação e instauração da Reurb por meio da edição de portaria a ser publicada no Diário Oficial do Município (FORTALEZA, 2022a).

Em ato contínuo, a Habitafor encaminhará o processo para a Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), que procederá com a Análise de Orientação Prévia (AOP) para elaboração do projeto urbanístico de regularização fundiária, o que implica na determinação de diretrizes urbanísticas para o parcelamento do solo da área objeto da Reurb, sendo analisada a real situação urbanística do imóvel e a documentação cartorária acostada aos autos (FORTALEZA, 2022a).

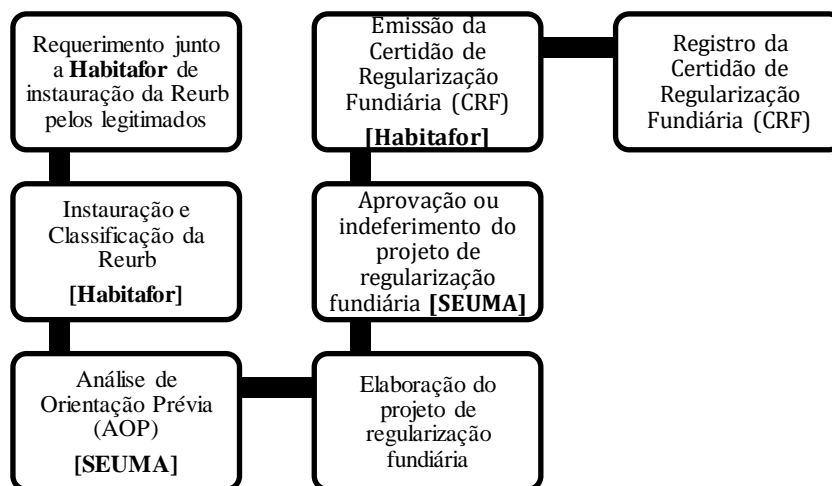
De posse das diretrizes preliminares, o legitimado elaborará peça técnica de projeto urbanístico de regularização, apresentando planta e memorial descritivo da área, apontando as desconformidades urbanísticas detectadas no NUIC e indicando sugestões para a sua solução, além de apresentar proposta para a configuração do novo parcelamento do solo que incorporava o núcleo urbano informal, ressaltando como ele se conectará fisicamente ao sistema viário municipal e a dinâmica cidadina. O projeto urbanístico de regularização fundiária será submetido ao aprova da SEUMA (FORTALEZA, 2022a).

Caso a modalidade de Reurb seja de interesse específico (Reurb-E), como o beneficiado possui a obrigação de pagar, em contrapartida a regularização do imóvel, o justo valor da terra, o processo será encaminhado para a Secretaria Municipal da Infraestrutura (SEINF), a fim de que a mesma elabore o “cálculo dos valores das compensatórias urbanísticas e ambientais devidas”, conforme art. 112 da Lei Complementar Municipal nº 334/2022.

Concluída a fase de Aprovo Urbanístico e Ambiental, os autos serão reencaminhados para a Habitafor, a qual competirá emitir despacho final acerca do processo de Reurb. Sendo

este deferido, proceder-se-á com a elaboração da CRF e do registro do Projeto de Regularização junto ao Cartório de Imóveis e a consequente titulação dos beneficiários. Conforme ilustrado abaixo:

Fluxograma simplificado do processo administrativo da Reurb – Fortaleza – 2023:



Fonte: Elaboração própria, a partir da Lei Complementar Municipal nº 334/2022

2.3.1 Vantagens do procedimento de Reurb.

Diante da elucidação acerca do conceito, procedimento e efeitos do processo de Reurb, faz-se possível proceder com uma análise da vantajosidade dessa estratégia de política pública de maneira global e também de forma comparada com a tática da construção em massa de novas unidades habitacionais de interesse social.

A Regularização fundiária urbana garante, preferencialmente, a permanência dos beneficiários nos locais em que se consolidaram as ocupações irregulares, de modo a preservar os laços culturais e econômicos que se sedimentaram com o avançar de anos de convívio comunitário. Desta forma, rompe-se o ciclo de deslocamento da população de baixa renda e em condição de informalidade para as áreas periféricas da cidade, já que de modo oposto, em regra, garante-se formalmente o direito real sobre imóveis que se situam em núcleos urbanos integrados, mesmo que de forma parcial ou incompleta ao arranjo viário e ao sistema público de prestação de serviços básicos.

O custeio da implementação de um processo de Reurb, majoritariamente, recai sobre a Administração Pública, contudo, o ordenamento legal que orienta a regularização fundiária oportuniza o desenvolvimento de um fluxo de autofinanciamento desses procedimentos, visto que, com base nos princípios do direito urbanístico da justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e da recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público

(FORTALEZA, 2022a), reconhece-se que a ocupação irregular do solo urbano não se trata de um fenômeno socioeconômico que se restringe às classes menos abastadas, restando autorizado a cobrança do justo valor da terra daqueles que se enquadrarem na modalidade de Reurb-E.

“O perfil socioeconômico dos indivíduos que moram em assentamentos informais não pode ser o critério de definição da informalidade. A maioria das pessoas que moram em assentamentos informais são, de fato, pobres e a maioria dos indicadores socioeconômicos — alfabetização, educação, saúde, mortalidade, renda e emprego — demonstram os seus baixos rendimentos e as más qualidades de vida e moradia. Os habitantes de muitos assentamentos informais representam um amplo leque de categorias socioeconômicas — especialmente em bairros urbanos de alto valor já estabelecidos onde vários moradores são considerados classe média”. (FERNANDES, 2011, p. 11)

Ademais, a aplicação da estratégia da Reurb encontra-se em consonância com a moderna concepção de urbanismo, que pugna pelo combate ao fenômeno da expansão horizontal da cidade e pelo fomento a processos que promovam um maior adensamento das áreas urbanas, de modo a conter a subutilização da infraestrutura pública e a mobilidade centrada na lógica do automóvel, poupando a população de baixa renda da imposição de longos deslocamentos diários para conseguir acesso a oportunidades de emprego, estudo e lazer.

Comparativamente, a tática da construção em massa de novas unidades habitacionais de interesse social está subordinada à disponibilidade de terrenos para se instalar a edificação imobiliária, a qual será determinada ou pela precificação das forças de mercado, ou pela construção prévia de um fundo de terras públicas. No primeiro caso, o solo urbano próximo às áreas centrais da cidade ou que disponha de ampla infraestrutura será melhor avaliado financeiramente, exigindo um considerável desembolso dos cofres públicos para sua aquisição, o que conseqüentemente encarecerá os custos do projeto de construção. No segundo cenário, a expectativa de que ainda subsistam terrenos públicos desocupados em áreas nobres dos grandes centros urbanos torna-se altamente improvável, tendo em vista a tendência a sua ocupação pela população mais carente ou por loteamentos irregulares.

Assim, restando dificultado o acesso a terras em regiões centrais da cidade, a construção de empreendimentos de interesse social acaba ocorrendo nas franjas do território urbano, as quais possuem a predisposição a serem carentes de serviços públicos básicos, que, por isso, também deverão ter seu custo de implantação contabilizado no dispêndio total para a implantação do projeto habitacional. Outrossim, a transferência de beneficiários do seio da sua comunidade para um local alheio a sua convivência rotineira, em uma tentativa de criação

artificial de um corpo social, habitualmente, leva ao fracasso e ao abandono das unidades habitacionais pelas famílias contempladas pelo projeto.

Desta forma, apesar de a instauração de um procedimento de Reurb nem sempre ser possível, devido principalmente a intenção de preservação de áreas ambientais relevantes ou em razão do alto custo financeiro para a instalação da infraestrutura essencial, a política pública de regularização fundiária mostra-se vantajosamente superior àquela de produção de habitação de interesse social.

Não obstante, faz-se necessário ressaltar que a Regularização Fundiária não se trata de uma política pública que exclui outras medidas no campo da habitação e moradia, sendo, inclusive, muitas vezes complementada por programas de melhorias habitacionais ou de disponibilização de aluguéis sociais, para as famílias que, porventura, tenham que ser realocadas ou removidas temporariamente da área regularizada.

Assim, ao longo deste Capítulo buscou-se analisar o processo de urbanização do Brasil, percorrendo temporalmente do período colonial ao período contemporâneo, identificando as repercussões econômicas que o modelo adotado teria sobre o desenvolvimento nacional. Desta forma, resta estabelecido o liame entre o espaço urbano e o desenvolvimento econômico de uma nação e conseqüentemente de um município.

Com foco no cenário urbano, identificou-se a formação de Núcleos Urbanos Informais como principal consequência da desigual distribuição de acesso à terra urbana, para a qual a Administração Pública adota duas estratégias de remediação: a regularização fundiária ou a construção de novas unidades habitacionais.

Após uma análise comparativa entre as duas metodologias, concluiu-se que a Reurb apresentaria maiores vantagens econômicas e financeiras, tanto para a administração pública quanto para a população beneficiada.

3 TEORIA ECONÔMICA E REURB

Este capítulo propõe-se a analisar a teoria de Hernando de Soto acerca dos impactos econômicos gerados pela modalidade informal de ocupação do solo, reconhecendo a incorporação dessa tese às políticas desenvolvidas pelas organizações internacionais que relacionam o tema fundiário com o desenvolvimento, com destaque para o Banco Mundial, que promoveu a política de “Governança da Terra”, essas duas etapas de aprimoramento do tema da regularização fundiária serviu de base dogmática para a elaboração da Lei 13.465/2017 no Brasil, a qual posicionou a regularização fundiária urbana como o paradigma assecuratório, para indivíduos ocupantes de núcleos informais, da propriedade privada individual, que em razão da emissão de título legal, passará a compor uma base fundiária homogeneizada, em termos registrais, o que permitirá ao agente econômico atribuir valor ao bem imóvel e compará-lo a outros lotes e edificações.

Nesse sentido, torna-se imperioso determinar, com clareza, as premissas que nortearão a análise econômica da regularização fundiária urbana a ser desenvolvida ao longo deste capítulo, de modo a delimitar o âmbito da pesquisa realizada e os âmbitos da Reurb que serão examinados.

Primeiramente, aponta-se que, no que diz respeito a regularização fundiária, o Estado não desempenha um papel econômico mínimo, uma vez que recai, em regra, sobre o governo a atribuição de custear a Reurb, além de, na conclusão do procedimento, poder-se apontar o desempenho de função alocativa e distributiva por parte da Administração Pública, de modo a corrigir falhas de mercado.

Subsequentemente, os indivíduos que ocupam de maneira irregular ou clandestina os núcleos urbanos informais serão considerados agentes econômicos racionais e dentro de um aspecto jurídico não podem alegar o desconhecimento da lei para se eximirem de seu cumprimento, conforme Art 3º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (BRASIL, 1942).

Ademais, reconhece-se que a ocupação do espaço urbano se dá de forma heterogênea, como resultado das forças de mercado e do arcabouço legal construído pelo Estado.

Outrossim, a terra será compreendida como um bem econômico, passível de ser negociado, e como um fator de produção capaz de gerar renda.

3.1 Fundamentos econômicos para as políticas de regularização fundiária.

O pensamento de De Soto inovou ao destacar a perspectiva econômica da regularização fundiária, uma vez que propõe que uma das causas para a dificuldade de desenvolvimento das nações periféricas seria o elevado grau de informalidade das suas economias, o que implicaria um acervo de capital cujas potencialidades restam impedidas de serem exploradas, em razão da sua ocultação do sistema oficial de mercado. Assim, De Soto fundamenta sua teoria na importância que a propriedade privada e as forças de mercado possuem sobre o desenvolvimento econômico, já que a primeira assegura o domínio legalmente reconhecido sobre um bem, concedendo ao seu dono a “faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha” (BRASIL, 2002), enquanto a segunda representa os influxos de oferta e demanda sobre certos recursos, o que levará a determinação do preço.

De modo a validar sua tese acerca dos prejuízos que a informalidade traz para o desenvolvimento de um país, De Soto argumenta, *ad absurdum*, como se organizaria uma nação que estivesse desprovida das formalidades básicas acerca do seu estoque de imóveis. Nessa hipótese, é possível compreender que até mesmo as mais simples ações cotidianas estariam prejudicadas, assim como o custo e o fator de risco para a concretização de negociações seria exponencialmente elevado, uma vez que inexistiria um sistema padronizado de registro para garantir segurança às negociações:

“Imagine um país onde ninguém consegue identificar quem é dono de quê. Um país onde endereços não podem ser conferidos facilmente, e não se tem como obrigar as pessoas a saldarem suas dívidas. Onde não se consegue transformar convenientemente recursos em dinheiro, nem posses em ações. Onde não se padronizam as descrições de ativos, portanto não se pode compará-los. Onde as normas que regem a propriedade variam de um bairro a outro ou mesmo de uma rua a outra.” (DE SOTO, 2001, p. 29)

Um segundo exemplo que destaca a relevância econômica do registro do bem imóvel, de modo a bem definir os limites e direitos sobre a propriedade privada, trata-se da lei de terras brasileira de 1850, a qual delimitou em seu artigo primeiro que as terras devolutas, ou seja, aquelas que são consideradas de posse do Estado por não possuírem título ou que, apesar de possuírem título, não foram efetivamente exploradas para fins produtivos, somente podem ser adquiridas por meio de título de compra, colocando-se ordem no sistema de aquisição e troca de imóveis. Essa legislação marca a consolidação do fator terra no sistema

econômico nacional, permitindo que o solo fosse compreendido como capital, ampliando suas potencialidades de gerar renda:

“Art. 11 Os posseiros serão obrigados a tirar títulos dos terrenos que lhes ficarem pertencendo por efeito desta Lei, e sem eles não poderão hipotecar os mesmos terrenos, nem aliená-los de qualquer modo. Esses títulos serão passados pelas Repartições Provinciais que o Governo designar, pagando-se 5\$000 de direitos de Chancelaria pelo terreno que não exceder de um quadrado de quinhentas braças por lado, e outro tanto por cada igual quadrado que de mais contiver a posse; e além disso 4\$000 do feitiço sem mais emolumentos ou sêlos”. (BRASIL, 1850)

Nesse mesmo sentido, apesar de a percepção da terra como um fator produtivo não ser algo novo na Ciências Econômicas, a sua ampla exploração como fator financeiro trata-se de um fenômeno relativamente novo.

“O recebimento de dinheiro pela cessão do direito de uso ou mesmo pela propriedade da terra acompanha o capitalismo desde seus primórdios e o mecanismo que permite tal relação merece ser investigado, posto que chave para a compreensão das relações entre o capitalismo e a terra até a atualidade. Neste sentido, para um panorama mais completo do papel da terra no sistema capitalista, não se pode perder de vista o mecanismo da renda da terra, presente nas mais diversas correntes econômicas na tentativa de justificar a dinâmica de captura de mais valor que tem por base a simples propriedade de determinado terreno”. (RIBEIRO, 2021, p. 61)

A articulação de movimentos globais intermediados por organizações internacionais multilaterais, que tratam do desenvolvimento e da estabilidade financeira mundiais, tais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, mostra-se como uma política inovadora e que temporalmente ganha força a partir da virada para o século 21. Esse novo paradigma encontra justificativa no atual estágio de globalização do capitalismo financeiro, simbolizado pela interconexão entre os múltiplos mercados de investimentos.

“Não se pode deixar de destacar, ainda neste ponto, o papel difusor da lógica financeira e neoliberal, que passa a reger a dimensão urbana do capitalismo, exercido pelos organismos multilaterais (BID, Banco Mundial, etc.), seja através de recomendações diretas – por vezes condicionantes de empréstimos -, seja por meio de “cases” de sucesso, estudados e difundidos por meio de think-tanks financiados por estes organismos”. (RIBEIRO, 2021, p. 51)

Nesse sentido, sublinha-se as ações do Banco Mundial, que passou a emitir diretrizes políticas específicas acerca da "governança da terra" para os estados nacionais, vinculando esta a concessão de acesso a linhas de crédito desta instituição financeira.

“Não se pode perder de vista, ainda sob o aspecto do ajuste espacial, que as políticas de regularização fundiária no Brasil são incentivadas e muitas vezes subsidiadas pelos principais organismos financeiros internacionais - como o Banco Mundial -, o que destaca, atualmente, seu papel no alcance do objetivo de aprofundamento da inserção do país no contexto do capitalismo sob dominância financeira, que exige a maior segurança e fluidez possíveis para as negociações, não apenas da terra enquanto mercadoria, mas também de valores mobiliários, especialmente aqueles lastreados na propriedade fundiária.

Neste contexto de incentivo e subsídio de organismos financeiros internacionais para o desenvolvimento de políticas fundiárias em um cenário macroestrutural de ajuste espacial ao qual as cidades vêm sendo submetidas, vem ganhando destaque no país o paradigma da “governança de terras”, apoiado em recomendações do Banco Mundial e baseado no aumento do controle fundiário pelo Estado por meio de mapeamento, regularização registral, informatização e modernização de registros fundiários.” (RIBEIRO, 2018, p. 2188)

O Banco Mundial reconhece o fato de que a inexistência de título formal de propriedade ou posse não impede a formação de mercados informais em áreas constituídas por ocupações clandestinas ou irregulares pode levar a um questionamento sobre a real importância da formalização dos núcleos urbanos informais. Contudo, a capacidade de comercialização dos bens imóveis de forma extralegal é incapaz de superar o fenômeno da insegurança patrimonial, principalmente no caso brasileiro, em que ocupações que se deram sobre terras públicas são impedidas de serem adquiridas pelo instituto da usucapião. Por isso, o BM se posiciona no sentido de que a ausência de segurança patrimonial limita a exploração das potencialidades econômicas da terra:

“O reconhecimento jurídico dos direitos fundiários é um elemento-chave da governança de terras. Quando a lei falha em reconhecer ou cumprir os direitos de propriedade, a posse torna-se insegura, o potencial de conflito aumenta e a defesa das reivindicações de propriedade desvia os recursos de seus usos mais produtivos. Isso funciona como um desincentivo em termos de investimentos na terra. Direitos ambíguos ou a ambiguidade relacionada ao detentor dos direitos podem reduzir transações, bloqueando a transferência da terra para usos mais eficientes.” (BANCO MUNDIAL, 2014, p. 23)

Os negócios desenvolvidos dentro de um mercado informal são, em regra, baseados em “acordos de cavalheiros” ou em instrumentos com baixo poder de exequibilidade assegurado pelo Poder Judiciário ou pelo poder de polícia⁶ da Administração Pública. Tal contexto demonstra um elevado grau de pessoalidade na concretização de negócios nesse ambiente, já que estão alicerçados na confiabilidade entre as partes. Não obstante, a regularização de um

⁶ “É o poder e o dever que tem o Estado de, por intermédio de seus agentes, manter coercitivamente a ordem interna, social, política, econômica, legal ou sanitária e preservá-la e defendê-la de quaisquer ofensas à sua estabilidade, integridade ou moralidade; de evitar perigos sociais, de reprimir os abusos e todo e qualquer ato capaz de perturbar o sossego público; de restringir direitos e prerrogativas individuais; de não permitir que alguém use do que é seu em prejuízo de terceiro; de interferir na indústria e no comércio internos e com o exterior, para lhes regular as funções; de proibir e limitar a exportação; de zelar pela salubridade pública, proteger ou resguardar a propriedade pública e privada, a liberdade e a segurança do indivíduo e da família, para que haja paz na vida coletiva” (VADE MECUM BRASIL, 2023).

imóvel e seu consequente registro trazem um aspecto impessoal para as futuras tratativas sobre esse bem, ou seja, o título imobiliário irá atestar as características do terreno ou edificação, o qual estaria fundamentado na garantia estatal da veracidade das informações presentes no registro e não na honra pessoal das partes contratantes. Em termos econômicos, isso implicaria uma diminuição dos custos de transação, uma vez que se reduziria o risco de o bem-negociado não condizer com a realidade apresentada pelo seu vendedor.

O sistema capitalista evoluiu de forma a permitir não só a negociação do bem material, mas também do seu potencial econômico por meio do mercado financeiro, que, em razão do estado atual da tecnologia, alcançou um dinamismo e velocidade, que supera as fronteiras nacionais.

“Em um contexto de predomínio da dimensão financeira sobre a produtiva da acumulação capitalista, a terra ganha destaque enquanto mercadoria e ativo financeiro. Em especial a terra urbana, dado o movimento crescente de urbanização da população mundial. O aprofundamento das imbricações entre espaço construído e circulação de capital depende da conversão, o mais completa possível, da propriedade fundiária em propriedade capitalista, a partir de um movimento de mudanças no sentido da homogeneização das relações sociais, jurídicas e culturais que envolvem a terra urbana, com o objetivo de garantir a segurança necessária para investimentos e fluxos financeiros que a tenham como base.” (RIBEIRO, 2021, p. 58)

A despeito das críticas que são feitas a estratégia desotiana de vincular o combate à informalidade imobiliária como veículo para o desenvolvimento econômico, faz-se necessário estabelecer seu paralelo com a evolução do sistema capitalista, que ao longo da sua história orientou-se pela abertura de novos mercados e com a globalização e a ação institucional da Organização Mundial do Comércio (OMC) estabeleceu um contexto mundial que busca facilitar e estimular a circulação de bens e serviços. De modo análogo, De Soto propõe a esfera da informalidade como uma possível nova fronteira a ser desbravada e conectada ao sistema econômico formal:

“A abertura de mercados é uma luta histórica das forças do capitalismo, que se desenvolveu à custa do rompimento de uma série de barreiras (não somente físicas) que dificultavam, ou impediam, a ampliação de suas escalas de acumulação. Os mercados – e/ou submercados – informais de imóveis e de moradias, bem como de outros bens e serviços relevantes para a economia das sociedades periféricas, parecem ser a nova fronteira com a qual o capitalismo contemporâneo está se defrontado, e vencê-la é condição de seu aprofundamento, a fim de lograr novos patamares de acumulação”. (MAGALHÃES, 2007, p. 122)

Compreendendo-se a ocupação irregular como um fato urbano consolidado, deve-se abster da realização de juízo de valor sobre a forma como ela ocorreu, e adotar o entendimento de que a informalidade da posse ou propriedade encontra razão de ser num

sistema de leis que dificulta e burocratiza o acesso formal a terra urbana, o que inclui os empecilhos a regularização da ocupação mansa e pacífica ou a recuperação do domínio pelo proprietário legal.

Da mesma forma, não se busca punir o núcleo informal que se originou de uma posse mansa e pacífica de terreno que não cumpria sua função social, em verdade, concebe-se esse contexto citadino como um situação com a qual o Poder Público deve lidar por meio da implementação de políticas sociais, ambientais, urbanísticas e jurídicas, visando incluir a ocupação irregular ao sistema urbano e econômico.

Conforme amplamente discutido no capítulo anterior, a ocupação do espaço urbano no Brasil e, em regra, nos demais países periféricos se deu de forma acelerada e desordenada, promovendo a ocupação irregular e clandestina do solo citadino. Quanto aos padrões de formação das ocupações informais, De Soto busca listar quatro principais circunstâncias originadoras da informalidade imobiliária, quais sejam: edificações implementadas em expressa violação das normas e parâmetros urbanísticos; a não observância, por parte do agente social, dos procedimentos legais de acesso à terra; obras que inicialmente eram consideradas regulares, mas com o decorrer do tempo se tornaram impróprias; construções executadas pela administração pública em desobediência às leis vigentes. (DE SOTO, 2001, p. 48)

Por sua vez, esse contexto urbano estimula o surgimento de sistemas de trocas informais, que no caso da comercialização de bens imóveis toma a forma de um contrato de promessa de compra e venda, que apesar de se tratar de uma via legalmente permitida, carece de maior força jurídica, uma vez que não se encontra gravado na matrícula do imóvel. Assim, mostra-se inegável a existência material do bem e a possibilidade da sua negociação, contudo, esta se encontra contida a uma esfera reduzida da economia, em um modelo primordialmente de consumidor para consumidor, o que somente pode ser superado e expandido por meio da regularização fundiária da área ocupada, de modo a introduzir o imóvel ao circuito formal da economia:

“Assim, haveria que integrar os pequenos circuitos informais aos grandes circuitos do mercado, transformando pequenos ativos em capital, o que daria a pequenos proprietários um bilhete de acesso aos benefícios, instrumentos e oportunidades dos circuitos ampliados, rompendo com o isolamento que responde por sua pobreza”. (MAGALHÃES, 2007, p. 105)

A caracterização da irregularidade decorre do fato de que o ocupante e o legal proprietário da terra não são a mesma pessoa. Assim, o procedimento de regularização fundiária, ao reconhecer formalmente o direito de propriedade ou posse do ocupante, não cria

um novo bem, mas transfere legalmente o seu domínio. Economicamente, a regularização não implicaria, em um primeiro momento, no aumento do Produto, mas potencializaria o multiplicador do PIB, tendo em vista a expansão da possibilidade econômica de exploração da terra e, em outra perspectiva, tal política poderia ser também compreendida como uma redistribuição de riqueza e renda, já que introduziria formalmente um patrimônio às finanças de famílias que compõem uma camada social menos abastada.

A regularização fundiária em seu aspecto titulatório gera um registro oficial, provido de fé pública, designando porte, localização e domínio do imóvel. Tal documentação produz o efeito econômico de permitir a coexistência do capital imobiliário em seu aspecto real e em seu aspecto financeiro, ou seja, permite-se, a partir da Reurb, a negociação do bem no mercado de valores, ampliando, para o proprietário, a possibilidade de extrair maior utilidade do seu capital.

Ademais, faz-se necessário ressaltar que a expedição de título oficial de propriedade não se caracteriza como uma simplória formalização de um direito real sobre bem imóvel, mas sim na introdução daquele capital na economia oficial de mercado, a qual está abarcada pela plena proteção do sistema legal nacional.

Exemplos do integral aproveitamento das potencialidades econômicas da terra urbana seriam a possibilidade do proprietário negociar o excedente do seu potencial construtivo, por meio do instrumento urbanístico de transferência do direito de construir, previsto no Estatuto da Cidade, especificamente art. 35 (BRASIL, 2021), ou através da utilização do instituto da hipoteca para captar crédito junto às instituições financeiras.

Outra consequência decorrente de uma política em massa de titulação dos bens imóveis seria a imediata alteração dos níveis formais de pobreza de uma nação, uma vez que aquele cidadão, que já exerce de fato o direito de posse sobre determinado terreno ou edificação, passaria a formalmente ter integrado ao seu patrimônio aquele bem, o que permitiria uma análise mais precisa do grau de renda e riqueza de uma comunidade. Faz-se necessário esclarecer que a regularização fundiária urbana não gera um crescimento real do produto, uma vez que a terra já pertence ao Estado ou a um particular e por isso já se encontra previamente contabilizada, em verdade o que é ocorrer seria uma transferência de renda, uma vez que o ocupante passará à condição de titular da terra, agregando a mesma ao seu patrimônio.

Contudo, neste caso, aponta-se que a formalização, por meio do registro cartório padronizado da propriedade imobiliária, alimentaria o banco de dados nacionais acerca do patrimônio imobiliário nacional, permitindo que às autoridades, em posse de tais

informações, possam, de forma mais precisa, planejar a política pública de habitação. No caso específico do Brasil, o Banco Mundial reconhece a deficiência do Estado em monitorar de forma precisa os níveis de informalidade fundiária:

“Um problema central com o monitoramento e a avaliação da regularização de assentamentos informais é que não existe nenhum consenso sobre um indicador específico que meça a irregularidade ou a informalidade de moradias urbanas. Esse importante hiato refere-se à falta de entendimento sobre o escopo dos termos "irregular" e "clandestino". Diversas instituições de pesquisa e estudos acadêmicos produzem estatísticas sobre a informalidade urbana e sem a possibilidade de acompanhamento de suas metodologias e indicadores ao longo do tempo” (BANCO MUNDIAL, 2014, p. 31)

A governança de terras, sugerida pelo Banco Mundial, aprimora a viabilidade da tese de que a regularização do capital imobiliário informal estimularia o aproveitamento da potencialidade econômica do solo urbano, ao sugerir modelos de aprimoramento do sistema registral, de modo a gerar um ambiente de negócios seguro para a comercialização de imóveis, por meio da unificação e standardização dos dados imobiliários. Assim, cria-se uma ponte entre a Reurb, que gera títulos, e a promoção da geração de renda a partir do reconhecimento formal da posse ou propriedade sobre o imóvel.

O Banco Mundial, ao analisar a questão da governança de terras no Brasil (2014), tanto nas áreas rurais quanto urbanas, detectou um avanço histórico no aspecto legal de reconhecimento da propriedade ou do direito de posse, contudo aponta as dificuldades nacionais na implementação administrativa, registral e jurídica de tais direitos, as quais têm como causas a ausência de uma arcabouço legal codificado para tratar da questão fundiária, que é versada em normas dispersas; e a falta de um registro único e integrado de imóveis. Assim, para combater tais problemas, o BM propõe na conclusão de seu relatório:

“O relatório termina com a recomendação de ações em três áreas prioritárias de política para o alcance de maior impacto na governança fundiária no Brasil (ver Tabela 34). Elas estão relacionadas com as duas áreas de maior fragilidade em termos de governança fundiária, conforme foi demonstrado pelas Avaliações da LGAF e com uma terceira área na qual, embora a política tenha sido muito progressista, a implementação fica significativamente aquém da demanda. Em sua maior parte, as ações propostas recomendam a ampliação e o financiamento das iniciativas existentes com atenção à manutenção de padrões "adequados à finalidade", sejam eles níveis de exatidão para o georreferenciamento, opções de posse de terra ou especificações para as subdivisões urbanas” [...]

- Melhorar a cobertura, confiabilidade e integração de cadastros e registros de imóveis;
- Aumentar a viabilidade financeira das opções mínimas de abrigo urbano formal; e
- Acelerar e aprimorar a integração de regularização participativa urbana e rural”. (BANCO MUNDIAL, 2014, p. 91)

Para essa questão, a Lei 13.465/2017 apresenta como solução a construção de um banco de dados centralizado, o qual permitiria um controle dos procedimentos de regularização fundiária que resultaram na emissão de matrículas, e solucionaria o problema da dupla titulação de beneficiários, fornecendo a base para uma análise factual dos efeitos das políticas de Reurb sobre o estado do *déficit* habitacional do Brasil:

“Art. 76. O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR).” (BRASIL, 2017)

O SREI, que se encontra em funcionamento, tem suas funções descritas pelo Conselho Nacional de Justiça como:

“O SREI oferece diversos serviços on-line como pedido de certidões, visualização eletrônica da matrícula do imóvel, pesquisa de bens que permite a busca por CPF ou CNPJ para detectar bens imóveis registrados, entre outros. O Sistema deve ser implantado e integrado por todos os oficiais de registro de imóveis de cada estado e do Distrito Federal. O intercâmbio de documentos e informações está a cargo de centrais de serviços eletrônicos compartilhados em cada uma das unidades da federação.” (CNJ, 2023)

A Lei 13.465/2017, por sua vez, com fundamento na tese desotiana e na política da governança de terras, objetivou simplificar e dinamizar o procedimento de regularização fundiária, de modo a promover uma rápida produção de títulos imobiliários, o que implica na redução da informal ocupação do solo, na garantia de permanência dos ocupantes regularizados no núcleo urbano consolidado e na conversão do solo urbano em mercadoria plena.

Em suma, compreende-se que os conceitos apresentados na tese de Hernando de Soto não permaneceram estáticos no tempo, sendo incorporados à estratégia de organizações internacionais e de estados soberanos, e posteriormente passando por aprimoramentos, que resultaram, no caso brasileiro, na edição de um marco legal para dar eficiência aos procedimentos de regularização fundiária, de modo a incorporar ao ordenamento jurídico nacional a concepção de que a formalização do domínio sobre determinado imóvel possuiria impactos positivos para a economia de uma nação. O próximo tópico buscará analisar e detalhar quais efeitos econômicos seriam gerados pela Reurb.

3.2 Consequências econômicas da Reurb.

O procedimento de Reurb tem origem na atividade estatal autorizada e orientada por uma lei geral (Lei 13.465/2017), acompanhada por um arcabouço normativo suplementar de

origem estadual ou municipal. Tal fato implica na formação de um subsistema administrativo que resultará na emissão de um título público que garantirá direito real sobre determinado bem imóvel. Em uma perspectiva econômica, o estabelecimento de regras claras e públicas para os processos de regularização e para os resultados deles derivados reduz o grau de incerteza daqueles que pretendem operar neste cenário, trazendo segurança para a implementação de futuros negócios.

Desta forma, é possível compreender a ação direta do Estado na formação de novas bases de expansão para o mercado imobiliário e para operações financeiras lastreadas em títulos imobiliários, uma vez que através da ação do setor público novos títulos serão criados, expandindo quantitativamente o patrimônio imobiliário legal e qualitativamente a capacidade de exploração econômica do solo urbano.

A ação do Estado, que através dos seus Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, regulamenta, implanta e garante a regularização fundiária de núcleos urbanos informais consolidados, age, inicialmente, como instrumento corretor das distorções causadas pelas forças de mercado nos processos sociais de ocupação da terra citadina e, posteriormente, como instrumento intermediador entre a economia material e a economia financeira.

“Nesta lógica, a terra – em especial a urbana – adquire especial importância por diversos fatores já apresentados na presente tese, quais sejam:

- (i) movimento crescente de urbanização da vida humana,
- (ii) potencial de atuar como uma espécie de “esponja” para capitais sobreacumulados, permitindo um movimento de transferência espaço-temporal de crises,
- (iii) capacidade de fornecer lastro seguro e para títulos financeiros e
- (iv) capacidade de se constituir em nova fronteira de acumulação de capitais.

No entanto, o desempenho destas funções exige que a terra urbana obedeça a certos requisitos, e esteja o mais plenamente possível submetida à lógica capitalista, transformada, tanto quanto possível, em mercadoria e ativo financeiro. O aprofundamento de sua utilização como lastro de títulos securitizáveis, abrindo novas fronteiras de acumulação de capitais fictícios, é uma das expressões da conversão da terra em ativo financeiro”. (RIBEIRO, 2021, p. 103)

Por conseguinte, uma consequência econômica da Reurb seria a adaptação do espaço, anteriormente informal, aos padrões mínimos de legalidade compatíveis com a sua inserção na lógica financeira de mercado, o que permitiria ao detentor do domínio alavancar as potencialidades do seu bem. Esse efeito em particular da Reurb provém da standardização da propriedade imobiliária, que em razão do devido registro, adquire uma matrícula padronizada que explicita as características físicas e dominiais do imóvel, permitindo que ele seja comparado e precificado de forma correta. Essas propriedades favorecem a execução de transações econômico-financeiras que envolvam o solo urbano, uma vez que torna

prescindível um contato físico com a terra para a conclusão do negócio. Por sua vez, o título do imóvel acaba por desempenhar o papel de liame entre a esfera financeira e a materialidade da terra.

Ademais, a regularização fundiária, ao aumentar o estoque de capital legal imobiliário, torna-se também um lastro real para o atual estágio financeiro do sistema capitalista, uma vez que o solo urbano se apresenta como destino seguro para a aplicação de investimentos ou como lastro garantidor de títulos securitizáveis. Como consequência, a titularização imobiliária em massa gerada por um processo de Reurb possui o condão de evitar ou postergar crises de sobreacumulação, nas quais o capital financeiro circulante se sobrepõe perigosamente sobre o capital real/físico existente.

“A terra, deste modo, ganha destaque em uma dupla função: mercadoria e ativo financeiro. Esta última pode assumir diversas expressões, dentre as quais se destaca a utilização da terra como lastro de títulos securitizáveis, que se configura a partir do momento em que a terra passa a ser utilizada como lastro de títulos financeiros que, por sua vez, podem ser securitizados e comercializados em mercados secundários adquirindo preços descolados da própria terra que lhe serviu originalmente de lastro. Trata-se de função que cresce em importância nos últimos anos por se relacionar diretamente com as dinâmicas instituídas pela dominância financeira em nível global, constituindo uma nova fronteira de acumulação de capital”. (RIBEIRO, 2021, p. 58)

Em uma perspectiva de escala econômica, o marco legal da Reurb, Lei 13.465/2017, estabeleceu um arcabouço jurídico-administrativo que permite uma regularização em massa de lotes irregulares, consequentemente reduzindo o preço por unidade regularizada e acelerando a capacidade estatal de introdução de capital imobiliário legal no circuito econômico formal.

Outro impacto econômico provindo do procedimento de regularização fundiária seria a valorização do bem regularizado e um aumento na intensidade arrecadatória do mecanismo de renda da terra, uma vez que a Reurb se procede sobre localidades que já são providas por infraestrutura básica, ausentes somente de uma regularização titulatória; ou, num segundo caso, em que há o compromisso formal da administração pública de prover a infraestrutura ao território em processo de regularização. Este contexto concederia um aspecto relativo de centralidade para a área beneficiada, elevando o valor da sua metragem quadrada.

“A escassez de infraestrutura urbana e amenidades em relação ao tamanho da população urbana, faz com que as áreas mais próximas destes equipamentos recebam preços maiores para sua ocupação, aumentando o percentual absorvido pelos proprietários destes imóveis por meio do mecanismo da renda da terra. Além disso, a infraestrutura e o acesso a serviços tendem a se concentrar em certas áreas, seja pelas vantagens oriundas da proximidade entre fornecedores e empresas ou ainda por vantagens oriundas da proximidade com consumidores em potencial” (RIBEIRO, 2021, p. 63)

Nesse caso, revela-se papel fulcral do Estado no mecanismo econômico da Reurb, uma vez que no caso de uma Reurb-S a Administração instaurará e conduzirá o processo, além de prover a infraestrutura básica ao local. Assim, trata-se de uma planejada ação governamental que resultará em acréscimo de valor a bens imóveis, ressaltando a função econômica do Estado de corrigir distorções geradas pelas forças de mercado.

No município de Fortaleza se pode apontar, sem exclusão de outras, três fontes de financiamento para a Reurb, quais sejam: o **Fundo Municipal de Habitação (FMS)**, o **Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb)** e o **mecanismo de retroalimentação criado pela Lei Complementar Municipal 334/2022**.

Quanto ao primeiro, o **Fundo Municipal de Habitação (FMS)** foi criado pela Lei Ordinária, nº 8.918, de 29 de dezembro de 2004, e regulamentado pela Lei Ordinária nº 9.132, de 18 de dezembro de 2006. Esse Fundo é vinculado a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) e destina-se ao “financiamento total ou parcial a projetos, ações e programas no âmbito da habitação de interesse social do Município”, conforme Art. 19 da Lei Ordinária nº 8.918/2004.

No caso do **Fundurb**, esse foi criado pela Lei Complementar Municipal nº 211, de 22 de dezembro de 2015 e regulamentado pelo Decreto Municipal nº 13.824 de 1º de junho de 2016, que tem por “objetivo dar suporte financeiro à implementação dos objetivos, programas e projetos do Plano Diretor Participativo” de Fortaleza.

Quanto a terceira fonte de financiamento, ela decorre exatamente da lei que internalizou a Reurb ao ordenamento municipal, a qual indicou em seus objetivos, previstos no art 2º, a “utilização dos recursos provenientes da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (Reurb-E) como fonte de financiamento para o desenvolvimento de projetos de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S)”, gerando um microssistema econômico de financiamento, fundamentado numa política de distribuição de renda, que levará aqueles que possuem melhores condições financeiras a custear a regularização daqueles menos abastados.

Retomando as distorções geradas no espaço urbano, deve-se considerar que o sistema econômico capitalista pode ser primordialmente conduzido pelas forças de mercado, no entanto não pode prescindir da ação estatal, uma vez que um elemento basilar da constituição do citado paradigma econômico trata-se do instituto da propriedade privada, cujo reconhecimento e garantia da sua existência, deriva, diretamente, do sistema legal e jurídico criado pelo Poder Público.

Nesse caso é possível estabelecer uma conexão entre o direito e a economia, já que a criação de um arcabouço legislativo impositivo reduz os custos de transação, estimulando a produção e as trocas. De forma mais específica, tendo em vista o contexto atual de financeirização do sistema capitalista, é possível observar que o aspecto financeiro de uma economia está fundamentado em um sistema contratual que rege a transação dos títulos entre os agentes e o mercado, sendo o caráter impositivo e autoexecutório da lei um elemento estabilizador da comercialização dos ativos.

Com a normatização da regularização fundiária urbana, o Estado cria condições favoráveis à financeirização do mercado habitacional, já que concebeu um marco legal capaz de uniformizar o tratamento dado a ocupação heterogênea do espaço urbano, o que conseqüentemente implica na conversão da terra em um ativo financeiro, alçando o imóvel a qualidade de mercadoria plena, a qual pode ser negociada de maneira mais desimpedida.

A formalização da propriedade de um bem imóvel, por meio da emissão de título legal, potencializa a extração de renda do solo urbano, uma vez que permite a vinculação de tal bem ao mercado financeiro. Neste caso a regularização fundiária torna-se um exemplo de reestruturação do território citadino e concomitantemente de reconhecimento do fenômeno da financeirização da vida cotidiana, o que permite ao beneficiário retirar proveito desta atual fase do capitalismo.

Na perspectiva do setor produtivo da construção civil, a financeirização do espaço urbano ganhou notoriedade a partir dos anos de 2006/2007, momento no qual as grandes construtoras ou incorporadoras procederam com abertura de seus capitais na bolsa de valores e passaram a captar recursos com a finalidade de expandir seus negócios para uma dimensão nacional. E mesmo após a crise de 2008, a perspectiva de financeirização manteve-se no mercado imobiliário, exigindo, todavia, que o sistema anterior fosse adaptado às novas circunstâncias da conjuntura econômica:

“ A lógica que se escreve nesse movimento é a da maximização da apropriação de rendas: a oferta de grandes empreendimentos, somente tornada possível pela capacidade de levantar somas assombrosas no mercado de capitais, funciona como uma espécie de economia de escala por intermédio da qual as incorporadoras podem ampliar a diferença entre a renda do solo atual (aquela paga ou permutada com o proprietário do terreno) e a renda do solo potencial colocada pela localização do terreno na totalidade do tecido urbano” (SANFELICI, 2013, p.41)

De forma análoga, compreendendo o proprietário como agente econômico racional e também o dever constitucional do Estado de promover o desenvolvimento nacional, a Reurb apresenta-se como o procedimento administrativo que concomitantemente promove a

reorganização do espaço urbano e a titulação do imóvel irregular, introduzindo um capital informal no circuito econômico.

O capital imobiliário, por natureza, apresenta a característica de baixa liquidez, ou seja, sua conversão em meio circulante demanda tempo e custos intrínsecos à operação de conversão. Contudo, a titulação do imóvel, que permite seu valor ser comercializado tanto materialmente como financeiramente, traz uma nova potencialidade de exploração para aquele capital.

Por fim, restou caracterizado que o procedimento de regularização fundiária de fato é capaz de produzir efeitos econômicos sobre a área que anteriormente era considerada um núcleo urbano informal consolidado e também sobre os seus ocupantes, que passam a deter um título legal que caracteriza seu direito individual sobre a propriedade. Tal título converte a terra em uma mercadoria plena, que pode ser negociada fisicamente entre agentes econômicos; dada como garantia em procedimentos de acesso a crédito; ter negociado seu potencial construtivo não utilizado ou ser negociado no mercado financeiro. Essa miríade de possibilidades de exploração do bem imóvel, que antes não estavam disponíveis para o mero ocupante do solo urbano, ao serem aproveitadas por um agente econômico racional, viabilizam a realização do real potencial econômico do fator terra.

O próximo tópico buscará analisar e detalhar quais as principais críticas suscitadas acerca da tese desotiana e do procedimento de Reurb fixado pela Lei 13.465/2017.

3.3 Críticas à proposta desotiana e à estratégia da Reurb.

A estratégia de reorganização do espaço urbano por meio da regularização fundiária e a tese desotiana de que a informalidade seria uma das causas geradoras do subdesenvolvimento dos países periféricos, como qualquer estratégia ou hipótese, são passíveis de crítica, análise e aprimoramento. Contudo, ao examinar as críticas elaboradas, percebe-se que os principais pontos levantados quanto aos dois elementos acima apontados possuem maior relação com discordâncias políticos-ideológicas do que com a estratégia e propostas apresentadas, uma vez que, quanto a Reurb, destaca-se que ocorrera uma mudança de paradigma legal durante o governo de Michel Temer, e quanto a tese De Soto é levantado contra ele a sua associação com ideias neoliberais (RIBEIRO, 2021).

De Soto afirma em sua tese que a regularização da ocupação irregular do solo possibilitaria um maior potencial de comercialização do imóvel titular, contudo levanta-se a **crítica que o número de vendas na informalidade ocorreria em um volume maior, uma**

vez que não estariam constrangidas pelas burocracias e formalidades legais (MAGALHÃES, 2007). Em verdade, a proposta de De Soto baseia-se no imperativo de que a legalidade se trata da norma padrão, e, por isso, dentro de um espectro da lei, um imóvel matriculado possuiria uma maior potencialidade econômica, uma vez que poderia ser negociado tanto materialmente quanto financeiramente. Ademais, constrói-se a hipótese da crítica acima apresentada sobre a falácia de que a regularização fundiária seria uma opção dos ocupantes dos núcleos informais, quando em verdade trata-se de um procedimento compulsório, balizado pela vontade e conveniência administrativa de instalá-lo.

Nesse sentido, compreende-se que a ocupação irregular do solo estimula a exploração da terra por meio do uso, enquanto a ocupação regular da terra estimula a comercialização do bem, já que o aspecto titulatário da regularização fundiária cumpre concomitantemente duas funções, a primeira visa formalizar o direito real de um indivíduo sobre o bem imóvel e a segunda de trazer segurança jurídica para possíveis negociações que envolvam o imóvel.

A solução apresentada é trazer para a formalidade grupos que, por motivos históricos, sociais e econômicos, foram excluídos do sistema legal, por meio do reconhecimento da situação fática e da modulação dos parâmetros urbanísticos, de forma a facilitar a integração de um núcleo informal ao território da cidade.

Outrossim, questiona-se como o fenômeno da **diferença de poder entre gêneros** afetaria a efetividade da Reurb. Nesse sentido, a lei 13.465/2017, reconhecendo as consequências sociais da titulação do imóvel provocadas pela Reurb, que podem gerar disputas patrimoniais dentro do próprio núcleo familiar, abrangendo também conflitos de gênero, estabeleceu a preferência da titularidade feminina, de modo a trazer maior estabilidade a habitação, uma vez que culturalmente a mulher tende a manter a guarda dos possíveis filhos, necessitando de um lar fixo. Dentre os objetos da Reurb, firma-se que: “Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher” (BRASIL, 2017).

Esse posicionamento normativo repercute, igualmente, como um desincentivo a violência contra a mulher, já que ela está amparada pela segurança de possuir uma propriedade sob sua titularidade, podendo requerer o auxílio do Estado para garantir seu domínio:

“O instrumento fornecido pela Lei de Reurb atua como um mecanismo de equidade, empowerment feminino, mormente, nas situações que envolvem violência doméstica, havendo grande relevância em sua aplicabilidade. Ao privilegiar o fator moradia sob uma perspectiva gênero protetiva, se estará também atuando na

prevenção da violência ou quebra de seu ciclo, haja vista o poder de autonomia propiciado na tomada de decisões”. (SOARES; SANTOS, 2020, p. 347)

Outra problemática debatida seria a da **gentrificação das áreas regularizadas**. Nessa perspectiva, é necessário evidenciar que a introdução de um Núcleo Informal Urbano no ordenamento territorial citadino e a consequente expedição de matrículas individualizadas para os imóveis que o compõe promoverá uma facilitação da comercialização dos lotes e edificações ali circunscritos, uma vez que irá preponderar naquela área um cenário de demarcação e delimitação dos direitos de propriedade.

Uma das possíveis repercussões negativas desse cenário seria o fenômeno da gentrificação, que “muitas vezes é uma consequência da aplicação do capital excedente acumulado que necessita ser absorvido por alguma esfera para que possa render ainda mais” (DIÓGENES, 2019, p. 89), e se caracteriza pela “expulsão” de uma população mais pobre de determinado território, tendo em vista uma sobreposição da perspectiva da especulação imobiliária.

Contudo, a própria Lei da Reurb traz freios normativos para impedir ou retardar esse tipo de processo de segregação urbana. Destaca-se da Lei 13.465/2017, que o instrumento da legitimação fundiária, instituto jurídico que permite a aquisição da propriedade de terras públicas, enquanto os outros instrumentos legais prestigiam o direito real a posse, no âmbito de uma Reurb-S, somente pode ser aplicado uma única vez para beneficiar o cidadão, ou seja, aquele que resolver comercializar o imóvel adquirido, deve ter consciência de que não poderá ser contemplado novamente:

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

§ 1º **Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:**

I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural;

II - **o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e [...]**” (BRASIL, 2017)

Ademais, a Lei 13.465/2017 também considera o instituto das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, as quais, por meio da participação popular, permitem a criação de microssistemas urbanísticos dentro de uma mesma cidade, desacelerando os movimentos de comercialização da terra:

“Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

§ 1º Para efeitos desta Lei, **considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.**” (BRASIL, 2017)

No caso específico do Município de Fortaleza, o Plano Diretor Participativo, Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009, define as ZEIS como áreas em que prioritariamente irá se promover a regularização urbanística, sendo aplicados “critérios especiais de edificação”:

Art. 123 - As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo. (FORTALEZA, 2009)

Também a Lei de Complementar Municipal nº 236/2017, que trata do parcelamento, uso e ocupação do solo, veda, em seu artigo 141, “o remembramento de lotes que resulte em área maior que 150,00m² (cento e cinquenta metros quadrados) em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) 1 e 2”, freando o ímpeto do mercado imobiliário, enquanto a Lei Complementar nº 334/2022 determina, em seus artigos 94 e 99, que a regularização que se dê em locais que estejam total ou parcialmente em áreas de ZEIS deve ser informada ao Conselho Gestor das ZEIS, caso exista, e seguir as diretrizes do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF):

“Art. 94.

[...]

§ 2º Estando o núcleo urbano informal inserido, total ou parcialmente, em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), com Conselho Gestor devidamente empossado, a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional (HABITAFOR) comunicará ao Conselho Gestor da instauração da Reurb.

§ 3º O Conselho Gestor das ZEIS poderá participar de todas as etapas da Reurb.

§ 4º Não havendo Conselho Gestor serão formadas instâncias participativas para acompanhamento das etapas da Reurb, sem prejuízo das medidas previstas no art. 99 desta Lei.” (FORTALEZA, 2022a)

“Art. 99. Na Reurb inserida em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), na existência de Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), deverão ser observadas as diretrizes urbanísticas e ambientais indicadas no plano de regularização fundiária, compatibilizando os instrumentos e as propostas de intervenção constantes do PIRF.

Parágrafo único. Na hipótese em que a Reurb esteja situada, total ou parcialmente, em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que não possuem Plano Integrado de

Regularização Fundiária (PIRF), será comunicado ao Fórum da ZEIS, que poderá se manifestar no prazo de 30 (trinta) dias.” (FORTALEZA, 2022a)

Nesse caso, observa-se que a legislação federal e municipal de Fortaleza preza pela manutenção dos beneficiários na área regularizada e, concomitantemente, prevenção da formação de novos núcleos urbanos informais.

Por fim, uma outra **crítica aventada seria a de que o modelo de regularização fundiária urbana estabelecido pela Lei 13.465/2017 não reproduziria uma Reurb plena, uma vez que a titulação do imóvel estaria autorizada a ocorrer antes da conclusão das obras de infraestrutura legal.** Entretanto, tal crítica trata-se de interpretação isolada de dispositivos legais, em clara inobservância das melhores técnicas de hermenêutica jurídica⁷, que preconizam que a lei seja interpretada como um único documento de forma a que seus artigos encontrem a devida contextualização dentro do corpo legal ao qual pertencem. De fato, a lei 13.465/2017 possibilitou que as obras de infraestrutura sejam concluídas antes, durante o após a conclusão do procedimento de regularização, mas a postergação das obras de infraestrutura essencial para um momento posterior à titulação dos beneficiários não exime o Poder Público ou responsável privado da execução de tais obras, já que este deverá apresentar, conforme exigência legal, cronograma físico para a implantação da obra, além de assinar um termo de compromisso garantindo sua execução (BRASIL, 2017). Ademais, esclarece-se que, conforme determinado pelo Art 21, §1º, do Decreto Federal 9.310/2018, o termo de compromisso assinado pelo responsável pela implantação da infraestrutura básica “será assinado, também, por duas testemunhas, de modo a formar título executivo extrajudicial” (BRASIL, 2018), que poderá ter seu cumprimento exigido perante ação de execução impetrada no poder judiciário.

Desta forma, o mero descompasso temporal entre a titulação e a conclusão de obras de infraestrutura não descaracterizaria a Reurb como de caráter pleno, uma vez que estaria garantida por um título executivo extrajudicial⁸.

Em síntese, após a análise das principais críticas aventadas acerca da tese de Hernando de Soto e do procedimento de Reurb oriundo da Lei 13.465/2017, compreende-se que ambos são passíveis de aprimoramento, contudo permanece inequívoco que, numa percepção jurídico-econômica, a incorporação de áreas irregularmente ocupadas ao sistema formal da

⁷ “Ciência da interpretação de textos da lei. Tem por objetivo o estudo e a sistematização dos processos a serem aplicados para fixar o sentido e o alcance das normas jurídicas e seu conhecimento adequado, adaptando-se à interpretação dos fatos sociais” (VADE MECUM BRASIL, 2023).

⁸ “Título executivo formado fora de juízo, por livre convenção entre as partes” (VADE MECUM BRASIL, 2023).

economia, o que implica na titulação e na integração de núcleos urbanos informais consolidados ao ordenamento territorial citadino, possui um saldo econômico-jurídico positivo para população beneficiada. Nesse sentido, consente-se que a metodologia empregada pode ser aperfeiçoada, mas a perspectiva de formalização deste capital imobiliário oculto não deve ser interrompida, considerando que seus efeitos econômicos positivos se sobrepõem às críticas focadas em questões meramente procedimentais.

No próximo capítulo, o presente trabalho científico voltar-se-á geograficamente para o Município de Fortaleza, com o objetivo de mensurar o impacto econômico-financeiro que a regularização fundiária em massa dos núcleos urbanos informais consolidados geraria sobre o patrimônio imobiliário formal existente no território da municipalidade.

4 EFEITOS ECONÔMICOS DA REURB E O CASO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Neste capítulo, considerando que já foi explanado com detalhes a definição da instituição de regularização fundiária urbana (Reurb) e que já se compreendeu a teoria econômica que fundamenta a implementação desse procedimento, faz-se necessário, respeitando a temática delimitada para esse trabalho científico, entender os possíveis efeitos da Reurb no Município de Fortaleza.

Com esse intento, será realizada, inicialmente, uma revisão bibliográfica sobre o tema, analisando os efeitos econômicos decorrentes da conclusão efetiva de um processo de Reurb em determinado território, com foco em pesquisas que foram capazes de mensurar numericamente tais impactos.

Assim, supondo que os efeitos detectados em outras localidades também poderiam ser reproduzidos no Município de Fortaleza, realiza-se um primeiro exercício de construção de um cenário prospectivo para a capital cearense. Ressalvando-se que o cenário prospectivo se propõe a construir um possível panorama vindouro, mas que não se trata de uma previsão, uma vez que considera o futuro como um horizonte múltiplo e incerto, que está sendo constantemente modificado pelas ações de atores econômicos e políticos ou pela introdução de tecnologias disruptivas.

A finalidade da construção desse cenário é a produção de subsídios para a tomada de decisão e a formação de estratégias de governança pelo Poder Público municipal, quanto à instauração de um programa público de regularização fundiária em massa.

Não obstante, faz-se necessário ressaltar que a técnica de produção de cenários possui suas limitações, tornando-se mais eficiente para prognosticar eventos ordinários, enquanto acontecimentos extraordinários, em regra, não são abarcados por essa técnica, já que resultam das incertezas, do imprevisível ou da existência de variáveis ocultas que não foram introduzidas ao modelo. Assim, torna-se possível prospectar panoramas futuros, considerando a ressalva que elementos improváveis podem limitar sua efetivação.

Especificamente quanto à conjuntura fortalezense, o aspecto informacional que balizará a construção do cenário proposto terá origem em um levantamento e análise da última década (2012 -2022) dos assentamentos informais e o custo médio pago pelo Município por lote regularizado.

Para ao fim, conceber um cenário prospectivo que indicará o nível de vantajosidade de uma política de regularização fundiária no fomento ao desenvolvimento municipal, por meio da garantia efetiva ao direito à moradia e a redistribuição de riqueza.

Em um primeiro momento, para viabilizar este cenário, serão revistos trabalhos recentes sobre os efeitos econômicos da Reurb.

4.1 Da Reurb e suas repercussões econômicas.

4.1.1 Efeito da Reurb sobre o acesso ao mercado de crédito.

Conforme argumentado no capítulo anterior, a regularização de uma ocupação informal resultaria na emissão de título imobiliário registrado em um cartório competente, o que permitiria ao detentor do título utilizar o registro imobiliário como garantia real em solicitações de empréstimo ou financiamento. Outrossim, considerando que procedimentos de regulação fundiária ocorreriam principalmente em núcleos urbanos de baixa renda, a titulação dos beneficiários consequentemente ocasionaria um maior acesso ao mercado de crédito e, caso essa nova perspectiva financeiro-econômica fosse alvo de uma política pública consistente, tenderia a tornar-se um potencial vetor de desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, o crédito gerado a partir da formalização da propriedade privada imobiliária, na perspectiva de um sistema econômico capitalista, poderia ser investido em atividades produtivas, o que acarretaria, direta ou indiretamente, a geração de renda e emprego.

Uma instituição financeira, ao firmar uma operação de crédito, avalia os riscos da operação de forma a estabelecer a taxa de juros a ser cobrada para a concessão do empréstimo ou financiamento, seguindo os critérios da Resolução do Banco Central do Brasil nº 2682 de 1999, e especificamente quanto à classificação das operações de crédito de titularidade de pessoas físicas, considera-se tanto as características das garantias apresentadas para a operação, quanto a situação de renda e patrimônio do tomador de empréstimo (BACEN, 1999). Faz-se que os três elementos de classificação do nível de risco da operação seriam concomitantemente mitigados pela titulação do bem imóvel localizado em uma ocupação informal, implicando numa consequente redução da taxa de juros cobrada do indivíduo solicitante de crédito. Assim, comprova-se uma vinculação entre o procedimento de regularização fundiária e o acesso ao crédito em melhores condições para o beneficiário, uma

vez que se estabelece uma correlação inversamente proporcional entre a garantia real e a taxa de juros de mercado.

Ademais, de maneira transversal, a entrega de título ao beneficiário supriria a lacuna da dificuldade de comprovação de renda para os ocupantes de núcleos urbanos irregulares, que desempenham atividades autônomas e informais, já que esses passariam a possuir matrícula imobiliária que atestaria a propriedade comprovada de patrimônio.

Especificamente quanto à concessão de garantia real, o estudo de Rodrigues, Takeda e Araújo (2004), concluiu que um imóvel que possua registro público, o qual defina com precisão os titulares do bem e seus respectivos direitos de posse ou propriedade, possui, em regra, os requisitos necessários para ser utilizado como garantia real em contratos bancários de empréstimo ou financiamento. Em casos em que uma operação de crédito é assegurada por uma garantia real, tende-se a reduzir os riscos de seleção adversa e de inadimplência em caso de *default*, o que incentivaria o operador financeiro a reduzir a taxa de juros exigida para a concessão do crédito:

“Como ressaltado na literatura que trata de problemas de assimetria de informação no mercado de crédito, as garantias podem servir para reduzir o incentivo moral para o cliente dar o default ou selecionar os clientes menos arriscados a priori (como destacamos na introdução). Nesse sentido, a diferença entre as taxas poderia ser resultado apenas da seleção dos clientes com diferentes riscos não observados para diferentes tipos de contratos oferecidos pelos bancos.” (RODRIGUES; TAKEDA; ARAÚJO, p.4)

A garantia real traduz-se como a vinculação de um bem, seja ele móvel ou imóvel, ao cumprimento de obrigação adquirida por pessoa juridicamente capaz. O Código Civil brasileiro (2002) enumera como garantias reais o penhor⁹ que recai sobre bem móvel; a anticrese¹⁰, em que se transfere a posse e fruição do bem imóvel até a satisfação da obrigação; e a hipoteca que recai sobre bem imóvel e autoriza, em caso de descumprimento, a solicitação da venda da coisa (direito de excussão)¹¹.

Comprovada a posse ou propriedade sobre um bem, a qualidade e valor da coisa passa por uma avaliação realizada pela própria instituição concedente do empréstimo ou pessoa por ela contratada, de modo a definir a extensão da capacidade garantidora do bem que será

⁹ “Direito real sobre bens móveis alheios, entregues para garantir o cumprimento de uma obrigação, de forma privilegiada dentre os demais credores” (VADE MECUM BRASIL, 2023).

¹⁰ “Direito real sobre imóvel alheio, em virtude do qual o credor obtém a posse da coisa a fim de receber-lhe os frutos e imputá-los no pagamento da dívida, juros e capital, sendo, porém, permitido estipular que os frutos sejam, na sua totalidade, recebidos à conta de juros” (VADE MECUM BRASIL, 2023).

¹¹ “Ato ou efeito de excutir, no sentido de arrancar, privar, despojar [...] alienação forçada do bem” (VADE MECUM BRASIL, 2023).

formalizada em contrato de crédito com garantia real. E como dita a *práxis* bancária, tal contrato será remunerado por meio do estabelecimento de uma taxa de juros.

Nesse sentido, a pesquisa realizada por Rodrigues, Takeda e Araújo (2004), com base em 472.640 observações, obtidas de uma *cross-section* de operações iniciadas em dezembro de 2003, que foi aplicada junto aos dados do Sistema de Informação de Crédito (SCR) do Banco Central do Brasil, o qual “fornece informações individualizadas sobre todas as operações de crédito bancário com valor acima de R\$5.000,00”, aferiu que a existência de “garantias reais reduzem as taxas de juros de forma significativa”, tendo em vista a comparação realizada entre as taxas que regeriam empréstimos com garantia real e aqueles sem nenhuma garantia ou com garantia fidejussória. Em específico, a pesquisa apontou que “as operações feitas com algum tipo de garantia real apresentam taxa de juros menores do que aquelas sem nenhum tipo de garantia real (33,6 % a.a. e 62,26 % a.a., respectivamente)”.

Conforme a tese apresentada neste trabalho científico, a conclusão bem sucedida de um procedimento de regularização fundiária resultaria na expedição de uma matrícula individualizada para o imóvel integrante de um núcleo urbano informal consolidado, a qual, habitualmente, seria expedida em nome do beneficiário. Em posse de tal título, o proprietário ou posseiro seria capaz de fazer uso do bem como garantia para a obtenção de empréstimos ou financiamentos a custos mais baixos se comparados àqueles que ele obteria caso não houvesse registro oficial que lhe assegurasse a titularidade sobre a coisa. Nesse sentido, argumenta Malheiros (2018, p.149):

“A regularização fundiária, mais do que garantir moradia para as pessoas menos favorecidas, serve, pois, de instrumento ao desenvolvimento econômico do país. Isso porque seria capaz de induzir investimentos em melhoria dos próprios imóveis e viabilizar o acesso a financiamentos para investimentos em pequenos negócios.

Assim, o registro imobiliário se torna um dos principais agentes da regularização fundiária urbana, passando a exercer funções social e econômica, decorrentes da transformação do direito de propriedade.”

Dessa forma, resta comprovado o benefício econômico da Reurb em proporcionar um acesso mais vantajoso ao mercado de crédito para os indivíduos que foram contemplados com um título Imobiliário.

4.1.2 Efeito da Reurb sobre o sistema registral.

Primeiramente, adotando-se o conceito de que os agentes econômicos operam em um cenário em que persistem as assimetrias de informação e que as negociações são afetadas por

custos de transação, afasta-se de pronto o conceito neoclássico de equilíbrio competitivo. De modo a possibilitar uma aplicação das teses econômicas, devem-se considerar as imperfeições do mundo real e desenvolver estratégias para mitigar os efeitos das falhas de mercado, dentre as quais se destaca a construção de um sistema registral confiável, que garantirá segurança jurídica para as futuras transações:

“A literatura econômica considera que o crescimento econômico de um país pode ser medido através do aumento das trocas comerciais, o que é facilitado pela garantia da proteção dos direitos de propriedade, agilidade do sistema judiciário. Essas medidas permitiriam a redução da assimetria de informação, queda do custo de transação e das incertezas entre contratantes, prevenindo conflitos e promovendo o bem-estar. Assim, é de suma importância ajustes institucionais que solucionem esses problemas econômicos”. (SILVA, 2016, p. 32)

Um sistema cartorário registral fundamentado em regras legais claras, que prezam pela fé pública das informações consignadas em título público, e que esteja sujeito a fiscalização de uma instituição externa, é capaz de fomentar a comercialização dos bens, cuja titularidade e características estejam pré-determinadas e a veracidade de tais informações esteja assegurada. Essas características do sistema registral podem ser economicamente compreendidas como uma redução dos custos de transações embutidos em qualquer negociação, que podem incluir o dispêndio para firmar e exigir o cumprimento de contratos e os embaraços provenientes de uma insuficiente definição dos direitos de propriedade.

Outro benefício econômico derivado das instituições registradas seria o comedimento da assimetria de informações, que podem resultar na seleção adversa ou risco moral, uma vez que o agente disporia de um mais refinado conjunto de conhecimentos para tomar a decisão de concluir a operação comercial ou creditícia:

“O objetivo de qualquer sistema de registro é tornar público os direitos reais, bem como outras informações relativas à situação jurídica de bens e dos respectivos titulares de direitos reais, de forma a garantir a validade, autenticidade e eficácia dos negócios jurídicos. O registro enquanto instituição garante ao seu titular proteção aos direitos de propriedade e redução da assimetria de informação entre titular e futuros compradores do imóvel”. (SILVA, 2016, p. 49)

De modo mais claro, a ausência de um registro padronizado gera maiores custos para a conclusão de um negócio, uma vez que persistirá uma assimetria de informações entre os agentes envolvidos na troca, já que aquele que possui o bem terá conhecimentos que não estão disponíveis para o comprador, o qual para compensar tal desvantagem estará obrigado a empreender esforços para averiguar se as características do imóvel de fato condizem com aquilo que lhe foi ofertado ou se sobre o bem pesa alguma constrição. E somente ao final desse procedimento será capaz de supor um preço justo para o imóvel, que provavelmente

será depreciado, tendo em vista o custo para a aquisição das informações. Da mesma forma, caso trate-se de uma transação em que o bem fosse utilizado como garantia para uma operação, a incerteza sobre as condições da coisa seria compensada na fixação de juros elevados, visando à compensação financeira do risco assumido.

Assim, de modo a reduzir o dispêndio de tempo e recursos para o fechamento de negócios imobiliários, fora desenvolvido o sistema registral para cumprir a função econômica de, concomitantemente, facilitar a comercialização de bens imóveis e também sua utilização como garantia para obtenção de crédito, sendo essa última a origem histórica desse sistema:

“Se nos ativermos à origem histórica da maior parte dos sistemas registrais, podemos afirmar que a razão inicial de sua implantação foi, originariamente, possibilitar que a riqueza imóvel de um indivíduo, de uma família e, por extensão, de uma nação pudesse servir de garantia ao crédito, a grande alavanca de toda economia moderna; inicialmente ao crédito agrícola, posteriormente ao crédito destinado à aquisição da própria residência e, finalmente, a todo tipo de crédito” (GONZALEZ, 2003, p.1)

Desta forma, torna-se plausível a compreensão do registro imobiliário como um pré-requisito essencial à introdução do imóvel no mercado de crédito. E, da mesma maneira, a regularização fundiária urbana representaria o procedimento administrativo que possibilitaria a emissão de título legal de propriedade sobre uma ocupação irregular ou clandestina. Nesse caso, o aspecto titulatório da Reurb cumpriria o papel econômico de expandir o acesso a empréstimos ou financiamentos para as comunidades beneficiadas.

Em suma, o sistema registral age como uma instituição que possui como um de seus fins precípuos a redução das imperfeições de mercado, de modo a permitir uma melhor alocação dos recursos financeiros, por meio da redução dos riscos envolvidos na pactuação de contratos, o que por sua vez estimula o número de trocas na economia e resulta em desenvolvimento nacional.

4.1.3 Efeito da Reurb como política pública.

A Nota da Presidência do Ipea nº 6, de junho de 2022, busca analisar os impactos da regularização fundiária urbana sobre a desigualdade de renda brasileira. Esse estudo considera que os cálculos da desigualdade no Brasil (índice de Gini) encontram-se subestimados, por não considerar em sua estimativa “os efeitos dos ganhos da capital, em especial, os associados à habitação”, por isso pondera que um programa de Reurb em massa geraria uma diminuição da desigualdade nacional, tendo em vista o “choque positivo sobre os

preços dos imóveis decorrentes de uma eventual regularização fundiária” (FIGUEIREDO, 2022, p. 5).

A pesquisa apontou que se fossem incluídos as perdas e ganhos de capital decorrentes do domínio efetivo de um imóvel, conforme a atual estrutura fundiária brasileira, os indicadores de bem-estar social sofreriam um decréscimo, uma vez que “os resultados indicam que a inclusão da estrutura de propriedade de imóveis eleva a desigualdade brasileira em, aproximadamente, 1,5 p.p. (diferença entre 0,509 e 0,524). Isso indica que a estrutura de capital atual tende a piorar a, já elevada, iniquidade de renda brasileira”. (FIGUEIREDO, 2022, p. 6)

Tal resultado deriva da utilização dos dados das “rendas efetivas do trabalho e de todas as fontes consideradas [...] da PNAD Contínua, primeira entrevista, nos anos de 2016 a 2019” e das “proporções dos custos de se morar em um imóvel [...] estimadas a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018”, por fim computou-se a “renda líquida após se descontarem gastos com moradia e contas de consumo e se adicionarem os ganhos para aqueles que recebem renda de aluguéis”, permitindo o cálculo e comparação do índice de Gini sem a inclusão dos imóveis e com a sua inclusão. (FIGUEIREDO, 2022, p.6)

Essa repercussão negativa sobre a inequidade decorre diretamente do fato de que a inclusão dos gastos com imóveis possui um maior peso proporcional sobre aqueles que ocupam uma faixa de renda mais baixa. Nesse sentido a pesquisa concluiu que:

“aumento no indicador reflete a deterioração da renda dos mais pobres, uma vez que os gastos com imóveis são mais significativos, em termos proporcionais à renda total, para eles, em comparação aos mais ricos. Por conta desses e de outros fatores, a política de regularização fundiária urbana tem sido mencionada por programas ligados a organismos internacionais, tal como o Habitat da Organização das Nações Unidas (ONU), como um importante elemento para o combate à pobreza e à desigualdade.” (FIGUEIREDO, 2022, p. 6)

A pesquisa também pondera que o impacto de um programa de regularização fundiária urbana em massa teria seus efeitos prolongados ao longo do tempo e não somente um efeito pontual em termos de desigualdade:

“Com isso, tomando o cenário mais conservador como referência (cenário I), pode-se afirmar que o processo de mobilidade de renda pode contribuir para uma queda de 3 p.p. na desigualdade de longo prazo. Nesse sentido, a política de regularização fundiária urbana pode promover mudanças estruturais na desigualdade de renda, contribuindo de forma permanente para o aumento do bem-estar brasileiro” (FIGUEIREDO, 2022, p. 9)

Destarte, constata-se que a regularização fundiária reúne características que permitem a sua qualificação como uma política pública dotada de efetividade, tendo em vista sua capacidade de modificar a realidade social. Desta forma, sua aplicação em larga escala, tende a gerar benefícios mais que proporcionais para a municipalidade.

4.1.4 Efeito da Reurb sobre o preço dos imóveis.

O trabalho científico de Matheus Lustosa Lemos (2011), intitulado “Impacto da regularização fundiária no preço dos imóveis no Distrito Federal: Uma abordagem hedônica”, é uma pesquisa descritiva que visa estimar o quanto a existência de um título registral implicaria numa valorização do bem imóvel, afetando, conseqüentemente, seu preço. Sua tese fundamenta-se na ideia que o preço de um imóvel não é composto somente por suas características estruturais (edificação, revestimento, acabamento), mas também por aspectos transversais ao aspecto físico da construção, como, por exemplo, a sua localização, a sua vizinhança e a existência de matrícula devidamente registrada: “Dessa forma o presente trabalho busca verificar a relação entre a variável dependente (preço do imóvel) e as demais variáveis independentes sobretudo, a variável título de propriedade em que será mensurado o impacto que essa variável exerce sobre o preço de um imóvel” (LEMOS, 2011, p.28).

A metodologia utilizada foi uma regressão hedônica dos preços. Assim, o modelo econométrico empregado buscou determinar o impacto que a variável independente (possuir títulos de propriedade) teria sobre a variável dependente (preço do imóvel). Em específico, quanto às variáveis explicativas, foram consideradas: o valor do metro quadrado do imóvel; a área útil do imóvel (*autil*); a área do terreno (*aterr*); a qualidade do acabamento do imóvel (*Dummy ótimo/ mbom/ bom*); a existência de título de propriedade (*Dummy reg*); a distância do imóvel até a esplanada dos ministérios (*dist*) e a quantidade de banheiros na construção (*ban*).

Como amostra para o estudo foram selecionados 49 imóveis residenciais na área do Jardim Botânico, região administrativa do Distrito Federal, a qual se justificou pela existência nesse espaço urbano de edificações regularizadas e não regularizadas. Nesse sentido, “a técnica de amostragem utilizada pode ser definida como não probabilística e também foi feita uma amostragem por conviência.” (LEMOS, 2011, p.29). Ao tecer considerações acerca da amostra selecionada o autor faz a ressalva que a “amostra utilizada é pequena e pode conter vies de seleção” (LEMOS, 2011, p.38).

A coleta de dados foi realizada por meio de um “classificado de imóveis virtual (www.wimoveis.com.br) e para verificar a confiabilidade dos dados colhidos, foram feitos contatos junto às respectivas corretoras imobiliárias” (LEMOS, 2011, p.31).

Foram aplicados dois modelos, um primeiro de regressão linear simples e um segundo de regressão log-linear. Aplicado o modelo linear simples, baseada no método dos mínimos quadrados, identificou-se que as variáveis utilizadas eram capazes de explicar, como indicado pelo R^2 , aproximadamente 70% do preço do imóvel (variável dependente) e, especificamente, quanto à variável título de propriedade, nas palavras do autor: “a variável *reg* que capta o impacto da regularização sobre o preço dos imóveis nas regiões estudadas, foi significativa e com sinal esperado. O fato do imóvel ser regularizado aumenta o preço do metro quadrado em quase R\$ 800,00”.

No que tange ao modelo log-linear, as variáveis descreviam 69% do preço unitário do bem imóvel, e a existência de título de propriedade corresponderia a um aumento de “R\$ 1253,95 por metro quadrado no preço do imóvel”, um impacto até maior dessa variável, se comparado aquele suposto para o primeiro modelo.

Nesse sentido, o autor concluiu na sua pesquisa que “a regularização tem impacto significativo sobre o preço dos imóveis”. Por conseguinte, estabelece-se uma vinculação entre a regularização fundiária urbana e a valorização imobiliária do bem que anteriormente não dispunha de título de propriedade, cumprindo a função econômico-financeira de agregar valor a uma mercadoria já existente.

Com fundamento no estudo de Lemos (2011) o Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, por meio da Nota da Presidência nº 6, buscou elaborar 03 (três) cenários prospectivos para o Brasil, considerando a aplicação de uma política em massa de regularização fundiária, consoante os seguintes parâmetros:

“1) **Valor do imóvel:** consideraram-se as informações do **índice FipeZap** de preços de imóveis anunciados para o mês de dezembro de 2021, com os valores ajustados retroativamente de acordo com as taxas de crescimento anual (no preço médio de venda do metro quadrado dos imóveis anunciados) indicado no relatório FipeZap (2021).

2) **Tamanho médio do imóvel:** reportado de um estudo da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) encomendado pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc), o qual informa que o tamanho médio de imóveis financiados pelos brasileiros variou de 58 m² em 2018 para 66 m² em 2022 (Santos, 2022). Para efeito do estudo, **consideraram-se 60 m².**

3) **Valorização do imóvel:** diversos estudos têm se empenhado para estimar o impacto da regularização fundiária urbana sobre o imóvel. As taxas de valorização dependem de diversos fatores, como estado atual do imóvel, localização, tamanho, faixa de preço, entre outros. Contudo, como demonstrado em Lemos (2011), a partir dos processos de regularização fundiária do Distrito Federal, a **valorização do imóvel tende a se situar entre 10% e 30%.**

Com base nessas informações, serão construídos três cenários observando-se: a taxa média de imóveis considerados irregulares; e a taxa de valorização do imóvel devido à sua regularização. São eles:

- **cenário I: 30% dos imóveis considerados irregulares com valorização de 10% devido à sua regularização;**
- **cenário II: 40% dos imóveis considerados irregulares com valorização de 20% devido à sua regularização; e**
- **cenário III: 50% dos imóveis considerados irregulares com valorização de 30% devido à sua regularização”.** (FIGUEIREDO, 2022, p. 7)

O Ipea, considerando que de um total de 15.434.000, no cenário I, em que 30% dos imóveis irregulares teriam sua situação registral solucionada, isso equivaleria a uma amostra de 4.630.200 imóveis regularizados, supondo que essa amostra sofreria uma valorização de 10% após sua regularização, resultaria em um choque de riqueza do montante de R\$ 202,13 bilhões na economia brasileira (FIGUEIREDO, 2022, p. 4). Novamente, corroborando a noção que a Reurb possuiria como consequência econômica a elevação do preço do imóvel beneficiado.

Não obstante, uma análise crítica do modelo de projeção de cenários utilizando na Nota da Presidência do Ipea nº 6 revela que a sua aplicação direta ao Município de Fortaleza, de modo a projetar o choque de riqueza que seria gerado pela execução de uma possível política de regularização em massa, tenderia a resultar em aferições superestimadas. Primeiramente, o valor do metro quadrado constituído pelo índice FipeZap não revela com precisão exata a realidade do Município de Fortaleza, uma vez que ao se fazer uso do instrumento da média, mesmo que ponderada, para se precificar o metro quadrado esse é diretamente afetado pelos altos valores imobiliários dos bairros mais nobres da capital cearense, dentre os quais se destacam: Meireles; De Lourdes; Engenheiro Luciano Cavalcante; Manuel Dias Branco e Aldeota, além de não incluir todos os bairros de Fortaleza no cálculo do preço médio do metro quadrado (ÍNDICE FIPEZAP+, 2023).

Outra ressalva que deve ser realizada é a de que a dinâmica espacial urbana dificulta a contagem exata dos números de imóveis a serem regularizados, já que os fenômenos de fusão e de desmembramento de lotes se apresentam como um acontecimento corriqueiro, nos assentamentos precários de Fortaleza. Assim, quanto mais abrangente for a aplicação do modelo, maior será a propensão a equívocos nas estimativas.

E por fim, apesar da valorização imobiliária projetada, o impacto social gerado pela mesma, em razão da alta incidência de unidades multifamiliares, torna-se de complexa aferição, já que um mesmo lote pode ser habitado por mais de uma família.

Desta forma, compreendendo a complexa realidade urbana de Fortaleza propõe-se a concepção de um modelo de geração de cenários prospectivos que melhor se adapte ao

panorama da capital cearense e cuja a aplicação seja mais aderente ao contexto da periferia do Município, local em que estão localizados o maior número de assentamentos precários.

4.2 Cenário prospectivo dos efeitos econômicos da Reurb no Município de Fortaleza.

Neste tópico serão elaborados cenários prospectivos para o Município de Fortaleza, no que tange à temática da regularização fundiária urbana e seus impactos sobre a valorização imobiliária decorrente da expedição, para cada beneficiário, de título público de propriedade.

O município de Fortaleza, que teve seu território marcado pela ocupação informal, irregular ou clandestina do solo urbano, gerando elevadas diferenciações socioeconômicas entre os diversos bairros da capital alencarina, as quais restam comprovadas pela variação do índice de desenvolvimento humano (IDH), calculado com base no Censo Demográfico do IBGE do ano de 2010 e utilizando a metodologia adotada pela Organização das Nações Unidas, os resultados foram compilados na pesquisa “Desenvolvimento Humano, por bairro, em Fortaleza” (FORTALEZA, 2023), que revelou, em uma mesma cidade, tanto espaços cujo o IDH pode ser comparado às Nações europeias desenvolvidas, quanto espaços cujo o mesmo índice aproxima-se daquele observado em países subdesenvolvidos da África Subsaariana: “Apenas três, dos 119 bairros, possuíam IDH de alto desenvolvimento (acima de 0,80). Sete bairros registravam IDH acima de 0,700, enquanto treze bairros apresentavam baixíssimo desenvolvimento, com IDH abaixo de 0,200. Os demais bairros variavam seus índices de 0,201 a 0,699.” (FORTALEZA, 2016a, p.8)

Tais dados revelam uma tendência a concentração de renda e a ocupação heterogênea do espaço urbano, o que por fim gera a formação de núcleos urbanos informais consolidados, caracterizados pela sua difícil remoção ocasionada pelo período de tempo em que determinada comunidade já se encontra instalada ou pelo excessivo custo financeiro aos cofres públicos para realocar a população daquela comunidade.

A Prefeitura Municipal de Fortaleza, buscando elaborar um planejamento de longo prazo para reorganizar a cidade em seus diferentes aspectos, publicou o Plano Fortaleza 2040, o qual apresenta objetivos e metas a serem seguidas por futuras gestões, visando “a construção de uma cidade de oportunidades, bem cuidada, acolhedora e justa” (FORTALEZA, 2016b, p.5). O Fortaleza 2040 encontra-se organizado em sete grandes eixos estratégicos, os quais individualmente apresentam objetivos estratégicos, que por sua vez são escalonados em planos estruturados, que se subdividem em ações específicas. Dentre esse arcabouço de planejamento, destaca-se o eixo 0 (zero) - Equidade Territorial, Social e

Econômica, como objetivo específico de assegurar “comunidades valorizadas e integradas a sociabilidade urbana” (FORTALEZA, 2016b, p. 5).

O eixo 0 (zero) - Equidade Territorial, Social e Econômica fora desenvolvido com base nos seguintes dados da realidade urbana fortalezense: O IBGE, com base no censo de 2010 identificou a existência de 509 aglomerados subnormais na cidade de Fortaleza, que a colocaria como a segunda capital com maior número de ocupações irregulares, perdendo somente para a capital baiana (Salvador), denotando-se assim a relevância da desigual ocupação do solo urbano para a realidade municipal. Outrossim, realizou-se pesquisa para a elaboração do plano local de habitação de interesse social (PLHIS), que identificou 856 assentamentos precários. Com fundamento nesse acervo de dados elaborou-se as seguintes linhas de ação: “Promoção da regularização nos assentamentos precários; Promoção da regularização fundiária em loteamentos clandestinos, loteamentos irregulares e condomínios; Estruturação da administração municipal para a regularização fundiária; Desenvolvimento de uma gestão democrática; Criação de um sistema de Informações Cadastrais Fundiárias” e estabeleceu-se a meta de propor a regularização fundiária de 145.601 habitações de interesse social, sendo alcançado nos primeiros anos do plano um total de 12.980 imóveis regularizados, até outubro de 2019 (FORTALEZA, 2016a, p. 14).

Contudo, ressalta-se que o Plano Fortaleza 2040 não foi convertido em lei ou norma legislativa equivalente, por isso, diante do princípio da legalidade, que rege a administração pública brasileira, inexistente obrigatoriedade em seu cumprimento, permitindo que ele seja compreendido como uma política de gestão e não uma política de estado.

A falta de um critério único e difundido para parametrizar e contabilizar o número de lotes passíveis de regularização fundiária, torna-se um impeditivo para um acompanhamento histórico preciso do Déficit Habitacional qualitativo em Fortaleza, no que tange a imóveis que carecem de título imobiliário.

Para comprovar tal falta de parametrização, exploramos três fontes de dados: a primeira o IBGE que divulgou o documento “Aglomerados Subnormais 2019: Classificação Preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19.” (IBGE, 2020); o Plano Fortaleza 2040, publicado em 2016, pela Prefeitura de Fortaleza; e a pesquisa da Fundação João Pinheiro, que em 2020, publicou a pesquisa de Inadequação de Domicílios no Brasil 2016 - 2019. Assim, foi possível formular o quadro abaixo:

Quadro I – Critérios para definir lotes passíveis de regularização fundiária urbana em Fortaleza

	Parâmetro	Conceito	Quantidade de Lotes
Plano Fortaleza 2040	Assentamentos Precários	Definem-se como assentamentos precários todas aquelas áreas que demandam a ação do poder público quanto ao atendimento de necessidades habitacionais (quantitativa ou qualitativa) e que apresentem todas as seguintes características: <ul style="list-style-type: none"> • Morfologia urbana que o distinga do entorno quanto às suas características físicas; • Ocupados por população de baixa renda; • Ausência de regularidade urbanística e/ou fundiária. 	248.258
IBGE	Aglomerados Subnormais	“Os Aglomerados Subnormais, segundo classificação adotada pelo IBGE, são formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação.	187.167
Fundação João Pinheiro	Inadequação de Domicílios	Os domicílios são classificados como inadequados segundo três critérios de inadequação: infraestrutura urbana, cujos subindicadores são abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia elétrica; inadequação edilícia, composto pelos subindicadores de armazenamento de água, cômodos (exceto banheiros) servindo como dormitórios, ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e piso inadequado; e, por último, inadequação fundiária, que corresponde aos imóveis em terrenos não próprios.	583.350

Fonte: Elaboração própria, a partir de “Aglomerados Subnormais 2019: Classificação Preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19.” (IBGE, 2020); Plano Fortaleza 2040 (FORTALEZA, 2016) e Inadequação de Domicílios no Brasil 2016 – 2019 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020).

Pelos parâmetros e conceitos informados acima, percebe-se que, apesar de sua similitude, não aferem precisamente o mesmo fenômeno, gerando discrepâncias na quantidade de lotes contabilizados. Dessa forma, de modo a buscar um padrão optou-se pelo número de lotes que se localizam em assentamentos precários, contabilizados pelo Plano

Fortaleza 2040, tendo em vista que tal quantidade deriva de uma pesquisa realizada especificamente para o Município de Fortaleza.

Contudo, dos 248.258 lotes localizados em Assentamentos Precários, destaca-se que, de acordo com o Plano Fortaleza 2040, 24.275 são lotes não consolidáveis, ou seja, representam um “núcleo que não apresenta condições de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano. Tratam-se de núcleos comprometidos por situações de risco e insalubridade não solucionáveis, como, por exemplo, os que se localizam sobre aterro sanitário, oleoduto, sistema viário estrutural da cidade, áreas de risco, de preservação ambiental e *non aedificandi*. Os núcleos não consolidáveis são objeto de intervenção do tipo reassentamento, em novas áreas, preferencialmente em áreas próximas ao seu local de origem” (FORTALEZA 2020, p. 71); e 2.866 lotes que não foram especificados. Dessa forma, restariam dentre lotes consolidados ou consolidáveis um total de 223.983 lotes regularizáveis.

Assim, compreendida a realidade urbana de Fortaleza, quanto à temática de regularização fundiária, faz-se possível a projeção de cenários prospectivos para a análise da possível vantajosidade econômica da implantação de uma política pública de Reurb no Município, contudo, conforme já explanado em tópico anterior, resta impossibilitada a implementação da mesma metodologia utilizada na Nota da Presidência do Ipea nº 6.

Nesse sentido, propõe-se uma adaptação do modelo retromencionado, mantendo a perspectiva de valorização, após a regularização, do imóvel que varia de 10% a 30%, contudo utilizando dados de preço médio e tamanho do lote médio, que correspondem a um procedimento de Reurb já concluído no Município de Fortaleza, visando obter resultados mais adstritos a realidade da capital cearense.

4.2.1 O Caso do Conjunto Irmã Dulce II.

De modo a gerar um cenário prospectivo para uma escala mais específica, analisa-se o caso da regularização fundiária dos 47 (quarenta e sete) imóveis que compõem o Conjunto Irmã Dulce II, localizado no bairro Granja Lisboa, que ocupa a posição 112 no *ranking* de IDH dos bairros da Capital, a qual fora concluída no ano de 2023, caracterizando-se como a primeira Reurb, sob a égide da lei 13.465/2017, na história de Fortaleza, a qual, por sua vez, fez uso do instrumento da legitimação fundiária, transferindo o direito de propriedade sobre o bem imóvel.

Neste cenário, considerando a metragem média dos 47 lotes, obtemos 83,72m² como tamanho médio dos imóveis e o valor do metro quadrado estimado será de R\$ 2.048,80 (dois mil e quarenta e oito reais e oitenta centavos), conforme média aritmética dos preços anunciados para os imóveis postos à venda no site <https://www.zapimoveis.com.br/> e localizados exclusivamente no bairro Granja Lisboa (foram realizadas 24 observações).

Em posse dos dados mencionados e se utilizando dos seguintes parâmetros para a construção de cenários prospectivos: **Cenário I**: apreciação de 10% do valor dos imóveis considerados irregulares devido à sua regularização; **Cenário II**: apreciação de 20% dos imóveis considerados irregulares devido à sua regularização; **Cenário III**: apreciação de 30% dos imóveis considerados irregulares devido à sua regularização, obteve-se os seguintes resultados:

Tabela 1 – Cenários de valorização no caso do Conjunto Irmã Dulce II

Descrição	Imóveis regularizados	Área regularizada (m ²)	Preço anterior a Reurb	Preço médio m ² (maio/2023)	Valorização por m ²	Massa de valorização dos imóveis
Irmã Dulce II - Cenário 1	47	3934,84	1862,55	R\$ 2.048,80	R\$ 186,25	R\$ 732.881,84
Irmã Dulce II - Cenário 2	47	3934,84	1707,33	R\$ 2.048,80	R\$ 341,47	R\$ 1.343.616,70
Irmã Dulce II - Cenário 3	47	3934,84	1576,00	R\$ 2.048,80	R\$ 472,80	R\$ 1.860.392,35

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados obtidos juntos a Habitafor e <https://www.zapimoveis.com.br/>

Casos esses cenários venham a se concretizar, concebe-se um choque de riqueza que poderia variar entre R\$ 732.881,84 (setecentos e trinta e dois mil, oitocentos e oitenta e um reais e oitenta e quatro centavos) e R\$ 1.860.392,35 (um milhão, oitocentos e sessenta mil reais e trinta e cinco centavos).

De modo a deprender a escala desses possíveis incrementos de riqueza, destaca-se que o orçamento da Habitafor para o ano de 2023 seria de 3.578.299,00 (três milhões, quinhentos e setenta e oito mil, duzentos e noventa e nove reais), enquanto os gastos específicos com as ações de Regularização Fundiária De Interesse Social e de Regularização Fundiária De Interesse Social – ZEIS, seriam de R\$ 1.525.200 (um milhão, quinhentos e vinte e cinco mil e duzentos reais) e R\$ 1.057.800 (um milhão, cinquenta e sete mil e oitocentos reais), respectivamente. Tudo conforme a Lei Municipal nº 11.333, de 28 de dezembro de 2022, que estima as receitas e fixa as despesas municipais alusivas ao exercício financeiro de 2023 (FORTALEZA, 2022b).

Se considerarmos a valorização de um único imóvel localizada no Conjunto Irmã Dulce II, obtemos o seguinte resultado: o valor gerado para um imóvel de 83,72m², que foi regularizado, recebendo título público de propriedade, seria de R\$ 15.593,23 (quinze mil, quinhentos e noventa e três reais e vinte e três centavos), enquanto o Município de Fortaleza paga, em média, para empresas privadas especializadas, R\$ 942,92 (novecentos e quarenta e dois reais e noventa e dois centavos) por lote regularizado (Tabela 2), consoante dados extraídos dos processos de licitação, na modalidade concorrência pública, lançados pela Habitafor em 2023 (Disponíveis para consulta no endereço eletrônico: compras.sepog.fortaleza.ce.gov.br/publico/licitacoes.asp?tipo=Todas). Estes valores foram obtidos considerando incrementos de 10% no preço do imóvel (Cenário I).

Tabela 2 – Fortaleza – Custo Médio por Imóvel Regularizado – 2023

Comunidades	Bairro	Número de Imóveis Regularizáveis	Valor Licitado	Custo médio por imóvel regularizado	Custo médio pago pelo Município de Fortaleza
Moura Brasil	Moura Brasil	250	R\$ 224.840,05	R\$ 899,36	
Vila do Mar	Pirambu	588	R\$ 566.964,96	R\$ 964,23	
Lagoa do Papicu	Papicu	335	R\$ 335.000,38	R\$ 1.000,00	
Lagoa do Urubu	Floresta	788	R\$ 763.532,47	R\$ 968,95	
São Cristóvão e Campo Estrela	Jangurussu	1863	R\$ 1.552.150,50	R\$ 833,15	
Serviluz	Serviluz	1832	R\$ 1.816.999,96	R\$ 991,81	R\$ 942,92

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis em compras.sepog.fortaleza.ce.gov.br

De maneira complementar, uma vez que o Conjunto Irmã Dulce II se localiza em uma região que já possui infraestrutura urbana instalada, restando ausente somente a questão titulatória, pode-se calcular a taxa de retorno sobre o investimento (ROI), a qual alcançaria o patamar de 1.554%, indicando que para cada R\$ 1,00 investido, obtém-se um retorno de R\$ 1.554,00 (mil quinhentos e cinquenta e quatro reais). Estes valores foram obtidos considerando incrementos de 10% no preço do imóvel (Cenário I) e o custo médio pago pelo Município de Fortaleza por imóvel regularizado (Tabela 2).

Assim, resta demonstrado que a implementação da política pública de regularização fundiária apresenta um bom custo-benefício para o Município de Fortaleza.

Após ser realizada revisão bibliográfica acerca dos estudos científicos que já foram realizados sobre os impactos econômicos da regularização fundiária urbana, estima-se que a implementação de projetos de Reurb possui a capacidade de concretizar os objetivos de cunho econômico expressamente previstos no art. 10 da lei 13.465/2017 ao, concomitantemente, elevar o valor dos imóveis regularizados; facilitar o acesso ao mercado

de crédito aos beneficiários e reduzir as taxas de juros que lhes são ofertadas; reduzir o custos de transação na comercialização dos bens regularizados; e gerar redistribuição de renda.

Em um cenário prospectivo construído com base numa amostra menor, caso da Conjunto Irmã Dulce II, constatou-se um ROI elevado, demonstrando a vantajosidade econômico-financeira da Reurb.

Portanto, o empreendimento da regularização fundiária urbana evidencia-se como uma prática eficiente, tendo em vista que custos para execução desse serviço são em muito superados pela valorização imobiliária e distribuição de renda obtida com a sua conclusão, e como uma prática efetiva, já que de fato gera um impacto social ao incluir o Núcleo Consolidado Informal no sistema urbano local, ao gerar título público de propriedade e por possuir efeitos de longo prazo quanto a redução da desigualdade.

Ademais, no caso de Fortaleza persiste a exigência constitucional de elaboração de um plano diretor para direcionar e parametrizar o crescimento urbano da cidade e cuja revisão se dá a cada 10 anos. Nesse sentido, ao se projetar uma política pública de longo prazo, a existência de um marco legal estável permite conceber que, apesar da mudança de governantes a cada 04 anos, as políticas de regularização fundiária podem se prolongar no tempo, mantendo-se em constante execução.

Desta forma, conclui-se, com base nos argumentos acima elencados, que a implantação de uma política em massa de regularização fundiária urbana no Município de Fortaleza apresenta-se como uma estratégia vantajosa e conveniente para a Administração Pública local.

5 CONCLUSÃO

A Urbanização brasileira, assim como em outros países em desenvolvimento, ocorreu de forma tardia, em um ritmo acelerado e de maneira concentrada. Essas características levaram a uma irregular ou clandestina ocupação do solo urbano, uma vez que a população que fora atraída para a cidade pelas oportunidades econômicas que eram publicizadas, acabou por ser impedida de ocupar certas áreas da cidade em razão da elevação do custo da terra urbanizada, sendo levada a ocupar locais que não dispunham de acesso regular a serviços públicos essenciais. O prolongamento dessa realidade no tempo gerou mazelas sociais que se espraiam por todo o espaço urbano, imputando ao Estado o dever de remediá-las.

Nesse sentido, a evolução das instituições nacionais e conseqüentemente do arcabouço legislativo colocou o direito à moradia como um dever compartilhado entre as três esferas administrativas (federal, estadual e municipal).

Tal contexto estimulou a formação de estratégias para combater os déficits quantitativos e qualitativos habitacionais, para a primeira problemática adotou-se a tática de construção de novas unidades habitacionais de interesse social para abrigar aqueles que não possuíam a casa própria, já para a segunda problemática optou-se pelo procedimento de regularização fundiária urbana, em que se garante o direito de posse ou propriedade para aqueles que ocupam imóveis localizados em Núcleos Urbanos Informais Consolidados (NUIC), que devido ao tempo de ocupação ou ao enraizamento desse núcleo no tecido urbano tornaram-se de difícil ou dispendiosa remoção.

A Reurb trata-se de um processo administrativo de competência municipal, ou seja, uma vez que o município é responsável pela organização do espaço citadino, ele atua como ente implementador da regularização e também como o ente que processa e julga os procedimentos de Reurb, quando este se origina por demanda de terceiros, sejam eles de natureza pública ou privada.

O procedimento administrativo da Reurb possui um caráter complexo por envolver simultaneamente ações jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, as quais, cada uma em níveis diferentes, geram impactos econômicos para os próprios beneficiários, para o entorno e para o bem-estar total da cidade, por meio da constituição de direitos reais em favor dos ocupantes e pela geração de renda.

Ademais, o procedimento de Regularização Fundiária Urbana se subdivide em duas espécies, que cumprem papéis distintos na reorganização do espaço urbano e na função econômica: a Reurb-S, que trata de imóveis utilizados prioritariamente para moradia e

ocupados por pessoas de baixa renda, conforme critério legal; e a Reurb-E, que trata de bens imóveis ocupados por pessoas de renda mais elevada, se comparado a modalidade anterior, ou cujo uso vise primordialmente a aferição de lucro. O custo econômico da Reurb-S recai sobre o município como forma de despesa, uma vez que esse irá financiar o procedimento, e sobre os beneficiários como uma política de redistribuição de renda. Enquanto os efeitos econômicos da Reurb-E, em termos de custo, recaem sobre o beneficiário e seus frutos financiam os cofres públicos, adquirindo caráter arrecadatório.

A Reurb apesar de ter origem na tentativa da Administração Pública de solucionar o problema urbano das ocupações irregulares, que com o passar do tempo, tornavam-se cada vez mais complexas e de difícil remoção, deriva de teorias econômicas que fundamentam essa prática, por compreenderem que a regularização fundiária, concomitantemente, cumpriria o papel de transferência de capital e de uma metodologia alternativa de desenvolvimento econômico para países em desenvolvimento, que, por consequência dos seus processos de urbanização, geraram concentrações do capital imobiliário.

Nesse sentido, reconhece-se o mérito do pensamento de Hernando de Soto, que observa na informalidade imobiliária um impeditivo para o pleno desenvolvimento do sistema capitalista em certas economias, uma vez que a inexistência de um direito de propriedade pleno sobre o bem limita a sua utilização como capital, restringindo sua capacidade de gerar renda, ser dado em garantia ou ser plenamente comercializado. Apesar da aplicação prática da sua teoria no Peru ter sido alvo de críticas, em razão de não haver gerado os impactos econômicos esperados, julga-se desarrazoadas as linhas argumentativas que invés de buscarem um aprimoramento desse modelo propõem a manutenção da ilegalidade ou que negam a relação entre o acesso a propriedade privada e o exercício de uma cidadania plena.

O Banco Mundial propôs adaptações ao modelo inicial de De Soto, de modo a se posicionar no sentido de que a ausência de segurança patrimonial limita a exploração das potencialidades econômicas do solo, o que reafirma o vigor teórico das teses desotianas, as quais possuem como um de seus reflexos a Lei Federal 13.465/2017, que reconhece em sua exposição de motivos os efeitos econômicos que derivam da Reurb.

Nesse ponto, sugere-se a elaboração de futuras pesquisas científicas que desenvolvam com maior profundidade a temática de avaliação das políticas de “governança da terra” implementadas pelo Banco Mundial, identificando as críticas que os movimentos sociais, que tratam da temática da moradia e habitação, formulam sobre elas.

Dando prosseguimento, se comparada a Reurb ao modelo de construção de novas unidades habitacionais, apesar de não possuir o mesmo impacto publicitário, apresenta-se

como mais vantajoso por respeitar os vínculos econômicos e culturais já estabelecidos pela comunidade ocupante, além de evitar a remoção da população a ser beneficiada para localidades mais periféricas com menor acesso aos serviços públicos básicos, o que resulta no consequente abandono das unidades imobiliárias concedidas e reduz a efetividade de programas habitacionais focados na produção imobiliária.

Nesse sentido, os estudos científicos realizados sobre a temática detectaram que a Regularização Fundiária possui um efeito positivo sobre o preço dos imóveis (LEMOS, 2011), resultante da formalização do direito sobre o imóvel, permitindo a correta precificação do bem e a sua comercialização de forma mais segura para as partes envolvidas.

Outrossim, o aspecto titulatório da Reurb desobstrui o potencial do capital imobiliário, permitindo que ele seja utilizado como garantia real, gerando um acesso mais qualificado ao mercado de crédito e a oferta de melhores taxas de juros para os beneficiários (MALHEIROS, 2018).

Igualmente, ao gerar uma matrícula individualizada do imóvel, a Reurb introduz o bem, anteriormente irregular ou clandestino, no sistema de registro público, o que implica na redução da assimetria de informações e, conseqüentemente, aprimora a capacidade do agente econômico de exercer suas preferências de maneira racional (SILVA, 2016).

Do mesmo modo, a Reurb acarreta reduções nos níveis de desigualdade de renda municipais, ao proporcionar um choque positivo de riqueza e permitir a formal contabilização patrimonial dos beneficiários.

Considerando as pesquisas acima analisadas, torna-se possível confrontar os efeitos econômicos da regularização fundiária com os objetivos da Reurb definidos no artigo 10 da lei 13.465/2017, dos quais se destacam os seguintes incisos: “IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda; VII - garantir a efetivação da função social da propriedade; VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. (BRASIL, 2017)

A geração de renda, que pode ser compreendida como a remuneração proveniente de um fator de produção, que no caso da Reurb seria a terra urbana, resta comprovada pelo fato de que a expedição de matrícula individualizada do imóvel, registrada no cartório competente, valoriza o preço do bem, gerando um choque positivo de patrimônio para o beneficiário.

Quanto à efetivação da função social da propriedade, essa será alcançada com a finalização bem-sucedida do procedimento de regularização, uma vez que garantirá ao detentor do domínio as plenas capacidades de uso e gozo do seu bem, eliminando a constante

ameaça de remoção por parte de entes privados ou públicos, e concedendo segurança jurídica para o proprietário. A emissão de um título que assegure, de forma pública, as características e titularidade de um bem imóvel, permite que aquela propriedade tenha suas possibilidades econômico-financeiras melhor exploradas pelo seu dono, ou seja, a edificação deixa de estar limitada a sua função de moradia, tornando-se instrumento assegurador de acesso mais democrático e equitativo ao mercado de crédito, visto que a concessão de uma garantia real na tomada de um empréstimo ou contratação de financiamento tende a reduzir a taxa de juros cobrada pela instituição financeira.

Quanto ao bem-estar dos habitantes dos Núcleos Urbanos Informais, demonstrou-se que um programa em massa de regularização fundiária seria capaz de reduzir a desigualdade no Brasil, com base numa alocação mais eficiente dos recursos econômicos. E, de maneira salutar, tal mudança de paradigma teria seus efeitos positivos repercutindo no longo prazo.

Dessa forma, os estudos realizados acerca da temática da regularização fundiária comprovaram que os objetivos legais de cunho econômico da Reurb podem ser atingidos com a implementação e a conclusão efetiva desse processo administrativo, destacando-se a relevância da adoção da Reurb como política de estado, de modo a adquirir caráter contínuo e escalável.

Fortaleza pode ser compreendida como uma amostra representativa da urbanização brasileira, uma vez que apresentou as mesmas características de segregação espacial, ocupações irregulares e desigualdade de acesso aos serviços públicos. Esse cenário acaba por gerar demandas sociais que exigem a reorganização do espaço urbano, resultando na obrigação estatal de instalar políticas e programas para combater os déficits quantitativos e qualitativos habitacionais.

No caso do município de Fortaleza destaca-se como planejamento de longo prazo o plano Fortaleza 2040, que dentre os temas trabalhados inclui a temática habitacional, prevendo metas para a redução tanto o déficit qualitativo quanto quantitativo, contudo o fato de tal documento não haver sido convertido em lei retirou grande parte do seu poder coercitivo, ou seja, diante do processo democrático de sucessões do Poder Executivo as diretrizes desse plano não necessariamente devem ser seguidas.

Quanto a Lei Complementar Municipal nº 334/2022, observou-se uma mudança de paradigma na política fortalezense de Regularização Fundiária, uma vez que incorporou ao âmbito municipal o espírito da Lei Federal 13.465/2017, que se foca na transferência de propriedade e na desburocratização dos procedimentos de Reurb, tendo a gerar maior

eficiência e eficácia esse tipo de demanda, o que economicamente se supõem indicar uma redução da ineficiência processual.

Destaca-se na Lei Complementar Municipal nº 334/2022 que o texto desta explicita como um de seus objetivos a melhoria das condições econômicas da população ocupante de Núcleos Urbanos Informais e o mecanismo de retrofinanciamento dos projetos de Reurb por meio da aplicação dos recursos provenientes da Reurb-E em procedimentos de Reurb-S, permitindo uma maior tendência de perenidade as políticas e programas de Reurb.

Dessa forma, o Município de Fortaleza dispõe das ferramentas normativas, Lei Complementar Municipal nº 334/2022, e organizacionais, uma vez que possui uma secretaria específica para tratar da temática de desenvolvimento habitacional (Habitafor), que em conjunto habilitam a municipalidade a desenvolver um amplo programa de regularização fundiária, cujo valor investido será em muito superado pelo choque positivo de riqueza gerado pela valorização imobiliária decorrente da regularização fundiária.

Nesse sentido, de modo a adequar os resultados obtidos nas pesquisas científicas a realidade do Município de Fortaleza, aplicou-se a modelagem de cenários prospectivos ao Conjunto Irmã Dulce II, no qual ocorreu a regularização de 47 unidades, as primeiras sob a égide da Reurb (Lei 13.465/17) na história da capital cearense. Os resultados obtidos, em sua estirpe mais conservadora, em que os imóveis regularizados e sofreram uma valorização de 10%, corresponderam a um incremento na cotação imobiliária de R\$ 732.881,84 (setecentos e trinta e dois mil, oitocentos e oitenta e um reais e oitenta e quatro centavos). Já em uma comparação entre os valores investidos e os resultados obtidos, novamente utilizando como base o cenário conservador, projeta-se um ROI de 1.554%, indicando que para cada R\$ 1,00 investido, obtém-se um retorno de R\$ 1.554,00 (mil quinhentos e cinquenta e quatro reais).

Em conclusão, pelos argumentos acima expostos, compreende-se que a Reurb apresenta, comprovadamente vantagens econômicas que transbordam para além da concessão de um direito real de propriedade sobre um imóvel ocupado. Demonstrando-se ser uma estratégia economicamente vantajosa para a Administração Pública, sendo capaz de transformar a realidade social no momento presente e ter seus efeitos prolongados no tempo.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, T. A. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza-histórias e perspectivas**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). UFRJ, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: https://observatoriodasmegropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/influencia_das_politicas_habitacionais_construcao_espaco_urbano_fortaleza.pdf. Acesso em: 16 jul. 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN. **Resolução nº 2682**, de 21 de dezembro de 1999. Dispõe sobre critérios de classificação das operações de crédito e regras para constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa. Brasília, Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1999/pdf/res_2682_v2_L.pdf. Acesso em: 28 jun. 2023.

BALBIM, Renato. **O Minha Casa Minha Vida voltou. dos tons de cinza do Casa Verde Amarela ao policromatismo das pautas identitárias, quais revisões e possibilidades a MP e suas 253 emendas anunciam?** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. 24 p. Nota Técnica. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11855/3/NT_O_Minha_Casa_Publicacao_Preliminar.pdf. Acesso em: 27 jun. 2023.

BALBIM, Renato Nunes; KRAUSE, Cleandro Henrique. **Nota Técnica: análise preliminar da seleção de propostas do programa de regularização fundiária e melhoria habitacional, integrante do programa casa verde e amarela**. 35. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, 2022. 19 p. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11202/2/NT_35_Dirur_Analise_Preliminar.pdf. Acesso em: 25 jun. 2023.

Banco Mundial. **Avaliação da governança fundiária no Brasil**. 2014. 164 p. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/281361468225893103/pdf/892390ESW0SPAN00Box385275B00PUBLIC0.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 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: 26 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657**, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 14**, de 08 de junho de 1973. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp14.htm. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL, **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Brasília, DF: Presidência da República Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 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: 26 jun. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 759**, de 22 de dezembro de 2016. Brasília, Mensagem nº 690 de 2016, que encaminha ao Congresso Nacional o texto da Medida Provisória nº 759. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2517719&ts=1630414908516&disposition=inline>. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. **Parecer (CN) nº 1**, de 03 de maio de 2017a. Brasília, Comissão Mista da Medida Provisória nº 759, de 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017b. Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.310**, de 15 de março de 2018. Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. **Portaria nº 899**, de 25 de março de 2022. Divulga o resultado do processo de seleção de propostas do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela, aprovado pela Resolução n. 225, de 17 de dezembro de 2020, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS), e altera a Portaria MDR n. 3.261, de 20 de dezembro de 2021. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Regional/Gabinete do Ministro. Disponível em: <https://www.desenvolvertreinamentos.com.br/wp-content/uploads/2022/04/PORTARIA-N%C2%BA-899-DE-25-DE-MAR%C3%87O-DE-2022-PORTARIA-N%C2%BA-899-DE-25-DE-MAR%C3%87O-DE-2022-DOU-Imprensa-Nacional.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2023.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa Casa Verde e Amarela Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais**. 2022. Disponível em:

https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/Nota_Programa.pdf. Acesso em: 27 jun. 2023.

Conselho Nacional de Justiça - CNJ. **Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis**.

Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/srei/>. Acesso em: 27 jun. 2023.

DIÓGENES, B. H. N. **Dinâmicas urbanas recentes da área metropolitana de Fortaleza**. 2012. 359 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DIOGENES, M. G. **Gentrificação como fenômeno global**: pode a regularização fundiária garantir a segurança de posse das famílias do Pirambu?. 2019. 156 f. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute Of Land Policy, 2011. 52 p. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf. Acesso em: 25 jun. 2023.

FIGUEIREDO, Erik Alencar de (ed.). **Os impactos da regularização fundiária urbana sobre a desigualdade de renda brasileira**. Brasília: Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022. 12 p. Nota da Presidência nº 6. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11215/1/n_06_Os_Impactos_da_Regularizacao.pdf. Acesso em: 29 jun. 2023.

FORTALEZA (Município). **Lei Complementar nº 62**, de 13 de março de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências.. . Fortaleza, Disponível em: https://urbanismoemioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp_com_alteracoes_da_lc_0108.pdf. Acesso em: 27 jun. 2023.

FORTALEZA (Município). **Lei Complementar nº 176**, de 19 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a organização e a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal e dá outras providências.. . Disponível em: https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Gestao/Lei/Lei_complementar_176_2014_-_republicada_conforme_lei_complementar_234.pdf. Acesso em: 26 jun. 2023.

FORTALEZA. **Desenvolvimento humano, por bairro, em Fortaleza**. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico - SDE. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1QjPwSFkkRepl4phxdEdPNc9Lmp27r90_/view. Acesso em: 30 jun. 2023.

FORTALEZA. **Fortaleza 2040**: equidade territorial, social e econômica. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza - Iplanfor, 2016a. 24 p. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=ea8bfbf0-ccf3-4987-84e7-9967eaa39a3d>. Acesso em: 30 jun. 2023.

FORTALEZA. **Fortaleza 2040**: plano fortaleza 2040. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza - Iplanfor, 2016b. 32 p. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=45bdb8f1-9c84-4ddd-8c45-0dd9990eed3b>. Acesso em: 30 jun. 2023.

FORTALEZA. **Plano Fortaleza 2040** :: equidade social, territorial e econômica. 2. ed. Fortaleza, 2020. 168 p. Edição atualizada e corrigida. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=80756fd8-404f-4114-9089-1941834016ef>. Acesso em: 30 jun. 2023.

FORTALEZA (Município). **Lei Complementar nº 334**, de 30 de setembro de 2022a. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Município de Fortaleza.. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-complementar/2022/34/334/lei-complementar-n-334-2022-dispoe-sobre-a-regularizacao-fundiaria-urbana-reurb-no-municipio-de-fortaleza>. Acesso em: 26 jun. 2023.

FORTALEZA. **Lei Municipal nº 11.333**, de 28 de dezembro de 2022b. Estima as receitas e fixa as despesas municipais alusivas ao exercício financeiro de 2023.. Fortaleza, Lei Orçamentária Anua. Disponível em: https://transparencia-cdn.sefin.fortaleza.ce.gov.br/LOA/LIVRO_LOA_2023_Vol1.pdf. Acesso em: 30 jun. 2023.

FORTALEZA. **Planodiretor.fortaleza.ce.gov.br**. 2023. Disponível em: <https://planodiretor.fortaleza.ce.gov.br/ords/diretor/r/plano-diretor/nossa-cidade>. Acesso em: 25 jun. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Inadequação de domicílios no Brasil 2016 - 2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2020. 158 p. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/14.05_Relatorio-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-versao-2.0_compressed.pdf. Acesso em: 25 jun. 2023.

GONZÁLEZ, Fernando P. Méndez. **A função econômica da publicidade registral**. Revista de Direito Imobiliário, São Paulo, v. , n. 55, p. 1-29, dez. 2003. Disponível em: <https://circuloregstral.com.br/wp-content/uploads/2008/06/fernandomendezgonzalez.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2023.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -. **Memória IBGE**. Disponível em: <https://memoria.ibge.gov.br/historia-do-ibge/historico-dos-censos/dados-historicos-dos-censos-demograficos.html>. Acesso em: 25 jun. 2023.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -. **Regiões de Influência das Cidades 2018**. Rio de Janeiro: Ibge, 2020. 192 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728>. Acesso em: 25 jun. 2023.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados Subnormais 2019::** classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à covid-19. Rio de Janeiro: Ibge, 2020. Notas Técnicas. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf#:~:text=Os%20Aglomerados%20Subnormais%2C%20segundo%20classifica%C3%A7%C3%A3o%20adotada%20pelo%20IBGE%2C,localiza%C3%A7%C3%A3o%20em%20%C3%A1reas%20que%20apresentam%20restri%C3%A7%C3%B5es%20%C3%A0%20ocupa%C3%A7%C3%A3o.. Acesso em: 30 jun. 2023.

ÍNDICE FIPEZAP+. **Índice FipeZAP+**: venda residencial. Venda Residencial. INFORME DE MAIO DE 2023. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/indices/fipezap/fipezap-202305-residencial-venda.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2023.

LEMOS, M. **Impactos da regularização fundiária no preço dos imóveis do Distrito Federal**: uma abordagem hedônica. 2011. Monografia (Graduação em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

LEOPOLDO DE SOUZA, E. A. **A expansão metropolitana de Fortaleza**: eixos, níveis e escalas na produção do espaço. *GEOgraphia*, v. 17, n. 34, p. 121-140, 16 nov. 2015.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. É possível equacionar o problema da pobreza via economia de mercado? A política de formalização da propriedade imobiliária em Hernando de Soto. **Cadernos Ippur**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 99-130, jul. 2007. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ippur/issue/viewFile/289/98#page=98>. Acesso em: 26 jun. 2023.

MALHEIROS, Rafael Taranto. A Formalização da Propriedade Imobiliária e a Oferta de Crédito: a regularização fundiária urbana como vetor de desenvolvimento econômico. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 136-152, dez. 2018. Disponível em: <https://revistapgbcbcb.gov.br/revista/article/view/956/25>. Acesso em: 28 jun. 2023.

MATTE JÚNIOR, Alexandre Aloys; ALVES, Darlã de. A TEORIA DOS POLOS DE CRESCIMENTO DE PERROUX: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA. **Revista de Administração e Negócios da Amazônia**, Online, v. 9, n. 3, p. 103-115, ago. 2017. Disponível em: https://pdfs.semanticscholar.org/20d6/6cdb63f50bc3f7a00b004c2c91ee0490683c.pdf?_gl=1*1juggpv*_ga*NjE1NjE5MjM5LjE2ODU4MzAzMTk.*_ga_H7P4ZT52H5*MTY4Nzc0MTM4OS4zLjAuMTY4Nzc0MTM5MC41OS4wLjA.. Acesso em: 25 jun. 2023.

PEQUENO, R.; ELIAS, D. **Reestruturação econômica e urbanização no Ceará**. In: Seminário Internacional da Red Iberoamericana de investigadores sobre Globalización y Territorio, 12., 2014, Salvador. Anais... Salvador, 2004. [20p.]. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/11226>. Acesso em: 25 jun. 2023.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **A questão fundiária e a financeirização no Brasil**: uma visão da alteração do marco normativo nacional da regularização fundiária. In: CONGRESSO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES 20 ANOS, 20., 2018, Rio de Janeiro. Online, 2018. p. 2179-2193. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Tarcyla-Ribeiro/publication/335255914_A_QUESTAO_FUNDIARIA_E_A_FINANCEIRIZACAO_NO_BRASIL_UMA_VISAO_DA_ALTERACAO_DO_MARCO_NORMATIVO_NACIONAL_DA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA/links/5d5b4556299bf1b97cf77ea4/A-QUESTAO-FUNDIARIA-E-A-FINANCEIRIZACAO-NO-BRASIL-UMA-VISAO-DA-ALTERACAO-DO-MARCO-NORMATIVO-NACIONAL-DA-REGULARIZACAO-FUNDIARIA.pdf. Acesso em: 26 jun. 2023.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância Financeira, Regulação Legal e Espaço Urbano**: o caso da regularização fundiária no Brasil / Tarcyla Fidalgo Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Dominancia-financeira-regulacao-legal-e-espaco-urbano.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2023.

RODRIGUES, Eduardo Augusto de Souza; TAKEDA, Tony; ARAÚJO, Aloísio Pessoa de. VI – Qual o Impacto das Garantias Reais nas Taxas de Juros de Empréstimo Bancário no Brasil?: uma breve avaliação com base nos dados do scr. In: BACEN, Banco Central do Brasil - (org.). **Economia Bancária e Crédito: avaliação de 5 anos do projeto juros e spread bancário**. Brasília: Banco Central do Brasil - Bacen, 2004. p. 63-80. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/SPREADG5ANO-rel_econ_ban_cred.pdf. Acesso em: 28 jun. 2023.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, v. 1, n. 12, p. 199-210, fev. 2006. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_12_compl_eto.pdf. Acesso em: 25 jun. 2023.

SANFELICI, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. **Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales**, Online, v. 39, n. 118, p. 27-46, set. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.cl/pdf/eure/v39n118/art02.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2023.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora de Humanismo, Ciência e Tecnologia Hucitec, 1993. 157 p.

SILVA, Danilo Farias da. **Intersecções do direito com a economia: a função econômica do serviço notarial e registral**. 2016. 80 f. Monografia (Especialização) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/21094/1/MONOGRRAFIA_versao%20final.pdf. Acesso em: 28 jun. 2023.

SOUSA, E.T.O. **Política habitacional brasileira e construção do lugar: o caso do Conjunto Ceará -Fortaleza -Ce**. Revista GeoUECE -Programa de Pós-Graduação em Geografia da UECE Fortaleza/CE, Número Especial, p. 89-106, dezembro de 2014. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/GeoUECE/article/view/6953/5848>. Acesso em: 16 jul. 2023.

STJ, Superior Tribunal de Justiça. **Vocabulário Jurídico**. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/thesaurus/>. Acesso em: 15 jul. 2023.

VADE MECUM BRASIL. Disponível em: <https://vademecumbrasil.com.br/dicionario-juridico>. Acesso em: 15 jul. 2023.