

Regularização Fundiária Urbana como Instrumento de Desenvolvimento na Perspectiva de Amartya Sen

Urban Land Regularization as a Development Instrument from Amartya Sen's Perspective

Rafael Cavalcante Cruz¹

Sumário: Introdução; 1. Desenvolvimento; 2. Regularização Fundiária Urbana da Lei N. 13.465/2017; 3. Regularização Fundiária Urbana como instrumento de desenvolvimento na perspectiva de Amartya Sen; Considerações finais.

Resumo: O presente estudo realiza a análise acerca da Regularização Fundiária Urbana ser um instrumento para desenvolvimento na perspectiva de Amartya Sen. Assim, no capítulo um verifica-se o que se entende por desenvolvimento e direito, além de apontar a contribuição de Amartya Sen sobre o tema. No capítulo dois se investiga sobre o que seria Regularização Fundiária Urbana prevista na Lei N° 13.465/2017, bem como suas principais características e funções. Por fim, no capítulo três se investiga se a Regularização Fundiária pode contribuir para o desenvolvimento. Conclui-se que regularização e redistribuição eficiente da propriedade na sociedade é uma forma de liberdade na perspectiva de Amartya Sen, além de expandir as oportunidades dos indivíduos beneficiados.

Palavras-Chave: Desenvolvimento. Reurb. Medidas de regularização. Direito fundamental de moradia. Amartya Sen.

Abstract: The present study carries out the analysis about the Urban Land Regularization being an instrument for development in the perspective of Amartya Sen. Thus, in chapter one it is verified what is meant by development and law and what is Amartya Sen's contribution on the subject. In chapter two, it investigates what would be Urban Land Regularization provided for in Law No. 13.465/2017, as well as its main characteristics and functions. Finally, in chapter three, we investigate whether Land Regularization can contribute to development. Therefore, we concluded that regularization and efficient redistribution of property in society is a form of freedom in Amartya Sen's perspective, in addition to expanding the opportunities of the benefited individuals.

Keywords: Development. Reurb. Regularization measures. Fundamental right to housing. Amartya Sen.

Introdução

O presente estudo tem como objeto uma pesquisa sobre a Regularização Fundiária Urbana (REURB) prevista na Lei N. 13.465/2017 e como que a efetivação deste diploma normativo pode ser um instrumento para o desenvolvimento. Assim, observa-se, de forma

¹ Possui graduação em Direito pela Universidade de Fortaleza com extensão na Universidad de Oviedo-Espanha (2008), mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará (2021), mestrado em Direito pela Universidade de Fortaleza (2021), Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Ceará (2022), MBA em gestão pela Saint Paul, especializado em Direito Constitucional pela UNISUL. Especializado em Direito Constitucional Aplicado pela Faculdade Legale. Tabelião. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Constitucional, Notarial e Registral. Rafael.cavalcante.cruz@caen.ufc.br.

breve, a classificação, as medidas utilizadas, os legitimados e os aspectos no registro de imóvel para que ocorra a efetiva regularização fundiária. Além da percepção da importância da regularização fundiária como construção de direito fundamental de segunda dimensão.

Nessa perspectiva, busca-se problematizar o desenvolvimento na ótica de Amartya Sen em que os índices econômicos tradicionais não são suficientes para verificar a qualidade de vida das pessoas. Nesse sentido, observa-se o pensamento de Sen de como a liberdade é um fator para o desenvolvimento. Nessa vertente, correlaciona-se o direito de propriedade com a liberdade no aspecto de facilidades econômicas e como isso pode proporcionar oportunidades para o desenvolvimento e bem-estar do indivíduo.

Assim, antes de adentrar na problemática, faz-se uma pesquisa sobre o desenvolvimento, além de uma breve percepção sobre a conceituação da REURB e seu objeto. No presente estudo se aborda, ainda, algumas causas que resultaram na realidade atual com uma significativa quantidade de núcleos urbanos informais. Bem como menciona uma experiência exitosa, que tem possibilitado o acesso à moradia digna e regularizada.

O trabalho tem como objetivo correlacionar, portanto, a Regularização Fundiária Urbana prevista na Lei N. 13465/2017 como um instrumento para o desenvolvimento na perspectiva de Amartya Sen. Além de indicar como a propriedade pode ser uma liberdade e quais os possíveis resultados esperados dessa afluência entre a REURB e o desenvolvimento.

1. Desenvolvimento

As Nações Unidas incluíram a terminologia “desenvolvimento” na agenda de seus debates após a segunda guerra mundial. Uma sequência de instrumentos jurídicos internacionais promoveram a inclusão desse tema na agenda internacional.

Pode-se observar no artigo 55 da Carta das Nações Unidas a menção do desenvolvimento vinculado à paz e a segurança para que uma sociedade possa experimentar o progresso. No ano de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos já previa a perspectiva do desenvolvimento, contudo sem uma definição exata do que seria esse desenvolvimento.

Assim, a terminologia foi delineada com a Resolução 8.1 da 12ª Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura em 1962. Neste instrumento normativo, fez-se a menção que o desenvolvimento se reveste de fatores sociais e econômicos além de valores culturais e éticos que proporcionam dignidade ao ser humano.

Nessa linha, a Assembleia Geral da ONU, em 1982, reconheceu o direito ao desenvolvimento e a igualdade de oportunidade tanto dos indivíduos como das nações. Em

1988, a Constituição Federal brasileira constituiu como objetivo fundamental a garantia do desenvolvimento nacional (Artigo 3º, II da CF/88), além da erradicação da pobreza e a redução das desigualdades (Artigo 3º, III da CF/88).

Percebe-se que a evolução legislativa coopera para a construção de um ambiente em que o desenvolvimento tenha como centro o ser humano e não apenas a economia em si. Muitos dos princípios adotados no início das Nações Unidas tinham um caráter filosófico baseado em formadores de pensamento neokantiano ou neotomista, sem embargo, qualquer que seja o fundo teórico desses princípios, o resultado prático era o mesmo: se afastar das atrocidades executadas aos indivíduos na segunda guerra e propiciar um respeito ao desenvolvimento da dignidade e do bem estar humano.

Desse modo, alguns teóricos relacionam o bem estar do homem com a sua liberdade, pode-se citar o pensamento utilitarista de Stuart Mill, que trata a liberdade como um elemento de construção do bem-estar, um elemento de proteção em face de governos tiranos². Ekerman também comenta que para se atingir o progresso e a felicidade, a liberdade é necessária³.

Por conseguinte, a Teoria de Justiça de John Rawls também contempla a equidade e liberdade como sendo meios para se promover direitos, oportunidades e riquezas. Logo, observa-se que o conceito de desenvolvimento é relacionado com o de liberdade, assim o economista indiano Amartya Sen expõe suas ideias de desenvolvimento como liberdade.

Cabe mencionar que Sen, economista que ganhou o prêmio Nobel de economia de 1998, tem um perfil liberal, no entanto sua obra *Development as freedom* não se limita a uma visão conservadora, esse estudo decorre de cinco palestras que o autor expôs no período em que exercia a presidência do Banco Mundial. A obra tem ideias para aperfeiçoar o sistema capitalista, mas não tem nenhum intuito de rompimento ou alterações radicais.

Isso pode dar margem para uma crítica no sentido de que haveria um sentimento de mudança semelhante ao *New Deal* do Presidente Americano Roosevelt, em que diante de um cenário que exigia uma mudança se propôs não uma real ideia de igualitarismo, pois não havia uma ótica de teto, mas apenas de piso para que não houvesse uma degradação da condição humana digna⁴.

Não obstante Sen não apontar para uma mudança radical, sua perspectiva de desenvolvimento aborda de forma prudencial com concepções viáveis de serem implantadas,

² MILL, 2000. p. 194.

³ EKERMAN, 1996. p. 9.

⁴ SUNSTEIN, C. R. **The second bill of rights: FDR's unfinished revolution and why we need it more than ever.** New York: Basic Books, 2004.

além de ter uma visão que ultrapassa os indicadores clássicos da economia. Assim sua abordagem tem o ser humano no centro, se preocupa com a qualidade de vida dos indivíduos⁵.

Nesse sentido, os aspectos sociais são estudados para se verificar como o ser humano pode ter qualidade de vida, estabelece uma inter-relação entre desenvolvimento e liberdade, pois não se poderia falar de desenvolvimento se não há liberdade para as pessoas⁶. “Para combater os problemas que enfrentamos, temos de considerar a liberdade individual como um comprometimento social”⁷.

Nessa linha, pode-se visualizar um resgate ético aristotélico em que se preocupa com o ser humano, seu bem-estar, seu prazer e sua felicidade, de tal maneira que as decisões devem se portar de forma a contribuir para um caminho de virtude e de felicidade para os indivíduos. O que o filósofo da escola de Peripatética chama de uma vida que vale a pena ser vivida, em cada coisa deve atingir a finalidade pela qual foi criada, como explicado em *A Ética a Nicômaco*.

Dessa maneira, a liberdade tem a finalidade de contribuir para o desenvolvimento e este, por sua vez, é resultado das capacitações do homem, assim o bem-estar de cada pessoa tem vínculo com a capacidade de cada pessoa para conseguir subsistir e atender as mais diversas dimensões de suas necessidades⁸. Portanto as capacidades⁹ devem ser observadas para que ocorra o direito ao desenvolvimento como enunciado pelas Nações Unidas.

Nesse contexto, Amartya Sen cita algumas liberdades necessárias para promoção do desenvolvimento, tais como: liberdades políticas; oportunidades sociais; garantias de transparência; segurança protetora e facilidades econômicas.

Destaca-se esta última, as facilidades econômicas, que trata das oportunidades que o ser humano tem em usufruir de recursos econômicos, bens ou serviços para o consumo ou

⁵ Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele (SEN, 2000, p. 28)

⁶ O enfoque na qualidade de vida e nas liberdades substantivas, e não apenas na renda e na riqueza, pode parecer um afastamento das tradições estabelecidas na economia, e em certo sentido é mesmo (especialmente se forem feitas comparações com algumas das análises mais rigorosas centralizadas na renda que podemos encontrar na economia contemporânea). (SEN, 2000, p. 39).

⁷ SEN, 2000, p. 10.

⁸ Se a liberdade é o que o desenvolvimento promove, então existe um argumento fundamental em favor da concentração nesse objetivo abrangente, e não em algum meio específico ou em alguma lista de instrumentos especialmente escolhida. Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que, inter alia, desempenham um papel relevante no processo. (SEN, 2000, p. 17).

⁹ A análise do desenvolvimento apresentada neste livro considera as liberdades dos indivíduos os elementos constitutivos básicos. Assim, atenta-se particularmente para a expansão das “capacidades” [capabilities] das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam – e com razão (Sen, 2010, p. 32-33).

para o comércio. Logo, seria a capacidade de se conseguir com recursos próprios adquirir os bens necessários para sua subsistência.

Essa concepção já era adotada por Aristóteles¹⁰, que já identificava a necessidade de bens materiais como necessários para a própria felicidade. Entre esses bens, talvez a moradia seja um dos mais vitais, pois é o local onde o indivíduo e sua família pode morar e se desenvolver.

Dessa maneira, reconhece-se a moradia, em especial a propriedade do lar, como uma liberdade a ser conquistada para o pleno desenvolvimento do ser humano. Com isso, Amartya Sen chama de intitlamento¹¹ essa relação com os bens materiais e de dotação aquele que trata da propriedade.

Nessa vertente, deve-se observar a propriedade da moradia como uma liberdade a ser almejada pela sociedade, assim a Regularização Fundiária Urbana (REURB) prevista na Lei N. 13465/2017 veio não somente para garantir essa propriedade, mas para realizar uma distribuição mais igualitária dos intitlamentos, haja vista que a moradia irregular é retrato de boa parte das ocupações dos grandes centros urbanos¹².

Assim, a REURB reduz as desigualdades, pois torna possível o acesso a propriedade para indivíduos que não teriam essa oportunidade pelos meios tradicionais de aquisição da propriedade. Portanto, contribui para uma melhor distribuição desse recurso material valioso, além de trazer mais segurança e estabilidade em uma sociedade de risco cujas incertezas e imprevisibilidades são características da sistemática produção social de riscos¹³.

2. Regularização Fundiária Urbana da Lei N. 13.465/2017

A investigação objeto deste trabalho incita o passeio por certos aspectos acerca da Regularização Fundiária Urbana (REURB) disposta na Lei N. 13.465/2017. Assim,

¹⁰ Por essa mesma razão todos os homens pensam que a vida feliz é agradável e entremeiam o prazer no seu ideal da felicidade — o que, aliás, é bastante sensato, já que nenhuma atividade é perfeita quando impedida, e a felicidade é uma coisa perfeita. Eis aí por que o homem feliz necessita dos bens corporais e exteriores, isto é, os da fortuna, a fim de não ser impedido nesses campos. Os que dizem que o homem torturado no cavalete ou aquele que sofre grandes infortúnios é feliz se for bom estão disparatando, quer falem a sério, quer não (ARISTÓTELES, 2017, livro VII, cap. XIII)

¹¹ Os intitlamentos, para Amartya Sen, tem três determinantes: dotação, possibilidades de produção e uso e condições de troca. A dotação refere-se à propriedade de recursos produtivos (terra, capital, trabalho e tecnologia), bem como às riquezas. A grande maioria da população mundial possui como principal recurso produtivo a “força de trabalho”, que se distribui em níveis de qualificação e experiência. Nas possibilidades de produção e uso, inserem-se a tecnologia e o nível de conhecimento. Dado o fato de que a maioria das pessoas não produz os produtos e serviços que deseja adquirir (alimentos e outros), grande parte delas utiliza suas rendas, determinadas pelas oportunidades de emprego e taxas salariais. As condições de troca se referem à possibilidade de venda e compra de bens e serviços a um determinado preço (Sen, 2010)

¹² IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020. **Resultado dos Dados Preliminares do Censo – 2020.**

¹³ BECK, 2011, p. 23.

estabelecem-se alguns conceitos sobre a regularização fundiária que pode ocorrer no espaço urbano ou rural. A pesquisa dedica atenção sobre a regularização dos imóveis no espaço urbano, que pode ser dividida em Regularização Urbano por Interesse Social (REURB-S); Regularização Urbano por Interesse Específico (REURB-E) e a Regularização Urbano Inominada.

Faz-se necessário observar que, apesar do problema da regularização da terra no espaço rural e urbano ter suas raízes desde o período colonial com o modelo de sesmarias utilizado pelas ordenações portuguesas, em seguida pelo período da posse e depois pela lei de terras de 1850, apenas no século XX que se teve uma maior dedicação ao tempo, que ainda não foi suficiente para corrigir a falha da concentração de terras decorrente do modelo inicial utilizado nas colônias portuguesas.

Desse modo, cabe a menção de um histórico legislativo sobre o tema: Decreto-Lei nº 9.760/1946; Dec-Lei nº 271/1967; Lei nº 6.383/1976; Lei nº 6.766/1979; Lei nº 8.629/1993; 9.636/1998; Lei nº 10.257/2001; Medida provisória 2.220/2001; Lei 11.481/2007; Lei nº 11.977/2009. Esses são alguns instrumentos que buscaram regular a ordenação do solo com mais eficiência e justiça social. A regularização fundiária urbana tem sido tratada, atualmente, pela Lei nº 13.465/17 e Decreto 9.310/18.

Não obstante a tentativa legislativa de transformar a relação do homem com o solo, o Brasil ainda carece de efetivação de uma maior distribuição de terras na zona rural e de aperfeiçoar o problema do déficit habitacional na zona urbana, haja vista número expressivo de núcleos urbanos informais em suas grandes metrópoles¹⁴. Percebe-se que do período imperial até, aproximadamente, o ano de 1962, não houve uma agenda expressiva para regularização fundiária do espaço rural e urbano.

Cabe mencionar que na breve gestão da administração do presidente João Goulart houve um intuito de executar uma política pública de distribuição e regularização de terras no espaço rural. No entanto, a brevidade do governo não permitiu apresentar os resultados almejados.

Ressalte-se, ainda, que a não realização da distribuição eficiente de terras na zona rural somada com o período de industrialização causou uma forte migração da população da zona rural para os centros urbanos. Assim, houve uma intensa alteração na configuração do local de residência dos brasileiros. Estima-se que, no Brasil, no ano de 1.900 havia cerca de 17 milhões de pessoas, dessas, aproximadamente, 10% moravam na zona urbana ao passo

¹⁴ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020. Resultado dos Dados Preliminares do Censo – 2020.

que no ano de 2.001 já havia 169 milhões de pessoas, das quais 81% habitavam na zona urbana¹⁵.

Por conseguinte, esse movimento apresentou ao Estado, além dos desafios sociais, a atribuição da gestão urbana dos grandes centros na perspectiva da construção das chamadas cidades inteligentes. Não somente por um aspecto urbanístico, mas para que houvesse desenvolvimento e uma melhor qualidade de vida das pessoas, com base nisso que o Banco Mundial disse que “A irregularidade fundiária está na raiz do subdesenvolvimento socioeconômico”¹⁶.

Nessa perspectiva, a moradia digna se impõe como um fator importante para a paz social, principalmente nas grandes cidades. O lar é ontologicamente tido como uma demanda inerente ao ser humano, como se compreende na afirmação atribuída a Tolstói de que a verdadeira felicidade está no próprio lar, entre as alegrias puras da família.

Nessa vertente, o Estado, caso almeje o equilíbrio coletivo, não pode se afastar da incubência de fomentar a aquisição e a regularização de moradias dignas para a sua população. A pesquisa se detém à investigação do tema no ambiente urbano, desse modo o exame da Lei nº 13.465/2017 se faz necessário como um instrumento jurídico transformador dessa realidade.

Nesse sentido, a referida lei foi uma consolidação dos diversos instrumentos jurídicos que visam à regularização da zona urbana. Além do que também inovou em muitos aspectos com a legislação anterior, pode-se citar como exemplo a ampliação do rol de legitimados para promover e concretizar esse direito fundamental de segunda dimensão¹⁷, a moradia digna, prevista no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Essa tutela de um lar digno com a atribuição da propriedade é uma condição para o próprio desenvolvimento humano, como se observará no próximo capítulo.

Logo, a concretização desse direito fundamental de segunda dimensão que também é previsto nos compromissos internacionais já tem impactado diversas cidades. Cita-se como exemplo a cidade de Fortaleza, onde um dos maiores projetos de REURB ocorreu na área Vila do Mar, no bairro do Pirambu, na capital cearense, segundo a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional (Habitafor), no qual mais de 4.000 domicílios foram

¹⁵ IBGE. Metodologia do Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

¹⁶ THE WORLD BANK. Urban Policy and Economic Development – An Agenda for the 1990s. A World Bank policy paper. Washington, 1991.

¹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia aos vinte anos da constituição federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal.** In Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC, Ano 2, n. 8, outubro/dezembro, p. 55-92. 2008.

regularizados e emitidos títulos para abertura de matrículas no Cartório de Registro de Imóveis.

Dessa maneira, essa é alguma das experiências exitosas que já são observadas após a vigência da Lei N. 13.465/2017 em que muitas pessoas que viviam em constante insegurança de serem removidas de suas casas, mas após a REURB podem ter tranquilidade para desenvolverem seus projetos de vida sem ameaças iminentes de remoções compulsórias, que muitas vezes utilizam o uso da força de forma bem traumática para toda a comunidade. Essas medidas têm ainda a difícil tarefa de ser um instrumento de combate de desigualdade social, buscar levar cidadania aos seus beneficiários e dessa forma contribuir para os objetivos fundamentais¹⁸ da Constituição Federal de 1988.

Não obstante alguns avanços que já ocorreram, a seara é grande e poucos são os projetos em andamento. O IBGE, em resultado preliminar do censo de 2020 adiado para 2022, estima que a população de Fortaleza seria, aproximadamente, de 2.452.185 de pessoas, com 780.456 domicílios e estima-se 187.167 moradias irregulares, casas em “aglomerados subnormais”¹⁹.

Dessa forma, a implementação das ações de regularização fundiária ainda devem ser efetivadas em maior escala para que haja uma concretização da força normativa da constituição²⁰. Essa pesquisa tem o intuito, portanto, de despertar essas ações por meio de um alerta acadêmico e da relevância do impacto econômico e social dessa medida.

Nesse diapasão, a Constituição ainda tem sido feita de tabula rasa, uma vez que não há a observância da aplicação dos efeitos imediatos dos direitos fundamentais²¹, pois o direito à moradia digna é um direito fundamental que revela a dimensão do mínimo existencial conforme voto do Ministro Celso de Mello no ARE 639337/SP²².

¹⁸ LISBOA, José Herbert Luna; LIMA, Anna Caroline Lopes Correia. Regularização fundiária urbana: direito humano à moradia digna, um dos instrumentos de combate à desigualdade social. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 274-292

¹⁹ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020. Resultado dos Dados Preliminares do Censo – 2020.

²⁰ HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

²¹ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

²² A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV).

Nesse segmento, a Regularização Fundiária Urbana da Lei nº 13.465/2017 tem um propósito, que deve ser observado pelos entes públicos: União, Estado, Municípios e Distrito Federal, consoante previsão no artigo 10²³.

Convém recordar que os objetivos desse instrumento jurídico atingem princípios postos na Constituição Federal, tais como: função social da propriedade, compatibilização da moradia com o ordenamento territorial urbano, o acesso ao solo e o uso eficiente da ocupação ou uso do solo.

Desse modo, existe um vetor principiológico sistemático no ordenamento jurídico que não somente busca garantir a moradia, mas, também, que a utilização da propriedade atenda às exigências da constituição. Portanto, a REURB contribui para o projeto dos objetivos fundamentais (Artigo 3º da Constituição Federal de 1988).

Nesse sentido, a essência da norma infraconstitucional tem uma nova perspectiva civilista, que é interpretada por meio da Constituição e seus direitos fundamentais. Com isso, há um afastamento do caráter meramente patrimonialista do projeto do código alemão, *Bürgerliches Gesetzbuch* (BGB) cujo código civil de 1916 foi inspirado, assim se busca uma leitura da legislação civil com base nos valores da dignidade humana e na função social da propriedade.

Nesse diapasão, a função social como lecionada por Stefano Rodotà seria um elemento interno, logo em caso do não cumprimento da função social e da inatividade do proprietário poderia preponderar a satisfação dos interesses sociais sobre o bem²⁴.

Dessa maneira, a norma infraconstitucional sobre a matéria objeto de estudo tem demonstrado um perfil de evolução axiológica em que sopesa com um maior peso às

²³ I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

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

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

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

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

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

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

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

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

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

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

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

²⁴ RODOTÀ, Stefano. El terrible derecho: estudios sobre la propiedad privada. Trad. Luis Díez-Picazo. Madrid: Civitas, 1986.

condições de existência das pessoas²⁵. Por conseguinte, em determinados aspectos retirando valor do antigo conceito de propriedade e premiando o valor da função social da posse.

Portanto, a Lei N. 13.465/2017, para cumprir toda essa finalidade descrita, utiliza algumas medidas por meio de um procedimento. Assim, a lei previu institutos, que apesar do longo rol não tem um caráter exaustivo, mas que são utilizados para cumprir esse novo momento da regularização urbana nas cidades brasileiras conforme previsão em seu artigo 15²⁶.

Por fim, esses são alguns instrumentos jurídicos para regularização fundiária urbana. Dessa forma, há o propósito de concretização do direito fundamental de moradia digna e se afasta do conceito antigo absoluto da propriedade. Portanto, a propriedade permeia seu caráter de ser um direito exclusivo de utilização pelo seu titular, mas de ser utilizada de forma eficiente para cumprimento da função social da propriedade conforme será analisado na sequência.

3. Regularização Fundiária Urbana como Instrumento de Desenvolvimento na Perspectiva de Amartya Sen.

O direito de propriedade sob a ótica econômica é observado como uma alocação eficiente de recursos como forma de maximizar a eficiência de riquezas e o desenvolvimento humano. Observa-se que a Suprema Corte Americana entendeu em diversas ocasiões²⁷ que o direito de exclusão é o essencial desse conjunto de direito (*bundle of rights*) que é a propriedade. "A teoria de que a propriedade é em seu núcleo básico um conjunto de direitos

²⁵ PERLINGIERI, Pietro. O direito civil na legalidade constitucional. Tradução de Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

²⁶ I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei;

II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a), dos arts. 9º a 2001, e do 1973;

III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do);

V - o consórcio imobiliário, nos termos do 2001;

VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;

VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do 2001;

IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do);

X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do 1979;

XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da 1993;

XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;

XIII - a concessão de direito real de uso;

XIV - a doação; e

XV - a compra e venda.

²⁷ Loretto v. Teleprompter Manhattan CATV Corp. 458 U.S. 419, 433 (1982); Dolan v. City of Tigard, 512 U.S. 374, 394 (1994).

e dentre estes essencialmente o direito de exclusão deita raízes na filosofia de Grotius, Pufendorf e Locke”²⁸.

Assim, a essência da propriedade seria o direito de exclusão que pela utilização de cada indivíduo pretende aproveitar esse recurso e visa dar eficiência a esses recursos aproveitáveis. Desse modo, a utilização do bem que afasta a utilização por outros revela que a propriedade carrega dentro de si a própria função social, esta se constitui como um elemento interno da própria existência da propriedade, pois a exclusão dos outros reivindica a utilização eficiente daquela propriedade por seu titular.

Esse pensamento é retratado pelo professor Michael Heller em seu *paper The Tragedy of the Anti-Commons: Property in the transition from Marx to Markets* publicada na *Harvard Law Review* em 1997, na referência a tragédia dos anti-baldios (*tragedy of the anti-commons*) em que “A tragédia ocorre quando vários indivíduos agindo separadamente, porém num contexto coletivo, desperdiçam um recurso natural não o sobre-utilizando, mas sim o sub-utilizando”²⁹.

Nessa vertente, o Poder Constituinte Originário exige o cumprimento da função social da propriedade com o uso adequado e racional (artigo 186, I da Constituição Federal de 1988). Elevou, ainda, a função social ao patamar de princípio da ordem econômica que, como ensina Robert Alexy, deve ser visto como um “mandado de otimização”. Portanto, pela força normativa da constituição a função social deve ser concretizada³⁰ na realidade social brasileira para implementar os objetivos fundamentais da constituição, garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades (artigo 3º, II e III da Constituição Federal).

Nesse sentido, a Regularização Fundiária Urbana, Lei N. 13.465/2017, contribui para ambos os objetivos fundamentais citados, pois na medida em que possibilita o acesso à propriedade a milhões de brasileiros, permite, ainda, que por meio dessa regularização se possa criar facilidades econômicas que podem se converter em liberdade e consequentemente em desenvolvimento. Dessa maneira, coopera para a redução da desigualdade estrutural do Brasil.

Nesse segmento, Amartya Sen observa na propriedade produtiva um intitlamento necessário a liberdade, desse modo, na medida em que a REURB possibilita a propriedade,

²⁸ MATIAS, João Luis Nogueira. Repensando o direito de propriedade. In: XV CONPEDI, 2006, Manaus. XV CONPEDI, v.1. 2006.

²⁹ HELLER, Michael. The Tragedy of the Anti-Commons: Property in the transition from Marx to Markets. *Harvard Law Review* n 111. Junho/1997

³⁰ MÜLLER, Friedrich. O novo paradigma do direito: introdução à teoria e metódica estruturantes do direito. 3ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais. 2013.

ela garante não apenas a segurança jurídica da moradia, mas possibilita que haja uma distribuição mais igualitária da propriedade na sociedade. Essa distribuição igualitária pode gerar oportunidades produtivas para outras facilidades econômicas.

Dessa forma, o antigo ocupante (possuidor) será detentor de direitos reais resguardados juridicamente com uma publicidade de efeitos *erga omnes* por meio do respectivo registro imobiliário. As imediações do seu imóvel poderão receber equipamentos públicos e infraestrutura essenciais à sadia qualidade de vida e ao bem estar de todos os moradores da região regularizada, tais como: drenagem de água pluvial, rede de água potável; coleta de esgoto e distribuição de energia elétrica.

Nesse sentido, o registro de seu título irá oferecer segurança jurídica e estabilidade quanto a sua situação consolidada, oponível contra toda a sociedade. Isso gera uma valorização do seu imóvel e, segundo o Banco Mundial, essa valorização acrescenta em média 70 % no valor do imóvel. Possibilita, assim, um aumento no valor dos ativos do mercado imobiliário daquele município, facilita, portanto, a circulação de riqueza na economia. Além de oferecer os direitos sucessórios para herdeiros e legatários³¹.

Ressalte-se ainda uma correlação, segundo o estudo de Bruno Becker, da função econômica do registro e o reflexo das garantias reais sobre as taxas de juros fixadas no mercado³². Nessa perspectiva o registro imobiliário propicia um juro mais baixo, o que fomenta o consumo e a produção. Assim sistematicamente se contribui para o desenvolvimento nacional, artigo 3º, II da Constituição Federal de 1988.

Isso possibilita um acesso a crédito, que pode gerar oportunidades e mais facilidades econômicas para o desenvolvimento almejado, que por sua vez pode criar um ciclo positivo na economia gerando mais emprego, renda e consumo.

Convém mencionar que não haverá incidência de tributos ou responsabilidade tributária no momento do registro. Haverá, ainda, a comunicação para outras entidades sobre a nova situação jurídica cadastral como Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incra), Ministério do Meio Ambiente e Secretaria da Receita Federal sobre o novo *status* do imóvel para que também ocorra uma melhor fiscalização ambiental e tributária dos bens imobiliários³³.

³¹ ANDRADE, Maria Isabel de Toledo. Direitos de propriedade e renda pessoal: um estudo de caso das comunidades do Caju. Rio de Janeiro: BNDES, 2006.

³² BECKER, Bruno. A regularização fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis: o reflexo das garantias reais sobre a taxa de juros fixada no mercado e sua relevância para o investimento no setor produtivo. Revista de Direito Imobiliário, São Paulo, v. 35, n. 72, p. 17-126, jan./jun. 2012.

³³ O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência de serviços públicos e

Portanto, no momento em que se observa um desemprego estrutural na sociedade brasileira, que se soma a uma desigualdade que faz parte da própria formação histórica-social do país, a Regularização Fundiária Urbana pode ser um instrumento para a liberdade e, dessa maneira, uma forma de "*capabilities*" para que milhões de brasileiros tenham mais oportunidades de se desenvolverem e de terem a possibilidade de escolherem o projeto de vida que entenderem ser mais adequado para escreverem a sua história.

Considerações Finais

O presente artigo teve como objetivo identificar a teoria do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen e sua correlação com a função da Regularização Fundiária Urbana disposta na Lei N. 13.465/2017. Dessa forma, apresentou-se a teoria desenvolvimentista de Sen com o novo aspecto, que tem o homem como centro.

Assim, verificou-se que a teoria desenvolvimentista de Amartya Sen trouxe um novo aspecto para o debate sobre desenvolvimento, apontou a necessidade do ser humano ter liberdade e oportunidades. Apontou-se como a propriedade seria uma facilidade econômica e quais os resultados disso.

Nessa vertente, a REURB seria um instrumento não apenas de distribuição igualitária e eficiente da propriedade para contribuir com a exigência do direito fundamental de segunda dimensão de uma moradia digna, mas que pode, além disso, ser um instrumento para o desenvolvimento por meio da geração de novas oportunidades, operando como uma "facilidade econômica" que pode contribuir para objetivo fundamental da Constituição Federal de 1988 em reduzir a desigualdade estrutural no Brasil.

Ante o exposto, conclui-se que a REURB funciona como um instrumento de desenvolvimento na medida em que a liberdade gerada pela segurança de uma propriedade produtiva, além de dar dignidade aos seus titulares, oferece acréscimo patrimonial; expande os ativos econômicos no mercado imobiliário, possibilita um acesso ao crédito que gera oportunidade de pequenos negócios que por sua vez podem gerar emprego, renda e mais consumo. Dessa forma, cria-se um ciclo positivo na economia, que visa a alocação eficiente de recursos como forma de maximizar a eficiência de riquezas e o desenvolvimento humano.

Referências Bibliográficas

intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. A despeito de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria (SEN, 2013, pp. 16-17).

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

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

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de António de Castro Caeiro. 2. ed. São Paulo: Forense, 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 out. 2022.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**. Tradução Sebastião Nascimento. 2 ed. São Paulo: Editora 34. 2011.

BECKER, Bruno. **A regularização fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis: o reflexo das garantias reais sobre a taxa de juros fixada no mercado e sua relevância para o investimento no setor produtivo**. Revista de Direito Imobiliário, São Paulo, v. 35, n. 72, p. 17-126, jan./jun. 2012.

EKERMAN, R. P. **Princípios de economia política: com algumas de suas aplicações à filosofia social**. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1996.

HELLER, Michael. **The Tragedy of the Anti-Commons: Property in the transition from Marx to Markets**. Harvard Law Review n 111. Junho/1997.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020. **Resultado dos Dados Preliminares do Censo – 2020**. <www.ibge.gov.br/cidade@> acesso em: 26 jun 2022.

_____. **Metodologia do Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. <<https://memoria.ibge.gov.br/sinteses-historicas/historicos-dos-censos/censos-demograficos.html>> acesso em: 25 jun 2022.

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

MATIAS, João Luis Nogueira. **Repensando o direito de propriedade**. In: XV CONPEDI, 2006, Manaus. XV CONPEDI, v.1. 2006.

MILL, J. S. **A liberdade: utilitarismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MÜLLER, Friedrich. **O novo paradigma do direito: introdução à teoria e metódica estruturantes do direito**. 3ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais. 2013.

PERLINGIERI, Pietro. **O direito civil na legalidade constitucional**. Tradução de Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

RODOTÀ, Stefano. **El terrible derecho: estudios sobre la propiedad privada**. Trad. Luis Díez-Picazo. Madrid: Civitas, 1986.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia aos vinte anos da constituição federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial**,

com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. In Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC, Ano 2, n. 8, outubro/dezembro, p. 55-92. 2008.

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

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

_____. **Desenvolvimento como Liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Mota. 8. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

_____. **Desenvolvimento como liberdade.** Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SUNSTEIN, C. R. **The second bill of rights: FDR's unfinished revolution and why we need it more than ever.** New York: Basic Books, 2004.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME - UN-HABITAT. World Cities Report 2016. **Urbanization and development: emerging futures.** Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, 2016. Disponível em: <<http://wcr.unhabitat.org/>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

THE WORLD BANK. **Urban Policy and Economic Development – An Agenda for the 1990s.** A World Bank policy paper. Washington, 1991.