



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

A MEDIDA PROVISÓRIA 759/2016 E O NOVO PARADIGMA DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NACIONAL: A IMPOSIÇÃO INSTITUCIONAL DO MODELO CAPITALISTA FINANCEIRIZADO OCULTADA PELA PROMESSA DE DINAMIZAÇÃO PROCEDIMENTAL

Autores:

Rafael De Sordi Zanola - UFABC - zanolarafael@gmail.com

Julia Navarro Periotto - USP - jnavarroperiotto@gmail.com

André Simionato Castro - USP - Andrefdrp@yahoo.com.br

Ricardo de Pádua Salles - USP - Ricardo.Salles@gmail.com

Resumo:

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o aperfeiçoamento da elaboração, compreensão e aplicação da legislação federal atinente à regularização fundiária implementou-se com base nas diretrizes da política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade, conduzindo a política de regularização fundiária à oferta ao direito à cidade à população atingida. A edição da Medida Provisória 459/2009, transformada na Lei federal nº 11.977/09, teve a importante missão de cobrir a lacuna na legislação brasileira sobre a matéria da regularização fundiária. Com uma conceituação ampla, a regularização fundiária plena passou a ser entendida como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais capazes de garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. No entanto, a alteração das instituições, aqui entendidas como os arranjos relacionais de atores (CLEAVER, 2012), na esfera do Poder Executivo Federal no ano de 2016 implicou também na moldagem da legislação para a modificação do objetivo final do papel da política de regularização fundiária, passando esta a ser vista prioritariamente como um meio de obtenção de título de propriedade pela população pobre para a facilitação ao acesso ao mercado financeiro mediante a garantia do bem imóvel titulado. O presente artigo se propõe a entrelaçar o movimento global de direcionamento da economia ao capitalismo financeirizado e a recente alteração do marco normativo nacional de regularização fundiária, tendo como foco a ação do Estado Brasileiro na alteração de abordagem relativa à política de regularização fundiária.

A MEDIDA PROVISÓRIA 759/2016 E O NOVO PARADIGMA DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NACIONAL: A IMPOSIÇÃO INSTITUCIONAL DO MODELO CAPITALISTA FINANCEIRIZADO OCULTADA PELA PROMESSA DE DINAMIZAÇÃO PROCEDIMENTAL

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	2
2. O DIRECIONAMENTO AO CAPITALISMO FINANCEIRIZADO NA QUESTÃO FUNDIÁRIA URBANA	4
a. A PRESENÇA E INFLUÊNCIA DO CAPITAL FINANCEIRIZADO NA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ...	7
3. CONSTRUÇÃO NORMATIVA FEDERAL RELATIVA À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	11
a. A NORMATIVA PRÉVIA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	11
b. A LEI FEDERAL Nº 11.977/09	14
c. MEDIDA PROVISÓRIA 759/2016	17
4. MOVIMENTO INSTITUCIONAL COESO AO CAPITAL FINANCEIRIZADO – A QUEBRA DE PARADIGMAS DO NOVO MARCO NORMATIVO.....	20
REFERÊNCIAS	23

RESUMO:

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o aperfeiçoamento da elaboração, compreensão e aplicação da legislação federal atinente à regularização fundiária implementou-se com base nas diretrizes da política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade, conduzindo a política de regularização fundiária à oferta ao direito à cidade à população atingida. A edição da Medida Provisória 459/2009, transformada na Lei federal nº 11.977/09, teve a importante missão de cobrir a lacuna na legislação brasileira sobre a matéria da regularização fundiária. Com uma conceituação ampla, a regularização fundiária plena passou a ser entendida como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais capazes de garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. No

entanto, a alteração das instituições, aqui entendidas como os arranjos relacionais de atores (CLEAVER, 2012), na esfera do Poder Executivo Federal no ano de 2016 implicou também na moldagem da legislação para a modificação do objetivo final do papel da política de regularização fundiária, passando esta a ser vista prioritariamente como um meio de obtenção de título de propriedade pela população pobre para a facilitação ao acesso ao mercado financeiro mediante a garantia do bem imóvel titulado. O presente artigo se propõe a entrelaçar o movimento global de direcionamento da economia ao capitalismo financeirizado e a recente alteração do marco normativo nacional de regularização fundiária, tendo como foco a ação do Estado Brasileiro na alteração de abordagem relativa à política de regularização fundiária.

Palavras-chave: regularização fundiária, capital financeiro, discurso justificativo, garantia creditícia, MP 759/2016.

1. INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a inclusão de capítulo exclusivo dedicado à política urbana, resultado do comprometimento dos movimentos sociais urbanos e de profissionais dedicados à reforma urbana, surgiu uma nova concepção da legislação jurídico-urbanística brasileira pautada no reconhecimento da função social da propriedade e da cidade, do direito ao planejamento, da participação popular e do direito à cidade como um bem coletivo.

O direito à moradia, instituído no ordenamento internacional pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, foi reconhecido no texto constitucional brasileiro como um dos direitos sociais (art. 6º) através da Emenda Constitucional nº 26/00.

A política urbana brasileira foi regulamentada através da Lei federal nº 10.257/2001, que trouxe em seu bojo a regularização fundiária como uma das diretrizes do desenvolvimento urbano (art. 2º, XIV). Assim, a partir do Estatuto da Cidade, toda e qualquer política executada pelas prefeituras municipais brasileiras que versasse sobre o ordenamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana deveria considerar a diretiva da regularização fundiária em sua metodologia e aplicação.

Além de figurar como diretriz geral, a regularização fundiária também foi elencada no rol dos instrumentos da política urbana capazes de levar a atuação municipal a atingir os fins propostos na lei (art. 40, V, d).

Contudo, a despeito de tais previsões legais, não havia no arcabouço normativo pátrio um procedimento de regularização fundiária que não fosse aquele expresso na Lei nº 6.766/79, de difícil aplicação na prática socioeconômica das prefeituras municipais.

Foi em 2009 que, após anos de lutas dos movimentos interessados, de profissionais ativistas e da academia, finalmente, o ordenamento jurídico brasileiro pôde contar com uma

norma de parâmetros abrangentes para a regularização fundiária através do disposto na Lei federal nº 11.977/2009 , mais tarde alterada pela Lei nº 12.424/2011.

A lei se dispunha a tratar não somente dos aspectos jurídicos e de titulação, mas também dos aspectos sociais e ambientais do procedimento de regularização fundiária. De acordo com Carvalho (2017, p. 31), “a legislação federal que tratou da regularização fundiária procurou ampliar a escala dos conflitos que se pretendia resolver”. Ainda de acordo com o autor, a integração do assentamento à cidade se apresentava como “parte da garantia do direito social à moradia e ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em concordância com a Constituição Federal e Estatuto das Cidades”.

Desta forma, a Lei nº 11.977/09 apresentou a regularização fundiária como um instrumento para a garantia do direito à moradia e à cidade e indicou caminhos para a efetivação deste direito através dos princípios elencados.

Visando completar o quadro institucional da política urbana, o Ministério das Cidades (MinCidades), criado em 2003, ofereceu importantes contribuições para a formação e consolidação da política urbana. No que tange à regularização fundiária, o MinCidades desenvolveu ações a partir da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), dentre outros desenhos institucionais, programas de regularização fundiária e atividades de capacitação, ressaltando o seu caráter de política integrada conforme podemos perceber pelo trecho extraído da publicação “Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009” (Brasil, 2013, p. 16):

Na regularização fundiária plena, a regularização jurídica, cujo produto é um título apto para o registro imobiliário, deve ser articulada à regularização urbanística e ambiental, com participação da população interessada e controle social. O processo de regularização deve buscar soluções para a provisão de infraestrutura, a produção habitacional, a implantação de serviços e equipamentos públicos, bem como propiciar a compatibilização do direito à moradia com a recuperação de áreas ambientalmente degradadas, conforme as características do assentamento irregular.

Ainda durante a fase de implementação da normativa federal que por primeira vez versaria sobre a política de regularização fundiária Fernandes (2006) apud Carvalho (2017, p. 31) afirma que o conceito de regularização fundiária estaria em constante disputa, de forma que “a construção de uma nova ordem jurídico-urbanística no Brasil – e de resto na América Latina – é um processo cheio de contradições e desafios, e nenhuma das conquistas recentes pode ser tomada por garantida”.

A dimensão urbanístico-social da política de regularização fundiária, baseada na garantia dos direitos à moradia e à cidade, valorizada e priorizada com o procedimento previsto na Lei federal nº 11.977/09, foi uma conquista resultado da pressão popular advinda dos movimentos de defesa do ideário da reforma urbana.

Posteriormente à reformulação do poder executivo federal pelo governo de Michel Temer em 2016, o marco regulatório da regularização fundiária foi expressamente alterado a partir da Medida Provisória nº 759/2016, convertida na Lei Federal nº 13.465/2017, que revogou a matéria tratada na Lei nº 11.977/09 e alterou ou revogou artigos de um total de 28 diplomas legais. Tais alterações refletem uma mudança de paradigma na política de regularização fundiária brasileira, “se afastando dos interesses voltados à garantia de direitos dos moradores em favor dos interesses de frações capitalistas ligadas ao capital financeiro” (RIBEIRO, 2018, p. 251).

O presente artigo se dispõe a entrelaçar o movimento global de direcionamento da economia ao capitalismo financeirizado e a recente alteração do marco normativo nacional de regularização fundiária, tendo como foco a ação do Estado Brasileiro na alteração de abordagem relativa à política de regularização fundiária.

Para tal, será inicialmente levantada a situação da questão fundiária urbana em relação ao capital financeiro e, em segunda análise, as implicações já observadas da financeirização na política de regularização fundiária, tendo como contraponto as abordagens brasileira e peruana.

Após, para que a movimentação institucional no sentido de priorizar a abordagem associada ao capital financeiro através de imposição de novo marco normativo à matéria seja mais claramente vislumbrada, optou-se pela apresentação da transformação da legislação brasileira no tempo que resultou na primeira lei federal que tratou a matéria da regularização fundiária, Lei federal nº 11.977/09, de forma plena, abarcando em seus objetivos as vertentes social, urbanística, ambiental e jurídica do processo regularizatório.

Como próxima etapa na apresentação da ideia de quebra de paradigmas efetivada institucionalmente pelo Estado Brasileiro será abordado o procedimento de publicação e discussão legislativa da Medida Provisória 759/16.

Finalmente, serão levantadas algumas questões que entrelaçam fortemente a dinâmica econômica global direcionada à hegemonia do capital financeiro e a movimentação institucional dos Poderes Executivo e Legislativo Federais realizada para a substituição do marco normativo da regularização fundiária de forma impositiva, sem participação da população em seu delineamento.

2. O DIRECIONAMENTO AO CAPITALISMO FINANCEIRIZADO NA QUESTÃO FUNDIÁRIA URBANA

No final da década de 80 e início da década de 90, toda a América Latina passava por importantes reformas legislativas em função da queda de regimes militares autoritários recém depostos. Brasil e Peru, por exemplo, passavam por um momento de reformulação de suas constituições federais e, como em todo período constituinte, tiveram que lidar com acirradas disputas ideológicas que tensionaram o texto da lei em direções diversas (inclusive na questão fundiária).

Segundo Cesar Rodriguez Garavito (2011, p. 252), USAID, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) atuaram como importantes agentes difusores do projeto neoliberal global, cujo intuito era promover a desregulação econômica nos países do então chamado terceiro mundo e, assim, promover o desenvolvimento através do livre mercado. Esse esforço institucional se consolidou em um corolário formulado conjuntamente, uniformizando conceitos e projetos de reforma que deveriam ser aplicados universalmente nesses países, como verdadeiras fórmulas dogmáticas de desenvolvimento pela flexibilização de leis (Williamson, 1993, p. 1329).

Esse acordo ficou conhecido como Consenso de Washington (1989), e sua base ideológica dialogava bastante com as ideias de Friedrich Hayek, Joseph Raz e John Rawls (GARAVITO, 2011, p. 250). De acordo com esses teóricos liberais, as reformas legislativas deveriam se concentrar em criar constituições minimamente interventivas nas liberdades econômicas e individuais dos cidadãos, se limitando a proporcionar previsibilidade e segurança jurídica para os negócios. Sem entrar no mérito de quais garantias e direitos subjetivos dos indivíduos deveriam ser atendidos pela nova lei, ao contrário do que defendiam os substancialistas.¹ Além disso, seriam necessárias reformas administrativas que construíssem um judiciário célere, transparente e confiável, capaz de viabilizar um Estado de Direito weberiano² e essencialmente formalista. Isso, em tese, atrairia investimentos e agilizaria o desenvolvimento econômico da periferia do capitalismo sem a necessidade de criar “dispendiosos” Estados de bem-estar social. O cerne da dogmática neoliberal era reduzir o estado a poucas funções burocráticas e juridicamente coercitivas, garantindo o direito à propriedade, sem entrar em méritos substancialistas de equidade e justiça social.

As reformas liberais pelo mundo, no entanto, não passaram distanciadadas de críticas. O próprio John Williamson (2009), idealizador do consenso de Washington, reconhece que o corolário fora usado com um significado diferente de sua redação original. O termo liberalismo, hoje, é significado de uma política fundamentalista de mercado, sem se preocupar com objetivo do desenvolvimento e baseado numa aversão descabida ao Estado, o que não fora proposto inicialmente. Para Luciana Royer, (2013, p.13), a crise fiscal do Estado, associada à reestruturação da apropriação de excedente no sistema mundial resultou numa inflexão considerável na trajetória de reconhecimento de direitos e na oferta estatal de bens

¹ Na senda traçada por Schmitt, a força da concepção política, material, social e axiológica da jurisdição constitucional, por assim dizer substancial, desbastaria a ilusão da formalidade do individualismo e da relatividade das concepções políticas democratizantes liberais defendidas por Kelsen (SCHMITT, 2007, p. 62). Para Schmitt, a jurisdição constitucional é um processo político, porque a constituição do Estado é da mesma natureza. Ora, a própria noção de substância assoma aqui com toda a força, pois ela é substância de valores resguardados na textura da lei, mas de modo algum formalista, por outro lado, é material e axiológica, e objetiva enquanto realidade social e politicamente efetivável.

² A validade/legitimidade do direito, em Weber, reside não apenas no reconhecimento, mas na possibilidade de coerção pelo Estado, de maneira exclusiva (Estado legítimo e exclusivo no emprego da violência). No contexto do artigo, as reformas legislativas neoliberais visavam a criar mais garantias no cumprimento da lei para dar maior segurança aos investidores, frente a proposta de abertura econômica do neoliberalismo. Para Weber, isso se deve ao fato de que o que caracteriza o capitalismo é a presença de empresas (agentes sociais) que usam da organização racional do trabalho livre e da produção para atingir a finalidade de obtenção de lucro. Unifica-se a ação intencional de auferir lucro tendo por método o uso disciplinado e organização do trabalho (MATTOS, 2002).

e serviços públicos. As políticas habitacionais e fundiárias migraram, paulatinamente, do discurso universalista dos direitos fundamentais para a lógica segregacionista dos mercados.

David Harvey (2005, p. 171) ataca o uso distorcido do sistema de crédito como o meio mais radical de acumulação de capital. Para o autor, o principal efeito da política neoliberal nos últimos trinta anos teria sido a redistribuição da riqueza e da renda para as altas esferas da classe capitalista, através de mecanismos que comporiam a chamada “acumulação por espoliação”. Ou seja, o “novo sistema” disseminado pelo Banco Mundial, que previa o desenvolvimento pela universalização da propriedade, deu a permeabilidade necessária que o sistema financeiro precisava para acessar os valores aprisionados pela informalidade, mas sem permitir que a base da pirâmide social acessasse o mercado com a mesma facilidade.

Dentre as práticas utilizadas para a acumulação por espoliação estariam a privatização da terra, a conversão de formas estatais e coletivas de propriedade em propriedade privada, a supressão de direitos aos bens comuns, os processos neocoloniais de apropriação privada de ativos (como recursos naturais) e, o mais devastador de todos, o uso do sistema de crédito como meio radical de apropriação privada do excedente econômico (HARVEY, 2005, p. 171-174).

Outro ponto importante nessa reflexão é que, assim como na acumulação primitiva de capital, a acumulação por espoliação teria como característica a participação ativa do Estado na criação das condições históricas para a acumulação do capital e para a apropriação privada do excedente (ROYER, 2013, p. 27). Para Harvey, a espoliação induzida pelo Estado teria quatro características principais: a privatização irrestrita dos ativos públicos, antes excluídos do cálculo de lucratividade; financialização - a criação de uma estrutura financeira marcada por um estilo especulativo e predatório; administração e a manipulação das crises - criando momentos oportunos para que países mais ricos se aproveitem de momentos de vulnerabilidade financeira de países pobres, que perderiam controle sobre seus ativos para se livrar de crises produzidas intencionalmente (HARVEY, 2005, 175-176).

A hipótese no presente artigo é que o mesmo esteja acontecendo no Brasil no que tange ao acesso à moradia e à regularização fundiária. O Brasil, diferentemente do Peru, elaborou uma Constituição Federal extremamente garantista e colocou o direito à moradia digna, a função social da propriedade e a justa distribuição de recursos no corpo de seu texto. Ao longo dos anos, o texto constitucional serviu de base para que todo um sistema legal de regularização fundiária se desenvolvesse condicionando a entrega de títulos de propriedade à melhoria na qualidade urbana e na qualidade de vida dos cidadãos. Obviamente também carregado de críticas, mas que, apesar dos pesares, começava a se engrenar num sistema coeso de leis depois de anos de práticas e acertos.

Entretanto, mesmo após todo o criticismo ao modelo neoliberal, de toda a autocrítica dos idealizadores do modelo de Washington, o Brasil radicalmente passou de um ano para outro, de uma política substancialista para formalista sem maiores justificativas técnicas ou econômicas. Tomando como base o contexto mundial de financeirização do direito à moradia, o presente artigo analisa o movimento institucional que culminou com a promulgação da Lei federal nº 13.465/2017 questionando se, na verdade, trata-se de um dos passos descritos por

Harvey para liberar os ativos financeiros embutidos nas terras informais como forma de acumulação espoliativa de capital.

a. A PRESENÇA E INFLUÊNCIA DO CAPITAL FINANCEIRIZADO NA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Para a compreensão da atual movimentação do capital e sua influência na política de regularização fundiária brasileira, faz-se importante destacar a existência de mais de uma possibilidade de abordagem a essa política, cada qual com paradigmas e métodos próprios.

Edésio Fernandes (2011) trata dos paradigmas principais da regularização fundiária através da apresentação dos modelos brasileiro e peruano.

A característica da abordagem brasileira para a regularização fundiária seria a busca prioritária à segurança da posse como um programa integrado, de forma que tal modelo persiga uma melhoria ampla dos serviços urbanos efetuada simultaneamente à legalização da posse. De acordo com Carvalho (2017, p. 29), tais ideias consubstanciam-se no trabalho de Marcuse (2008) que defende que “a segurança jurídica da posse pelo viés do direito, ou de técnica jurídica, é insuficiente se não for tratada através da consciência política e coletiva.”

O modelo peruano, por sua vez, é caracterizado pela escrituração como alavanca do desenvolvimento econômico. Conforme afirma Fernandes (2011, p. 28), tal paradigma consubstancia-se na “legalização formal da propriedade por meio da emissão de escrituras de propriedade como catalisador ou gatilho para promover o investimento privado em habitação, facilitar o acesso ao crédito oficial e mercados, e reduzir a pobreza”.

A atual Constituição peruana de 1993 evidencia a influência dessas ideias, vez que promoveu reformas institucionais pró-mercado como a desregulação do sistema financeiro, a flexibilização das relações trabalhistas, as privatizações (possibilitando a entrada de capital estrangeiro) e o esforço para reduzir o déficit fiscal (SOTELO, 2005, p. 21). No mês seguinte da promulgação da Constituição de 1993, foram expedidos 923 decretos, dentre eles, os que determinavam a privatização de empresas públicas de telefonia, eletricidade, petróleo, ferro e zinco (MARTÍNEZ, 2009, p. 68). “A ineficiência do Estado e a necessidade de atrair investimentos serviram como propaganda para justificar as privatizações” (BRANDÃO, 2017, p. 32).

A política fundiária do Peru esteve igualmente inserida no contexto liberal. O economista Hernando de Soto propôs que a formalização em larga escala dos direitos de propriedade impulsionaria o desenvolvimento econômico em países transicionais de renda baixa, vez que colocaria no sistema financeiro global valores de capital anteriormente não contabilizados pelo mercado em função da informalidade (FERNANDES, 2011, p. 25). Segundo Edésio Fernandes “fornecer a segurança da posse legal sob a forma de escrituras e registro de terras permitiria aos moradores dos assentamentos informais acessar o crédito oficial e financiar sua habitação, e investir em negócios”.

O que afirma De Soto (2000) é que países pobres são pobres porque não conseguem enxergar sua própria riqueza, já que, segundo as estimativas do autor, 80% de sua população vive à margem da economia formal e longe, consequentemente, das estatísticas oficiais. Todo seu exercício visa demonstrar, portanto, que o combate ao subdesenvolvimento deve passar, necessariamente, por uma mudança na forma como esses países lidam institucionalmente com sua população mais pobre.

Segundo De Soto, o processo de representação da riqueza ou do capital, por ele chamado de efeito propriedade, é deficiente ou mesmo inexistente nas nações do Terceiro Mundo e do extinto bloco comunista, o que faz de boa parte dos seus ativos capital morto. O autor lembra que nos países desenvolvidos, “toda parcela de terra, toda construção, todo equipamento ou estoque é representado em um documento de propriedade, e que este é o sinal visível de um vasto processo oculto, conectando todos esses ativos ao restante da economia” (DE SOTO, 2000).

O economista afirma que é a propriedade formal que proporciona o processo, as formas e as regras que fixam os ativos em uma condição que permite convertê-los em capital ativo. Esse processo começa com o registro de propriedade, descrevendo e organizando os aspectos econômico e socialmente mais úteis sobre esses ativos. Depois, são convertidos em títulos, seguindo um conjunto de regras legais e precisas, compartilhando com os demais essas informações padronizadas e aceitas socialmente.

A forma que De Soto propõe para o desenvolvimento econômico e social da população afasta-se da ideia de conflito de classes, na medida que suas ideias estimulam em realidade a integração dos mais pobres ao modelo econômico de acesso ao crédito pelo esforço institucional Estatal em titularizar as moradias de áreas caracterizadas pela irregularidade fundiária. Uma vez titulado, o imóvel poderia então ser utilizado como garantia a empréstimos financeiros perante instituições de crédito e bancárias.

A informalidade fundiária representaria, então, uma fronteira ao modelo desenvolvimentista aplicado pelo capital imobiliário. A titulação de imóveis irregulares intencionada pela nova normativa seria uma forma de implementação do modelo econômico baseado no crédito por meio da pretensa capitalização da posse mediante a sua transformação em propriedade.

Com a atuação de De Soto o Peru se tornou é um dos grandes destaques na prática dos programas de escrituração em larga escala. Em 1996, o então presidente Alberto Fujimori criou a COFOPRI (Comissão para a Formalização da Propriedade Informal), um órgão apoiado pelo Registro Predial Urbano e outros instrumentos jurídicos (especialmente para a aquisição prescritiva). De acordo com Edésio Fernandes, (2011, p.29-30) o programa de escrituração foi financiado com recursos nacionais, internacionais e do Banco Mundial. O processo de regularização pela massificação de títulos envolveu três etapas: “1) a produção de informações sobre a terra e os obstáculos existentes à formalização dos assentamentos, 2) a identificação, a demarcação e o registro de lotes e de edifícios, e 3) a identificação dos ocupantes de direito. Cerca de 1,6 milhão de escrituras de propriedade livres foram distribuídas no Peru entre 1996 e 2006”

Fernandes (2011, p. 38) apresenta resultados de pesquisas sobre o modelo peruano e algumas consequências imprevistas relativas aos impactos causados pela política de escrituração no mercado de terra informal, quais sejam: “a formalização de assentamentos insustentáveis, a gentrificação de bairros, a manipulação política dos programas de regularização e problemas com o registro de novas escrituras de propriedade”.

Passados quase 30 anos desde a grande virada neoliberal no país, os efeitos no combate à informalidade e à pobreza parecem frustrantes. Edésio Fernandes (2011, 30-31) avalia que os programas de formalização não promoveram mudanças significativas no acesso ao crédito formal. Ao contrário, os estudos do autor apontam que a estabilidade de emprego parece ser mais importante para a obtenção de crédito do que um título de propriedade. Essa mesma pesquisa demonstra que os trabalhadores assalariados com escrituras de propriedade tiveram maior acesso ao crédito oficial do que os desempregados com escrituras e trabalhadores empregados sem escrituras de propriedade. Parece, portanto, que sem um incentivo do Estado essas regiões permanecem sem atratividade para o mercado (nesse propósito específico). Portanto, toda a sistemática que se esperava com a reforma neoliberal pareceu engessada.

Além disso, o autor argumenta que apesar da entrega efetiva de escrituras de propriedade e do aumento médio dos valores dos imóveis em 25 por cento depois da formalização, “a maioria dos bancos ainda têm dificuldades de dar crédito aos pobres, exigem garantias maiores do que o valor dos empréstimos (especialmente em zonas periféricas onde as propriedades têm baixo valor de mercado) e não confiam no sistema de reintegração de posse” (FERNANDES, 2011, p. 34).

Como será explicitado adiante, tanto as definições teórico-conceituais quanto, em certa medida, a legislação federal foram guiadas e, também, guiaram a abordagem brasileira da política de regularização fundiária à assimilação do conceito de regularização fundiária plena, que abordaria não somente a titulação das parcelas regularizadas como, também “a conquista de todos os atributos legais inerentes ao seu melhor uso, mais adequada fruição, em razão da urbanização” (SALLES, 2007, p. 131).

A conceituação que Betânia Alfonsim (1997) dá ao instrumento demonstra a multiplicidades de aspectos que a regularização fundiária plena abrangeria:

[...] processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

De fato, a conceituação teórica acabou por ser assimilada à normativa federal inaugural sobre o tema da regularização fundiária, Lei federal nº 11.977/09, que definiu-a em seu artigo 46 como o “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo

a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

A ideia central da regularização fundiária plena, adotada como paradigma pela abordagem brasileira à política de regularização fundiária, pressupõe que a titulação ou escrituração de lotes em si não contempla todos os aspectos inseridos na dimensão do instrumento, que visa, prioritariamente, mas não somente, assegurar o direito à moradia adequada e o direito à cidade (VIANNA, 2018).

Essa abordagem múltipla e plena da regularização fundiária encontrou bases na legislação federal brasileira com a Lei federal nº 11.977/09, que “traz uma visão da regularização fundiária como instrumento prioritariamente de garantia de direitos aos moradores de áreas irregulares” (RIBEIRO, 2018).

Tal abordagem foi, no entanto, rompida com a imposição do novo marco normativo nacional ocasionado pela Medida Provisória nº 759/2016, fruto da movimentação institucional no sentido de privilegiar a propriedade privada homogeneizada e formalizada (RIBEIRO, 2018), mais alinhada aos interesses do capital financeiro.

Sobre o atual movimento de penetração da lógica financeira na política nacional de regularização fundiária, Tarcyla Ribeiro (2018, p. 250) resume de forma clara:

De fato, no contexto brasileiro, marcado fortemente pela irregularidade fundiária, conforme anteriormente exposto, a regularização fundiária baseada na disseminação ampla de títulos de propriedade privada da terra e na sua regularidade registral parece ser do interesse do capital sob dominância financeira. Isto porque, a partir deste cenário, é possível promover a homogeneização do estoque fundiário nacional, sendo esta medida estratégica para o aprofundamento da inserção do país no circuito financeiro que marca o capitalismo atual, especialmente sob o viés do desenvolvimento de um mercado secundário de títulos securitizados lastreados na terra urbana.

A massiva irregularidade imobiliária característica da situação fundiária brasileira (seja ela de interesse social ou específico) funcionaria, portanto, como um impedimento à incorporação ao mercado formal financeiro de uma quantidade colossal de detentores e posseiros desprovidos de títulos de comprovação dominial. Esses títulos representam segurança jurídica quando apresentados por seus proprietários como lastro para a obtenção de crédito baseados em títulos securitizáveis.

Assim, a questão de irregularidade fundiária nacional passa a constituir uma fronteira ao modelo desenvolvimentista de capital financeirizado hegemônico, devendo ser sanada para a utilização da terra urbana, ainda que desprovida de infraestrutura, como ativo financeiro.

É essa a alteração de paradigmas que a Medida Provisória 759/2016 compeliu ser realizada, com a passagem de uma abordagem da política de regularização fundiária garantidora de direitos sociais (urbanização, segurança jurídica na posse, busca pelo meio ambiente sustentável, etc.) a uma prioritariamente perseguidora da titulação à população nos moldes da propriedade privada individual.

No próximo item será realizada uma digressão na legislação federal relacionada à regularização fundiária que ajudará a elucidar a transformação da abordagem e a quebra dos paradigmas na política fundiária regularizatória realizada pelo Executivo Federal através da Medida Provisória 759/2016.

3. CONSTRUÇÃO NORMATIVA FEDERAL RELATIVA À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

a. A NORMATIVA PRÉVIA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Revolução de 1930 quebrou a hegemonia política das oligarquias agrárias que governaram o país durante toda a República Velha. Essa ruptura deu espaço para que o governo de Getúlio Vargas fizesse uma série de alterações contundentes na política econômica nacional, gerando reflexos, por exemplo, na urbanização. Em função da crise econômica de 1929 e do período entre guerras, que prejudicou o comércio entre Brasil e Europa, Vargas aos poucos abandonou a cafeicultura e incentivou a industrialização do Brasil através do modelo de substituição de importação³ (CORONEL, 2010).

A partir daí o centro de gravidade da economia brasileira começou, cada vez mais, a girar em torno dos crescentes centros urbanos, atraindo um constante e intenso fluxo de migrantes do campo pelas décadas seguintes. Como é sabido, essa mudança vigorosa foi marcada por um considerável crescimento no número de moradias irregulares, como cortiços e ocupações de áreas de risco, o que demandava uma solução da administração pública (Leonelli, 2010).

O primeiro marco legal que tentou, de alguma forma, regulamentar a expansão urbana no período, foi o Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispunha sobre o loteamento urbano e rural e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Entretanto, seu texto pouco se refere às preocupações de ordenamento dos lotes e qualidade na produção de espaços habitáveis.

³ No capítulo *A Controvérsia Sobre as Origens da Substituição de Importações*, Fonseca esboça o que foi o processo de substituição de importações que teve início no Brasil com Getúlio Vargas, quando o governo começou a comprar o excedente de café do setor cafeeiro, somado com impostos sobre as exportações e destruição do excedente, o que acarretou, gradativamente, a mudança do centro dinâmico da Economia Brasileira. O processo de substituição de importações pode ser caracterizado por uma industrialização fechada, ou seja, ser voltada para dentro visando prioritariamente o mercado interno e dependente de políticas governamentais que protegessem a indústria nacional em relação aos seus concorrentes internacionais.

De acordo com Gisela Leonelli (2010), a tônica normativa estava na proteção financeira dos direitos dos adquirentes de lotes, uma vez que permitia a venda mediante o pagamento do preço em prestações. Segundo a autora, a segurança da venda à crédito tinha como objetivo incentivar o setor da construção civil a produzir moradias para os migrantes que chegavam nas cidades, fixando-os como mão de obra operária para a indústria emergente ao mesmo tempo que, em tese, solucionava a questão habitacional urbana.

O Decreto 58/37 introduziu o modelo do loteamento periférico para a solução habitacional, visto que os loteadores sempre buscavam terrenos mais baratos para construir e, então, lucrar o máximo possível. Dessa forma, ainda que se regularizassem boa parte dos cortiços e ocupações do operariado, a legislação ajudou a expulsar a população mais pobre para as regiões periféricas e, muitas vezes, insalubres das cidades (como fundos de vale), e sem infraestrutura urbana (LEONELLI, 2010).

Esse modelo foi reforçado pela política de congelamento dos aluguéis. O Decreto-lei nº 4.598 de 1942, conhecido como Lei do Inquilinato, tornava menos vantajoso construir imóveis voltados para locação visto que não haveria reajustes no valor anual e a garantia de crédito proposta pela lei de 1937 estimulava a compra e venda de loteamentos na periferia. (LEONELLI, 2010, p.79)

O Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, tentou condicionar algumas melhorias na implantação de novos loteamentos urbanos com a introdução de dispositivos que ensejavam a responsabilidade do loteador sobre a qualidade do loteamento, bem como regulavam a concessão de uso para fins de moradia.

Apesar dessas importantes contribuições, o texto legal do Decreto-lei nº 271/67 continuava genérico e incapaz de regular a complexidade da questão fundiária urbana. Foi somente com a publicação da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, denominada “Lei Lehmann”, que as normas de urbanização das cidades viriam a ser positivadas na esfera Federal e ganhariam abrangência em todo território, uniformizando a legislação na matéria e inserindo critérios de conciliação entre parcelamento/ regularização e qualidade de vida urbana.

Em seu texto encontram-se presentes diversas determinações de caráter urbanístico, definições conceituais e estruturais em relação à implantação de parcelamentos urbanos, estabelecimento de índices urbanísticos e obrigatoriedade da implantação da infraestrutura, tendo como destaque a abordagem dos aspectos civis, urbanísticos, administrativos e penais da atividade parceladora (art. 50).

Em relação à regularização fundiária, pela primeira vez a legislação estabelecia um procedimento a ser adotado pelo município caso não houvesse o registro do parcelamento ou fosse comprovado um distanciamento da implantação do loteamento com o que havia sido proposto e aprovado no projeto.

O fato de ter finalmente apresentado um procedimento a ser seguido pelas prefeituras municipais que desejavam coibir que a atividade de urbanização e crescimento da cidade se

desse de forma paralela à lei, instituindo penalidades aos infratores e possibilitando a regularização ex-officio, coroa a Lei nº 6.766/79 como uma das mais importantes na matéria.

A regularização executada nos moldes propostos pela Lei nº 6.766/79 encontrava, na prática, entraves legais, econômicos e histórico-sociais que acabavam por minar o procedimento, levando-o correntemente ao fracasso. O cerne desses entraves se encontrava no embate entre as determinações legais impostas pela Lei Lehmann e uma cultura histórica na qual inexistia a preocupação com o planejamento urbano voltado à qualidade de vida que, para atingir esse objetivo, exigia a destinação de grandes espaços da gleba loteada para usos públicos.

Infelizmente a realidade não se adequou à norma e as cidades continuaram a crescer na clandestinidade.

Os entraves legais deparados no processo regularizatório advinham do embate acima descrito, pois, se por um lado a Lei nº 6.766/79 apresentou um procedimento a ser adotado pela Prefeitura Municipal para corrigir irregularidades na implantação de parcelamentos, por outro não considerou o contexto social ao condicionar a aprovação dos projetos de regularização fundiária à mesma lógica de produção de espaços públicos exigidos para novos empreendimentos.

Dessa forma, também os projetos de regularização fundiária deveriam respeitar os ditames, condicionantes, requisitos e índices urbanísticos expressos nos artigos 3º e 4º da lei, o que, levando-se em consideração a realidade econômica dos municípios brasileiros, impedia sua execução. É que, ao exigir o respeito à mesma proporcionalidade necessária à um novo projeto de parcelamento em relação às áreas destinadas a sistemas de circulação, equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público, a lei fazia com que as despesas do processo de regularização fossem extremamente altas. Como somente uma pequena parte das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o parcelamento eram efetivamente ressarcidas ao poder público municipal (mesmo que utilizados os instrumentos trazidos pela lei em oposição ao loteador), as prefeituras municipais se viam inviabilizadas economicamente de cumprir com o exigido em lei.

Assim, ainda que com permissivo legal, a regularização fundiária baseada na Lei nº 6.766/79 não foi capaz de prover resposta assaz aos já inúmeros assentamentos implantados à margem da lei, situação esta agravada pelos outros mais que continuavam a surgir.

Com vistas à essa realidade de predomínio da cidade informal sobre aquela formal, inicia-se então um movimento de evolução da legislação em direção ao estímulo e à normatização, tanto material quanto procedimental, do ordenamento territorial e, em consequência, da regularização fundiária.

Os movimentos sociais com foco na reforma urbana se organizaram em torno do objetivo de fortalecer a causa urbana e fazer constar no texto em debate na Assembleia Nacional Constituinte seus pontos de demanda. Nesse contexto foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana que, incentivado pela estipulação no regimento interno da

Constituinte, utilizou-se da possibilidade de propositura de iniciativa popular e apresentou emenda popular para o então projeto da Constituição Federal de 1988.

Como consequência à emenda apresentada e à pressão popular exercida nos debates sobre o texto constitucional, a Carta Magna de 1988 foi a primeira a conter um capítulo específico sobre a política urbana.

No entanto, ainda que a vitória do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e de todas aqueles comprometidos com a luta às desigualdades territoriais urbanas no país tenham se concretizado com a inserção do capítulo da política urbana na Constituição de 1988, o texto dos dois artigos que a compunham permanecia carente de regulamentação.

Foram necessários outros quase treze anos de debates no Congresso Nacional para que o assentamento das diretrizes gerais citadas no art. 182 da CF se efetivasse com a publicação do Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. A lei estabelece como uma das diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano a 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.

Destarte, a partir do Estatuto da Cidade, toda e qualquer política executada pelas prefeituras municipais brasileiras que versassem sobre o ordenamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana deveriam considerar a diretiva da regularização fundiária em sua metodologia e aplicação.

Além de figurar como diretriz geral, a regularização fundiária também foi elencada no rol dos instrumentos da política urbana capazes de levar a atuação municipal a atingir os fins propostos na lei. A evolução da legislação era clara no sentido do fomento à aplicação da regularização fundiária pelos municípios.

Ocorre que, até então, mesmo sendo uma diretriz geral e um instrumento da política urbana estabelecidos em lei federal, não havia no arcabouço legal pátrio um procedimento de regularização fundiária que não fosse aquele expresso na Lei nº 6.766/79 que, como já mencionado, pecava ao ser aplicado na prática socioeconômica das prefeituras municipais.

b. A LEI FEDERAL Nº 11.977/09

O final da primeira década do século XXI foi marcado pela crise financeira aflorada da insolvência creditícia imobiliária nos EUA e que acabou por ter consequências que permearam toda as áreas da economia, financeiras e, principalmente, de crédito pelo mundo.

No Brasil, o momento foi de investida aos efeitos da crise com a propositura pelo Poder Executivo Nacional da Medida Provisória nº 459/2009, que dispunha sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

A matéria da regularização fundiária já vinha sendo debatida no Congresso Nacional como parte do texto do projeto de lei de revisão da Lei de Parcelamento do Solo (Lei 6.766/1979), que se encontrava emperrado há décadas nas discussões dos muitos atores relacionados ao mercado imobiliário, aos movimentos populares por moradia e ligados à reforma urbana. Como estratégia, o Poder Executivo Nacional destacou a parte relacionada à regularização fundiária do texto do projeto de lei em debate no Congresso e o inseriu na Medida Provisória que tratava do PMCMV.

Segundo o texto de justificativa à Medida Provisória nº 459/2009 “diante do cenário de crise financeira mundial com o recrudescimento de seus impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego do País é premente a necessidade de adoção de medidas de natureza anticíclicas no curto prazo, principalmente aquelas que possam garantir a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica”.

O mesmo texto justificativo reforça a ideia de lacuna no ordenamento legal brasileiro no tocante a critérios gerais e procedimentais da regularização fundiária:

Apesar dos esforços dos governos federal, estaduais e municipais, os resultados alcançados ainda estão aquém do necessário, dada a ausência de um marco regulatório específico para a questão da regularização fundiária urbana, o que tem causado enormes entraves e dificuldades para que a regularização fundiária seja efetivada até o fim.

Ao final, os objetivos da nova norma proposta ficam claros: a implementação de ações imediatas de enfrentamento à crise econômica e ao crônico déficit habitacional do país.

A Medida Provisória 459/2009 teve seu trâmite no Congresso Nacional sendo convertida na Lei federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009, mais tarde alterada pela Lei nº 12.424, de 2011. Após anos de luta dos movimentos interessados, de profissionais ativistas e da academia a matéria da regularização fundiária urbana pôde contar com uma norma de parâmetros abrangentes, com definições conceituais e principiológicas, apresentação de instrumentos e, por fim, estabelecimento de um procedimento regularizatório.

Segundo palavras do então Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Desembargador José Renato Nalini, “as duas leis constituem marco histórico. Partem do pressuposto de que mudar é possível. É imprescindível aceitar a quebra de paradigmas, abolir preconceitos e adotar uma outra postura em relação à submoradia. Postura de diálogo, paciência para ouvir, transigir e agir” (NALINI e LEVY, 2013).

A lei dispõe em seu Capítulo I sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e no Capítulo III sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Existem em seu texto disposições gerais sobre regularização fundiária e disposições específicas para os dois tipos básicos de regularização estipuladas: a regularização fundiária de interesse social – dirigida aos assentamentos irregulares ocupados pela população de baixa

renda, em que o direito à moradia assegura procedimentos especiais – e regularização a fundiária de interesse específico – aplicada aos espaços irregulares que não são de interesse social.

Estão também presentes na Lei nº 11.977 a lista dos atores do processo de regularização; especificações sobre o projeto urbanístico de regularização; determinações para compatibilizar o processo de regularização e a preservação do meio ambiente; apresentação de novos instrumentos de regularização; bem como diversas normas que orientam o registro da regularização fundiária.

Trata-se, portanto, do diploma legal de maior importância na implementação da regularização fundiária em nosso país, tendo sido capaz de suprir a lacuna existente na normativa pátria para a matéria até a sua publicação.

É claro o movimento legislativo até a publicação da Lei federal nº 11.977/2009 no sentido de incentivar e fortalecer a prática da regularização fundiária como forma de atendimento e equacionamento da questão habitacional, assegurando à população de baixa renda os direitos à moradia, à cidade e à dignidade da pessoa humana. Clara também está a tendente preocupação da legislação com os rumos e o crescimento da irregularidade urbana no país.

Não se pode pensar, no entanto, que a valorização da política urbana por meio de capítulo na Constituição Federal e a elaboração normativa focada na concessão de segurança jurídica da posse através do estímulo à regularização fundiária de interesse social foram outorgadas à população como prerrogativa. O amadurecimento da legislação em sentido de assegurar a regularização fundiária como diretriz da política urbana foi fruto de muito conflito entre os diversos atores envolvidos no ordenamento territorial brasileiro.

A resistência exercida por grupos de atores contrários à reforma urbana foi capaz de delongar os tempos de discussão da matéria tanto na Assembleia Constituinte, quando da elaboração da Constituição Nacional de 1988 e da inserção do capítulo sobre política urbana no texto constitucional, quanto no Congresso Nacional, quando do debate de mais de uma década para a publicação do Estatuto da Cidade e da análise da Medida Provisória 459/2009.

Ainda assim, principalmente quando do trâmite da Medida Provisória 459, a situação de composição do Congresso Nacional, formada por uma aliança política que suportava questões de viés mais progressistas, foi capaz de propiciar a aprovação do texto que daria origem à publicação da lei nº 11.977/2009.

Não com facilidade um novo sistema normativo, composto por novas definições legais e novos procedimentos, passou a ser aplicado pelos poderes públicos, pelos movimentos sociais e pelos técnicos que se dedicavam à matéria.

Foram necessários anos de provas e tentativas para que a nova visão de solução da problemática da informalidade registral e urbanística urbana trazida com a Lei 11.977/2009 começasse a dar frutos concretos. Muitos foram os gargalos encontrados até mesmo na

própria lei federal, completamente compreensíveis em se tratando de matéria até então de normatização legal inexistente.

Após aproximadamente dois anos de aplicação da Lei 11.977 houve a publicação da Lei federal nº 12.424/2011 que teve como objetivo justamente *aparar as arestas* conceituais e, principalmente, procedimentais da regularização fundiária urbana encontradas com a utilização da lei de 2009.

O amadurecimento da cultura da regularização fundiária trazidas com as leis mencionadas se deu com o passar do tempo, com a realização de trocas de experiências entre os profissionais e acadêmicos pesquisadores do tema e com a incorporação da política de reparação das irregularidades fundiárias e urbanísticas de nossas cidades por meio de ações ou programas de regularização fundiária pelos poderes públicos.

A prática social estabilizada (Bathelt and Glückler, 2014) na implementação da política de regularização fundiária com base na Lei 11.977/09, fruto dos avanços relacionais concretizados em diplomas legais como o Estatuto da Cidade, criou força institucional à compreensão do conceito de regularização fundiária plena que visa tanto ações jurídicas, como urbanísticas, ambientais e sociais.

c. MEDIDA PROVISÓRIA 759/2016

Em 23 de dezembro de 2016 foi publicada no Diário Oficial da União a Medida Provisória nº 759, dispendo sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a dinamização dos procedimentos de alienação de imóveis da União e sobre outras matérias correlatas.

A notícia de nova normativa que revogaria por completo a Lei federal 11.977/2009 no que tange à regularização fundiária foi recebida com grande surpresa por todos os profissionais dedicados à matéria.

Havia já dentre muitos técnicos a concordância na necessidade de revisão e aprimoramento do texto contido na lei de 2009, já que as regras de aperfeiçoamento trazidas com a Lei 12.424/2011 não chegaram a cobrir todas as lacunas existentes. No entanto, para a grande maioria dos profissionais, a revogação completa do Capítulo III – Da Regularização Fundiária da Lei 11.977 foi medida completamente deslocada do cenário de aprendizagem e melhoria constante do entendimento da normativa legal aplicada até então.

O distanciamento da nova norma à técnica profissional aplicada foi particularmente explicitado pela espécie do ato normativo que a criou: uma medida provisória.

Sabe-se que, em virtude da tripartição de Poderes de Estado na clássica visão de Montesquieu, a função precípua do Poder Legislativo é a elaboração da lei, ou seja, cabe ao Legislativo o poder normativo do Estado. No entanto, excepcionalmente quando admitido pela Constituição, os Poderes de Estado podem exercer “funções e praticar atos que, a rigor, seriam de outro Poder” (MEIRELLES, 2004, p. 61).

Uma dessas excepcionalidades se dá quando a Constituição garante ao Poder Executivo (que tem a função precípua administrativa do Estado) a capacidade de criação de atos com força de lei, as chamadas medidas provisórias.

Além da origem do Poder criador do ato, feito pelo Executivo e não pelo Legislativo, o que diferencia esta espécie de ato normativo de uma lei, o mais comum ato normativo do Estado, é, primeiramente, o prazo de sua vigência e, também, o procedimento de sua tramitação nas casas legislativas.

A temporariedade da vigência da norma emitida via medida provisória está no cerne de sua natureza. Segundo o § 7º do art. 62 da Constituição, após a publicação, a medida provisória será vigente por sessenta dias, prorrogáveis por mais sessenta dias. Caso nesse período a norma não for apreciada por ambas as Casas do Congresso Nacional, extinguir-se-á a sua força de lei, deixando de criar direitos e deveres.

Ocorre que, até a apreciação pelo Congresso Nacional ou a perda de vigência da norma pelo transcurso do prazo constitucional, a medida provisória tem validade imediata após a sua publicação.

Diferentemente de uma lei, que segundo o art. 1º, caput, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, Decreto-Lei Nº 4.657/1942, salvo disposição contrária no próprio texto legal, começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada, a vigência de uma medida provisória é imediata após sua publicação.

Essa característica de vigência súbita da medida provisória foi responsável pela surpresa dos profissionais e acadêmicos relacionados com a matéria da regularização fundiária quando da publicação da MP 759, em 23 de dezembro de 2016. Repentinamente, sem consulta pública ou qualquer interação prévia com a comunidade profissional e acadêmica, uma nova norma passa a vigor de forma imediata, revogando por completo o capítulo da lei nacional de maior importância que trata da matéria de regularização fundiária.

Outra diferença da norma criada por meio de medida provisória é seu procedimento de apreciação nas Casas do Congresso Nacional. O texto constitucional, além de prever um prazo máximo para o processo total de discussão da norma no Poder Legislativo relativamente curto (sessenta dias prorrogáveis por igual prazo), determina expressamente um procedimento específico para essa apreciação.

O procedimento de apreciação no Congresso Nacional da MP 759/2016 iniciou-se com a contagem de prazo da sua publicação, em 23 de dezembro de 2016. A Comissão Mista (formada por 12 Senadores e 12 Deputados titulares) incumbida de emitir parecer sobre a matéria da MP 759 foi constituída em 06 de fevereiro de 2017, sendo eleito o Deputado Izalci Lucas (PSDB – DF) para Presidente; e designado Relator-Revisor o Deputado Pauderney Avelino (DEM – AM).

Foram apresentadas 732 emendas ao texto da MP, número expressivo que comprova a dinâmica de poder na matéria da irregularidade fundiária no país e explicita o fluxo de

estratégias de garantia de conquista ou manutenção do acesso aos recursos tanto políticos quanto econômicos dos territórios irregulares.

Em 22 de março de 2017 foi prorrogado por sessenta dias o prazo de vigência da Medida Provisória pelo Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional, tendo também sido designado o Senador Romero Jucá (MDB-RR) para a Relatoria da Comissão Mista.

Com a acirrada disputa de interesses na matéria, foram apresentados, ao todo, 29 requerimentos pelos membros da Comissão Mista propondo a realização de audiências públicas para debater a matéria. Foram efetivamente realizadas quatro audiências públicas que contataram com a participação de representantes do Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos do Ministério das Cidades, da Casa Civil, do INCRA, da Secretaria de Patrimônio da União – SPU, da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, do Instituto do Registro Imobiliário do Brasil, do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, da Associação dos Notários e Registradores do Brasil, da Associação dos Notários e Registradores do Brasil, do Fórum Nacional da Reforma Urbana, da Secretaria de Política Agrária da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG, da Confederação da Agropecuária e Pecuária do Brasil – CAN, do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra, da PGR, do Ministério do Meio Ambiente – MMA.

No dia 25 de abril de 2017 o relator da matéria na Comissão Mista, Senador Romero Jucá (MDB-RR), apresentou seu relatório legislativo, no qual acatou 122 das 732 emendas apresentadas. Em 03 de maio de 2017, na oitava reunião da Comissão Mista, foi aprovado o requerimento de encerramento da discussão pôs-se o texto do Relatório do Senador Romero Jucá (MDB-RR) a voto. O Relatório é aprovado e passa a constituir o Parecer da Comissão, o qual conclui pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da medida provisória, bem como pelo atendimento dos pressupostos de relevância e urgência e pela sua adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação da Medida Provisória nº 759, de 2016 na forma do projeto de lei de conversão apresentado.

O texto aprovado pela Comissão Mista foi apreciado pelo plenário da Câmara dos Deputados no dia 24 de maio de 2017, tendo sido aprovada a Medida Provisória nº 759 de 2016, na forma do Projeto de Lei de Conversão nº 12 de 2017, ressalvados os destaques.

A sessão de votação na Câmara dos Deputados foi tumultuada. Naquele mesmo dia houve manifestação popular organizada por centrais sindicais contra o governo do Presidente Michel Temer em Brasília. A reação da Presidência da República foi a edição de decreto de ação de garantia da lei e da ordem publicado em edição extraordinária do Diário Oficial da União na qual as Forças Armadas foram chamadas para conter a ação dos manifestantes.

Como resposta à ação de garantia da lei e da ordem da Presidência, os Deputados Federais dos partidos de oposição (PT, PSOL, Rede, PDT, PCdoB e PMB) se retiraram do Plenário da Câmara, deixando a sessão, como forma de protesto. Sem resistência, o Presidente da Casa, Rodrigo Maia (DEM – RJ), colocou em pauta de votação sete medidas provisórias que, em pouco mais de uma hora, foram todas aprovadas.

Em 31 de maio de 2017 foi aprovado o Projeto de Lei de Conversão nº 12 de 2017, com adequações redacionais, nos termos do parecer, com o seguinte resultado: Sim 47; Não 12; Presidente 1; Total 60.

De acordo com o procedimento estabelecido, uma vez aprovado o Projeto de Lei apenas com adequações redacionais, ou seja, sem alterações de mérito no texto recebido pela Câmara dos Deputados, o próximo passo seria o envio da matéria diretamente à sanção presidencial. No entanto, não foi esse o entendimento dos Deputados Federais e Senadores da República integrantes do Partido dos Trabalhadores, que impetraram com a Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.907/DF alegando que as alterações realizadas no texto pelo Senado Federal não seriam apenas adequações redacionais, mas que alterariam diretamente o texto legal em seus objetivos.

O pedido feito à Suprema Corte foi, em caráter liminar, a suspensão dos efeitos da votação no Plenário do Senado Federal, ou, ainda, a anulação do ato de encaminhamento do PLV nº 12/2017 à sanção presidencial. O entendimento do Supremo Tribunal Federal, através da decisão de 19 de junho de 2017 do Ministro Luís Roberto Barroso, foi de “suspender os efeitos da aprovação do PLV 12/2017 pelo Plenário do Senado Federal, determinando o retorno da proposição legislativa à Câmara dos Deputados para deliberação sobre as emendas no prazo regimental (art. 7º, §4º, da Resolução CN nº 1/2002) com dilação de até 10 (dez) dias corridos a partir do recebimento do PLV. Enquanto durar o prazo concedido, permanece em vigor o texto original da medida provisória, por aplicação analógica da regra do art. 62, §12, da Constituição”.

Em 27 de junho de 2017 o Plenário da Câmara dos Deputados discutiu, em turno único, as Emendas do Senado Federal ao Projeto de Lei de Conversão nº 12, de 2017 (Medida Provisória nº 759-A, de 2016), tendo votado pela aprovação do Redação Final e envio da matéria à sanção presidencial (realizada em 28 de junho de 2017).

A matéria foi transformada na Lei ordinária nº 13.465 em 11 de julho de 2017.

4. MOVIMENTO INSTITUCIONAL COESO AO CAPITAL FINANCEIRIZADO – A QUEBRA DE PARADIGMAS DO NOVO MARCO NORMATIVO

Após a elucidação tanto da dinâmica global em direção à maior permeabilidade do capital financeirizado na questão fundiária urbana (e sua influência na política de regularização fundiária), quanto da construção histórica da legislação federal relativa à regularização fundiária plena, que tendia, até a Lei federal nº 11.977/09, a abordar o caráter múltiplo do processo regularizatório, algumas questões podem ser levantadas sobre o atual movimento concretizado com a Medida Provisória 759/2016.

Tendo em vista a situação de recente alteração do governo federal quando da edição da Medida Provisória 759/2016, uma das mais importantes indagações a ser feita está no

papel do Estado Brasileiro na implementação do modelo capitalista com base financeira na política de regularização fundiária nacional.

Alguns pontos devem ser postos em destaque nessa movimentação:

- a utilização de ato normativo impositivo como a medida provisória;
- o discurso justificativo do ato normativo apresentado na Exposição de Motivos Interministerial que acompanhou o texto proposto à apreciação do Congresso Nacional (EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCPR) da Medida Provisória 759/09;
- a falta de participação popular na elaboração do novo marco normativo.

Sobre a opção de se normatizar a matéria por meio de medida provisória, há de se indagar sobre a existência de relevância e urgência do ato do Poder Executivo. Como visto, o assentamento de normas de regulação da aplicação da regularização fundiária no país, uma das diretrizes do ordenamento territorial segundo o Estatuto da Cidade, se encontrava realizado a partir da publicação da Lei federal nº 11.977/2009.

Mudanças e aprimoramentos na lei seriam bem recepcionados e até mesmo desejados pelos profissionais dedicados à matéria. No entanto, a edição da Medida Provisória 759/2016, apartada de discussão popular em sua elaboração, causou grande estranheza.

Diferentemente da situação de lacuna normativa quando da edição da Medida Provisória 459, em 2009, a realidade de 2016, ano de edição da Medida Provisória 759, não justificaria os requisitos constitucionais de relevância e urgência do ato do Poder Executivo. De fato, esta foi a principal crítica à espécie normativa feita pela advogada Daniela Campos Libório, então Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU, quando de sua participação da segunda audiência pública realizada na Comissão Mista competente pela análise da MP.

Segundo a advogada, os requisitos de relevância e urgência não estariam justificados tendo-se em vista a já existência no arcabouço legal pátrio de norma específica sobre o assunto da regularização fundiária. Assim, em suas palavras, a Medida Provisória 759 sofria de vício inicial de inconstitucionalidade.

Em relação ao discurso justificativo do ato normativo apresentado na EMI nº 00020/2016, este foi no sentido de reconhecer a presença de normativa pré-existente, mas apoiar-se na necessidade de dinamização e simplificação, “inclusive sob uma perspectiva registral”, do processo da regularização fundiária. No entanto, logo após essa primeira exposição de motivos da nova norma, o texto da EMI nº 020/2016 passa a mencionar outras razões para a alteração da legislação existente. As mais acentuadas delas fazem menção ao aspecto econômico.

Segundo a EMI nº 020/2016, “o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo”.

Em outro trecho, a EMI nº 020/2016 afirma que “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”.

Aqui vemos uma faceta muito clara do posicionamento do grupo político que ocupa o Poder Executivo quando da elaboração da MP perante o papel das instituições, primordialmente da governamental, em relação ao modelo de desenvolvimento esperado para o Estado brasileiro e para a camada da população moradora de áreas em situação de irregularidade fundiária. Calcar a alteração da legislação nas melhoras que uma maior possibilidade de financiamento e acesso ao crédito possa trazer à população mostra o entendimento desse grupo político sobre as funções das instituições Estatais.

Finalmente, sobre a abertura à participação de interessados na matéria em discussão, cabe o questionamento sobre a real função das audiências públicas promovidas pela Comissão Mista do Congresso. É evidente que, caso a preocupação do Estado fosse a apresentação da ideia de aprimoramento da matéria da regularização fundiária, a coleta de impressões da população e a elaboração conjunta com a sociedade de uma nova ordem jurídica, o procedimento a ser eleito para a discussão da norma jamais seria o de uma Medida Provisória. Para a abertura real e efetiva de participação da população, de profissionais especializados, da academia e demais interessados na construção da política de regularização fundiária nacional a forma legislativa adequada seria a propositura de um Projeto de Lei que alterasse a base normativa já existente, aprimorando o instituto e a prática social que, na visão de Bathelt e Gluckler (2014) já se encontrava perfeitamente institucionalizada.

Portanto, há de ser questionada a intenção de cooperação da sociedade no processo de implementação da norma nos poucos encontros públicos promovidos. O que houve, em realidade, foi o convite de certos atores específicos para que, com sua participação, houvesse a formalização de uma participação cidadã figurativa, sancionada pelas relações hegemônicas que dominavam politicamente o cenário da Comissão Mista.

Ocorre que, uma inclusão popular simbólica não necessariamente implica em redistribuição (MIRAFTAB, 2009). De fato, sendo um projeto fortemente ideológico, o neoliberalismo depende de legitimação e da percepção de inclusão cidadã para atingir seu poder hegemônico, sendo, assim, a estrutura de governança inclusiva imprescindível à governança neoliberal (MIRAFTAB, 2009). O movimento institucional de realização das audiências, por não prover a força participatória na elaboração da norma à sociedade civil, parece focar nessa contraditória legitimação de falso consenso popular para impor uma relação normalizada entre Estado e sociedade sobre a matéria.

Assim, a participação do Estado como indutor dessa dinâmica de conquista de novos territórios para o capital imobiliário e financeiro nos faz questionar o papel das instituições no delinear da produção legislativa do país. Segundo Bathelt e Gluckler (2014) o conceito de instituição tem de ser percebido de um ponto de vista relacional, em um contexto de correlação de forças de setores sociais e dinâmicas econômicas de acumulação de capital.

Em o Capitalismo no Século XXI, Thomas Piketty descreve como a renda extraída através do trabalho vem sendo superada pela renda extraída do capital acumulado,

denotando que os valores de capital tem cada vez mais o poder de gerar o próprio capital. Em outras palavras, isso significa que compensa muito mais possuir valores de capital vez que produzirão uma renda maior do que o trabalho, gerando uma disputa sobre esses bens. Nesse contexto, a lei de regularização fundiária tem o poder de incluir no sistema uma série de valores de capital que antes não eram contabilizados pelo sistema, afinal, os títulos gerados permitem que seus valores sejam capitalizados e, inclusive, utilizados como lastro de garantia em instituições financeiras. A titulação permite a transubstanciação da terra em ativo financeiro, alimentando o grande círculo rentista mundial que sempre busca por novas fronteiras de lucratividade.

Piketty também relembra que, desde 2008, o sistema financeiro não consegue recuperar os mesmo níveis de lucratividade que contabilizava antes da crise. Isso se deve ao fato de que, como mais pessoas acumulam bens de capitais para viver do rentismo, menos capital circula pela base produtiva, que paga salários e movimenta a economia. Em outras palavras, a concentração de renda provocada pelo rentismo impede que a economia volte a crescer e interrompe o ciclo de extração da mais valia da base para o topo da pirâmide.

A intenção por vezes repetida no texto da EMI nº 020/2016 de transladar a terra irregular para dentro da economia explicita os interesses financeiros por trás da dinâmica territorial proposta.

Se para Cleaver (2012) as instituições são canais por meio dos quais as ações individuais e coletivas são moldadas, são arranjos de pessoas reproduzidas no tempo e no espaço e sujeitos a constantes processos de evolução e mudança, pode-se dizer que a alteração do grupo político no Poder Executivo do país ocorrida em 2016 trouxe consigo relações e arranjos capazes de forçar a ação do Estado brasileiro no sentido da alteração da cultura da atividade de regularização fundiária, deixando essa de ter o objetivo primeiro de interação do morador beneficiado à cidade formal e passando a ambicionar primordialmente a capitalização do imóvel irregular e sua transformação em ativo para acesso ao mercado financeiro.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997. p. 17.
- BATHELT, Harald e GLUCKLER Johannes. Institutional change in economic geography. Progress in Human Geography 38(3), 2014. p. 340-363.
- BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. Reformas Neoliberais na América Latina. Revista do Corpo Docente PPG-História de UFRGS. Aedos, Porto Alegre, v. 9, n. 21, p. 31-56, Dez. 2017

BRASIL. Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009. Brasília. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e Secretaria Nacional de Habitação, 2013. 56 p. Disponível em: <<https://www.suelourbano.org/bibliotecas/2017/09/29/regularizacao-fundiaria-urbana-como-aplicar-a-lei-federal-no-11-9772009/>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

CARVALHO, Guilherme Carpinteiro de. O lugar guardado à regularização fundiária de interesse na política nacional urbana: o programa Papel Passado no Estado de São Paulo. 2017. 224 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2017. Disponível em http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2018/02/GUILHERME_CARPINTERO-DE-CARVALHO DISSERTAC%CC%A7A%CC%83O_PGT.pdf. Acesso em: 20 de nov. 2018.

CLEAVER, F. Getting Institutions Right: Interrogating Theory and Policy. In: Development Through Bricolage. New York: Routledge, 2012. p. 1-32.

CORONEL, Daniel Arruda. O processo de substituição de importações. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 357-358, June 2010. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010131572010000200011&lng=en&nrm=iso>. access on 31 Oct. 2018.

DE SOTO, HERNANDO. The Other Path. NOVA YORK: HARPER & ROW PUBLISHERS, 1989.

_____. The Mystery of Capital. NOVA YORK: BASIC BOOKS, 2000.

FERNANDES, Edésio. Regularização de Assentamentos Informais na América Latina. [s. L.]: O Lincoln Institute Of Land Policy, 2011. Disponível em: <https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018.

GARAVITO, César Rodríguez. A globalização do Estado de Direito: o neoconstitucionalismo, o neoliberalismo e a reforma institucional na América Latina. Estado de direito e o desafio do desenvolvimento. São Paulo: Saraiva, p. 246-285, 2011.

HARVEY, David. Producao Capitalista Do Espaco, a. Annablume, 2005.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. *A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do sec. XX a 1979*. Diss. Universidade de São Paulo, 2010.

MARTINEZ, José Honorio. Neoliberalismo y Genocidio em el Régimen Fujimorista. HAOL, nº 19, p. 65-75, (primavera, 2009).

MATTOS, Patrícia Castro. As visões de Weber e Habermas sobre direito e política. Porto Alegre: Fabris, 2002.

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MIRAFETAB, Faranak. *Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South*. In: *Planning Theory*. Los Angeles, London, New Delhi and Singapore. Vol 8(1): 32-50.
- NALINI, José Renato e LEVY, Wilson. *Regularização Fundiária / coordenadores*. Rio de Janeiro: Forense, 2013, página 04.
- RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; *A Propriedade Privada no Capitalismo sob Dominância Financeira no Brasil: Uma Análise a Partir do Novo Marco Normativo Nacional de Regularização Fundiária*, p. 241-260. In: *Propriedades em Transformação: Abordagens Multidisciplinares sobre a Propriedade no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2018.
- ROYER, Luciana de Oliveira. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. 2013. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- SALLES, Venício Antônio de Paula. *Regularização Fundiária: questões enfrentadas pelos grandes centros urbanos e dificuldades procedimentais na implementação das metas para a melhor organização das cidades*. (130-188). In: *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes / Raquel Rolnik... [et al.]*. – Brasília : Ministério das Cidades, 2007.
- SAULE JR. Nelson. UZZO, Karina, *A trajetória da reforma urbana no Brasil*. Disponível em: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html#Haut>. Acesso em: 30 jun. 2018.
- SCHMITT, Carl. *O guardião da Constituição*. Editora del Rey, 2007.
- SOTELO, Jorge Ortiz. *Peru e sua inserção em um mundo global*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- VIANNA, Alice Nohl. *Direito da regularização fundiária urbana sustentável: pesquisa, teoria e prática sobre a Lei Federal nº 13.465/2017*. In: CORREIA, Arícia Fernandes. *Direito da Regularização Fundiária Urbana Plena / Arícia Fernandes Correia (coordenadora)*, Juiz de Fora: Editar Editora Associada Ltda, 2018.
- WILLIAMSON, John. *Democracy and the "Washington consensus"*. *World development*, v. 21, n. 8, p. 1329-1336, 1993.
- _____. "A Conversation with John Williamson, Economist". *The Washington Post*. April 12, 2009. Retrieved August 5, 2011.
- SILVA, José Antônio. *A cidade que dorme: uma visão alternativa*. Natal: EDITORA TAL, 2018.
- SOUZA, Maria Antônia. *Era uma vez na cidade*. (33-44). In: Silva, José Antônio. *A cidade que dorme: uma visão alternativa*. Natal: EDITORA TAL, 2018.
- SILVA, José Antônio. *A cidade adormecida*. *RBEUR – Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.12, n.3, 78-91, 2018.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 30 jun. 2018.

LEI nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001 – Estatuto da Cidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 30 jun. 2018.

LEI Nº 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 30 jun. 2018.

LEI Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 30 jun. 2018.

LEI Nº 6.766, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 30 jun. 2018.

Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm. Acesso em: 30 jun. 2018.

<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/127879>. Acesso em: 30 jun. 2018.

<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>. Acesso em: 30 jun. 2018.

E.M. Interministerial nº 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades

EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCPR