ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **dwyXz73wNinL** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

As transformações recentes na propriedade e seus impactos sobre as Terras da União

Autores:
FERNANDA ACCIOLY MOREIRA - LABCIDADE FAUUSP - fefaccioly@gmail.com

Resumo:

No Brasil, os primeiros quinze anos do século XXI (mais do que em outros períodos) foram marcados por ambiguidades. Ainda que se tenha construído uma agenda para uma política urbana sustentada pela “hipótese integradora”, também foram criados outros instrumentos para viabilizar a ação do mercado imobiliário. O Estado não foi capaz de democratizar o acesso à terra e de reverter os níveis de desigualdade e segregação sócioterritorial das cidades, mas continua agenciando e mobilizando fundos públicos e terras públicas, para interferir na produção e reestruturação do espaço urbano, e permitir ganhos rentistas sobre a valorização da terra apropriada pelos agentes privados envolvidos. Atualmente, em que o papel da propriedade vem passando por transformações pautadas pelo léxico da financeirização, pretende-se debater qual o papel das terras da União nesse processo, à luz das alterações na legislação federal que regem a gestão patrimonial e regularização fundiária, a partir de 2016.

As transformações recentes na propriedade e seus impactos sobre as Terras da União

INTRODUÇÃO

De acordo com a teoria econômica marxista, a terra tem a particularidade de ser uma mercadoria (um ativo real) de valor fictício, uma vez que se trata de uma mercadoria que não foi, não é e nunca será reproduzível pela força de trabalho. A terra, enquanto mercadoria de valor fictício, pode ser utilizada como instrumento de produção e/ou como elemento da produção, e não possui valor, na medida em que não há trabalho capaz de produzir a terra, mas tem um preço definido pela renda futura capitalizada (ou pelo lucro futuro esperado sobre a venda/uso da terra). Assim, por definição, a renda futura capitalizada da terra é justamente a rentabilidade que se espera obter com seu uso futuro. É importante destacar também que, em função dessa particularidade, o mercado de terra é de início "financeirizado", uma vez que os rendimentos sobre a terra não decorrem do processo produtivo que resulta numa fração de terra, mas sim, da expectativa de ganhos futuros.

No Brasil, os rendimentos oriundos do mercado de terra são estabelecidos, notadamente nas dinâmicas urbanas, em função do fator da localização influenciado pelos processos produtivos relacionados à infraestrutura urbana (abastecimento de água, rede de esgoto, sistema de mobilidade e transporte, equipamentos públicos, entre outros) mas também, e prioritariamente, em decorrência da movimentação, ou melhor, da retenção do estoque da terra. A manutenção de áreas não-utilizadas ou subutilizadas na cidade pelos proprietários de terra à espera do "melhor" momento para efetivação das transações imobiliárias, proporcionam ganhos significativos fruto de processos especulativos. Esses processos ganham ainda mais relevância, se considerada a concentração fundiária e imobiliário presentes nas dinâmicas urbanas. Conforme Maricato e Akaishi (2018) mostraram, a partir da análise da base completa do cadastro imobiliário fiscal do IPTU do município de São Paulo, disponibilizada 2016 pela gestão do então Prefeito Fernando Haddad (2013-2016), que "1% dos donos de imóveis na cidade concentra 45% do valor imobiliário de São Paulo". Tal dado não é menos relevante, ainda se considerarmos que 14% das terras do município de São Paulo são do poder público municipal, estadual e federal, conforme apontaram os estudos organizados por Rolnik (2018) sobre a mesma base de dados.

Ou seja, o acesso bloqueado à terra para a grande maioria da população, assume papel central nas definições das relações de poder político e econômico no Brasil, na medida em que as disputas relacionadas à terra têm fomentado profundas desigualdades e contribuem para o acirramento dos conflitos sociais (MARICATO, 2011; ROLNIK, 2015, entre outros).

Ao longo do tempo, o setor imobiliário privado e, majoritariamente, os proprietários de terra se apropriaram dos ganhos advindos da subida de preço da terra urbana, ainda que

uma série de dispositivos tenham sido criados, pelos dispositivos constitucionais (CF/1988) e do Estatuto da Cidade (Lei federal 10.257/2001), reafirmando o papel regulador do Estado neste processo. Em torno da ideia de "inclusão territorial" e da "redistribuição" da renda urbana – que alimentou não só as "lutas urbanas", mas também a atuação de agentes públicos – , apostou-se no cumprimento do princípio da função social da propriedade, limitando a apropriação destes ganhos privados, ao estabelecer e utilizar mecanismos de controle à especulação imobiliária, e ainda, de captação e redistribuição destes aumentos de preço da terra (também chamados de "mais-valia urbana") de forma atender ao interesse público e coletivo em benefício da sociedade.

O que se viu, entretanto, a despeito de uma série de mecanismos positivados nas legislações federais e municipais, de esforços dispendidos em diferentes experiências de gestões públicas municipais (pela demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, tentativas de aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios – PEUC e do IPTU progressivo no tempo, e construção de mecanismos de maior transparência e controle social, através de conselhos e processos participativos na política urbana)1 e da adoção de uma série de medidas no âmbito da política urbana federal (a exemplo da Campanha Nacional dos Planos Diretores, criação do Programa de Rehabilitação de Áreas Centrais, Programa Papel Passado de regularização fundiária todos mobilizados pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades) (BONDUKI [org.], 2018), foi o predomínio da livre utilização e disposição dos imóveis pelo particular dissociada da função social que se vincula à propriedade privada, mas também à propriedade pública (CARDOSO, 2010; RESCHKE, 2010). Prevalecendo a lógica da apropriação da renda da terra desarticulada de uma política urbana pautada pelo "bom" e efetivo aproveitamento da propriedade, ou da "boa" distribuição dos ganhos pela infraestrutura instalada em determinada localidade.

Os primeiros quinze anos do século XXI (mais do que outros períodos) foram marcados por ambiguidades. Pois, ainda que se tenha construído uma agenda para a política urbana abrangente e propositiva sustentada pela "hipótese integradora", também foram criados instrumentos para viabilizar a ação do mercado imobiliário. O Estado (ou o jogo de forças político e econômico em torno da atuação do Estado), nos seus diferentes níveis federativos e gestões administrativas, não foi capaz democratizar o acesso à terra, e por consequência, de reverter os níveis de desigualdade, fragmentação e segregação sócioterritorial de nossas cidades.

No contexto do boom imobiliário vivido pelo país entre 2009 e 2013 (SÍGOLO, 2014), observou-se o agravamento deste cenário pelo aumento do preço da terra, do metro quadrado construído, dos aluguéis e a intensificação do processo de dispersão urbana através da abertura de novas frentes de expansão urbana, em função da grande disponibilidade de crédito para construção imobiliária (FGTS, OGU)2 e da flexibilização de parâmetros

[1] Diversas foram as iniciativas municipais que se tornaram referências de vanguarda na implementação de mecanismos de democratização de acesso à terra e de políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de vida da população pobre, mesmo antes do Estatuto da Cidades. É o caso de Recife, Porto Alegre, Belo Horizonte, Belém, Santos, Diadema, Santo André e São Paulo.

[2] "Em 7 anos, aproximadamente R$ 788 bilhões provenientes do FGTS, Orçamento Geral da União (OGU) ou setor privado foram investidos nos mercados residenciais urbanos, isto é, sem considerar as demais obras urbanas como as de mobilidade e saneamento" (MARICATO E ROYER, 2017)

urbanísticos adotadas pelos gestores locais para recepcionar os novos empreendimentos, prejudicando as condições e aumentando o custo de vida nas cidades brasileiras (RUFINO, SHIMBO, AMORE [org.], 2015).

Ainda, tem-se observado emergir sobre esta dinâmica urbana um processo de transformações nas relações da produção do espaço urbano, do papel da propriedade da terra e da reestruturação do território das principais metrópoles brasileiras pautadas pelo léxico da "financeirização" (ROLNIK et al [org], 2018). Trata-se de processo que se iniciou na virada dos anos 1990/2000 e que tem relação com os efeitos das mudanças no padrão de acumulação em escala global, que incidem sobre processos de reestruturação produtiva e de penetração de ideário neoliberal não só no campo econômico como, também, da política urbana, conforme observado pela literatura (ARANTES, VAINER, MARICATO, 2000; SANTOS, 2000; NOBRE, 2000; ARANTES, 2004; FERREIRA, 2007). E, ainda que no Brasil onde esse processo ocorra de forma menos acintosa e distinta dos processos identificados em países do norte global (ROLNIK, 2015), é possível afirmar que na última década ele vem ganhando mais força.

Para situar o debate, vale recuperar que esse processo de mudança do regime de acumulação, chamado de "financeirização" (CHESNAIS, 2005) teve início nos anos 1960/1970 quando, segundo Leda Paulani (2012), ocorreu uma série de transformações que alteraram de maneira significativa a forma de acumulação tanto dentro, quanto fora do Brasil, indicando o início de "um processo em que a acumulação se dá sob os imperativos e a lógica da valorização financeira" (2012: 91).

Mas, foi nos anos 1990 que o crescente movimento de financeirização mundial atribuiu ao Brasil o papel de uma lucrativa plataforma internacional de valorização financeira, a partir do alinhamento da política macroeconômica, adotado pelo governo federal pelo discurso e prática neoliberais, às exigências dos credores internacionais e agências multilaterais. O desdobramento desse processo colocou o país "... como uma permanente fonte de oferta de ganhos financeiros ao capital cigano que gira o mundo buscando as aplicações mais lucrativas" (PAULANI, 2012:91).

Ao longo dos anos 2000, "sob signo das contradições do Lulismo" (SINGER, 2012) esse processo financeirização da economia se intensificou seguindo a tendência mundial, e tem-se manifestado de maneira cada vez mais contundente no centro das relações econômicas e sociais, trazendo transformações qualitativas na economia nacional, nas empresas, no estado, nas famílias (AALBERS, 2015) e, também, nas relações de produção do espaço urbano, especialmente, das principais metrópoles brasileiras, conforme tem sido apontado por Mariana Fix (2001, 2004, 2009), Raquel Rolnik (2015, 2018), Álvaro Pereira (2016), Lúcia Shimbo (2010, 2012), Raquel Rolnik e Paula Santoro (2017), Jeroen Klink e Marcos Barcellos de Souza (2017), entre outros.

Como observado por Royer (2016), se comparado com outros países em que o mercado de capitais é mais pujante, no Brasil esse processo tem ocorrido de forma pontual e gradual e estava restrito prioritariamente ao mercado de títulos imobiliários do setor não residencial e de alto padrão (AAA). Entretanto, pesquisas recentes têm mostrado que investimentos globais vêm diversificando as formas e as frentes de realização do excedente de capital, como por exemplo no setor logístico, observado ao longo dos entroncamentos das

Rodovias com o Rodoanel Mario Covas, na Região Metropolitana de São Paulo (ROLNIK, SANTORO, 2017). E, também através da implantação e operação de Terminais Portuários, às margens do Porto de Santos (MOREIRA, 2018).

Além da diversificação das fronteiras de inserção do capital imobiliário financeiro no contexto atual, estudos urbanos tem dado evidência de que tais processos estejam diretamente relacionados às mudanças nos padrões de financiamento do setor imobiliário e de infraestrutura urbana antes focados, primordialmente, nos fundos públicos FGTS, SBPE, BNDES, entre outros fundos de nível estadual e municipal e no endividamento externo, notadamente de bancos ou agências multilaterais como o Banco Mundial – BIRD, Banco Interamericano – BID e o Fundo Monetário Internacional – FMI (ARANTES, 2004; ROYER, 2014). Outros estudos ainda, mostram que tais transformações, são justificadas pelo discurso do ajuste fiscal e pela incapacidade do Estado financiar as obras urbanas, razões pelas quais tem formulado e fomentado novos padrões de financiamento pautados, prioritariamente, na parceria com o setor privado apoiados sobre novos mecanismos e instrumentos próprios do setor financeiro (FIX, 2004; ROLNIK et al [org.], 2018)3.

Ainda que tais transformações sejam justificadas em função da falta de capacidade de investimento do Estado – (falsa) ideia, que em certa medida, o coloca com (aparente) menor "poder de barganha" – tem-se observado que o Estado não deixou de participar de forma ativa e contundente desses processos. E, ainda, tem criado condições, minimamente favoráveis e atraentes para alavancar a participação do setor privado nas intervenções urbanas, através de diferentes mecanismos4. Entre eles, destaca-se a utilização e mobilização de terras públicas de diferentes formas, para viabilizar empreendimentos pretendidos pela iniciativa privada. Tal iniciativa do Estado parte do (duvidoso) pressuposto de que os processos de transformação territorial oferecem "altos riscos" à iniciativa privada, considerando a grande monta de recursos privados envolvidos, diante da frágil democracia brasileira e a "vulnerabilidade econômica e política" do país, antes mesmo do golpe de 2016 (UNGARETTI, SANTORO, MENDONÇA, 2017; MOREIRA, 2018).

Como é o caso da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, na cidade do Rio de Janeiro, onde um dos maiores investidores de títulos é o próprio FGTS, fato que coloca à prova a ideia de que tais intervenções urbanas sejam financiadas, prioritariamente, pelo setor privado, como preconiza o discurso que justifica as recentes parcerias entre Estado e o setor privado (ROYER, 2016). E, nesse caso, foram mobilizadas não só as terras públicas da União, mas o fundo público, que funcionaram como importantes dispositivos para alavancar,

[3] A dimensão da crise fiscal do Estado, suas causas e possíveis alternativas para o problema mereceria uma avaliação criteriosa que não nos cabe neste momento. A matéria "A crise fiscal dos Estados", disponível na internet: <https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2016/A-crise-fiscal-dos-Estados>, acesso em 22/05/2018, e a matéria "Da onde veio a nossa crise fiscal", disponível na internet: <http://mercadopopular.org/2016/11/da-onde-veio-nossa-crise-fiscal/>, acesso em 22/05/2018, podem dar algumas pistas para esse debate.

[4] Entre esses mecanismos destacamos a revisão e alteração da legislação necessária para atender não só as exigências da nova relação entre setor público e setor privado, ao prever novos instrumentos a exemplo das concessões e permissões ao setor privado para execução de serviços públicos (Lei federal n° 8.987/1995), das Parcerias Público Privadas (Lei federal n° 11.079/2004 e, recentemente, a Lei federal n° 13.529/2017) e das velhas, porém remodeladas, Operações Urbanas Consorciadas (FERREIRA, MARICATO, 2002; FIX, 2004; PERREIRA, 2016; ROLNIK et alli, 2018, entre outros) – aquilo que Manuel Aalbers (2015) chamou de "regulação da desregulamentação, e que apesar da relevância do tema, neste artigo não entraremos neste debate.

viabilizar e assegurar os ganhos de rentabilidade aos agentes privados envolvidos nessa operação (PEREIRA, 2016; WERNECK, 2016).

É notório que este tipo de relação entre Estado e Capital não é algo novo nas transformações e reestruturações do espaço, tampouco é inédita a "disponibilização" de terras públicas pelo Estado e sua apropriação indevida pelo setor privado.

À luz da história, no Brasil da virada do século XIX para XX, o Estado através de diferentes mecanismos – como regulação e revisões contratuais flexibilizadas, aporte de investimentos públicos adicionais, permissividade em relação à apropriação de terras públicas pelos privados, entre outros –, garantiu o envolvimento do setor privado inicialmente estrangeiro, e depois nacional, em obras de infraestrutura no setor de transportes – a exemplo da São Paulo Railway (Ferrovia Santos-Jundiaí) e do Porto de Santos (Moreira, 2018) – e de obras viárias – a exemplo do processo de retificação das Marginais Tietê e Pinheiros em São Paulo analisado pela Professora Odette Seabra (1987) que provocaram reestruturações importantes no território e garantiram incríveis ganhos rentistas, principalmente, sobre a valorização da terra pública apropriada pelos agentes privados envolvidos.

Um século depois, o Estado continua agenciando e mobilizando fundos públicos para interferir na produção e reestruturação do espaço como enunciamos acima. Mas, o que há de velho e o que há de novo no atual contexto?

O Banco Mundial e as agências multilaterais têm entre suas principais recomendações às Nações a utilização de terra pública (unlock the value of public land) para alavancar e garantir que os processos de financeirização vinculados ao desenvolvimento de grandes projetos urbano sejam plenos (Word Bank, 2009), mas o Estado tem encontrado bloqueios para sua efetivação, aja visto os recentes leilões frustrados para venda de terra pública da União e do Munícipio de São Paulo pela ausência de compradores (Portaria autorizativa para leilão de imóveis da União5 e o Caso do estádio do Canindé, em São Paulo, que em função da ausência de matrícula não pode ser levado à alienação).

As dificuldades, nesse caso, esbarram no fato de grande parte dos bens públicos não estarem devidamente identificados, demarcados e formalmente incorporados junto aos cartórios de registro de imóveis em nome do ente público (ou seja, devidamente matriculados). Além disso, para transações imobiliárias dessa natureza, os imóveis devem estar livres, desimpedidos e desocupados para serem colocados à disposição para venda.

Assim, a primeira hipótese é de que bloqueios decorrentes da estrutura fundiária histórica e a forma pela qual se deu a apropriação das terras no Brasil (VARELA, 2005; HOLSTON, 2013; MOREIRA, 2018; RIBEIRO, 2018) – que está relacionada a restrições de diversas dimensões (relacionadas à espólios, pendências fiduciárias, irregularidades jurídico-cartorial, até ocupação fática do imóvel), – dificultam a mobilização de ativos a partir da alienação de terras públicas e, portanto, inviabilizam o receituário do Banco Mundial.

[5] http://www.valor.com.br/politica/4530037/governo-autoriza-venda-de-mais-138-imoveis-da-uniao

Um desdobramento desta hipótese se relaciona especificamente à “informalidade” (quando se verifica vínculo de posse entre ocupante e imóvel público) que incide sobre as terras públicas e aos mecanismos de manutenção de uma certa “displicência planejada” no modo de fazer a gestão desses imóveis. Observou-se, que a “informalidade” ora pode contribuir para apropriação indevida e privativa de terras públicas por particulares, ora pode representar um importante entrave para atender certos objetivos – a exemplo da pretendida alienação por leilão descrita acima (MOREIRA, 2018).

Ao mesmo tempo, tem-se observado um movimento recente de flexibilização da legislação federal, visando a superação dos entraves formais relacionadas às irregularidades fundiárias a partir da Lei 13.465/2017 e da MP 852/2018, que interferem não só no regime jurídico de terras públicas federais, mas na política de regularização fundiária urbana como um todo. Tal legislação, tira o foco dos territórios populares e traz maior flexibilidade aos parâmetros e regulações urbanísticos gerais, visando dar fim a irregularidade fundiária a partir, não da lógica da garantia de direitos fundamentais (que pautavam as legislações anteriores), mas da perspectiva de viabilizar maior liquidez às transações imobiliárias, uma vez que o objeto primordial pretendido ao final da ação de regularização é o título de propriedade privada, independente das condições urbanísticas do loteamento regularizado.

Considerando que a produção do espaço urbano, e particularmente, a propriedade privada, toma lugar central no atual regime de acumulação e reprodução capitalista (HARVEY, 2005, ROLNIK, 2015) qual tem sido o papel da terra pública, especificamente da terra pública federal (ou terras da União), nesses processos contemporâneos? O presente artigo pretende indicar alguns caminhos possíveis pra responder a estas questões.

A ORIGEM DA PROPRIEDADE PRIVADA E DA PROPRIEDADE PÚBLICA NO BRASIL

O esforço de constituição da propriedade privada no Brasil foi marcado por um longo processo de passagem de domínio dos bens públicos régios para as mãos de particulares, ainda no período colonial6 e, posteriormente, pelo esforço de delimitação e separação do que seria constituído enquanto propriedade privada, em oposição ao que era público.

Ainda, no Brasil colonial, depois de serem expropriadas da população indígena originária, as terras tornam-se “públicas”, já que o domínio sobre elas foi atribuído à Coroa portuguesa por direito de conquista. A partir daí, iniciou-se a exploração econômica do território brasileiro, através da concessão de terras feita pela Coroa a particulares, por meio do sistema de sesmarias. Embora as terras fossem fator abundante e de pouco valor dentro do sistema de produção mercantil, o fato de estarem altamente concentradas nas mãos de poucos marcaria as relações de poder (FURTADO, 1959).

A imprecisão dos limites, tamanho e localização de grandes extensões de terras concedidas a título de sesmaria não só favorecia as apropriações indevidas e abusivas de

[6] Quando eram outorgadas aos donatários concessões administrativas do direito de usufruto, condicionadas às regras de efetiva ocupação.

terras, como estabelecia as condições para que esta dinâmica fosse amplamente praticada e perpetuada (COSTA NETO, 2006). A produção agrícola extensiva e o esgotamento da terra promoviam deslocamentos contínuos de áreas cultiváveis para além dos "limites" originais das sesmarias concedidas, acarretando sucessivas apropriações ilegais de terras da Coroa pelos próprios donatários, que se consolidariam, passadas gerações, como as oligarquias locais de significativo poder econômico e político, consagradas como classe dominante aristocrática, escravista e comercial (FURTADO, 1959).

Neste mesmo contexto, apesar dos bloqueios à pequena propriedade, e a qualquer atividade que não fosse diretamente vinculada às engrenagens do sistema mercantil, colonos pobres ocupavam terras sem títulos formais para a produção de subsistência que, de alguma maneira, complementava a monocultura dos grandes engenhos. Ambas as formas de apropriação indevidas das terras "públicas" eram, em boa medida, legitimadas pela Coroa. Mas, se, no contexto de abundância de terras, coexistiam a posse como continuidade das fronteiras das sesmarias e a posse do colono, pouco a pouco os conflitos sobre a posse da terra foram se intensificando diante do generalizado descumprimento da legislação, sendo reforçados, contraditoriamente, pela confusão legal gerada pelo emaranhado e pela sobreposição de resoluções e decretos emitidos pela Coroa na tentativa, sem sucesso, de acomodar e contornar o foco motivador dos conflitos (VARELA, 2005; HOLSTON, 2013).

Os trezentos anos de uma política fundiária colonial marcada por ambiguidades em relação à ocupação do território, sob os meandros de diferentes formas e níveis de ilegalidade, criaram inúmeros litígios e enormes dificuldades para a estruturação de um Estado-nação no Brasil, necessário para a consolidação do processo de independência e a inserção do país na economia capitalista internacional, no contexto do Século XIX. Essa lógica de apropriação de terras se perpetuaria na história do país, mas, particularmente, a partir de 1850, com a promulgação da Lei de Terras, passaria a ser mediada por outros mecanismos, definidos em virtude do novo regime de terras, em que o acesso à terra passava a ser garantido, em tese, exclusivamente, pela compra e venda. Estabelecendo a partir daí uma nova dimensão econômica sobre a terra, na medida em que a mão de obra passaria a ser livre (MARTINS, 2013).

Conforme explicitado por Sergio Buarque de Holanda (1995), no contexto de abolição do trabalho escravo, era necessário criar novos ramos de investimentos para o capital que antes estava comprometido com a importação de negros. Segundo o autor, "a própria fundação do Banco do Brasil, em 1851, está relacionada com um plano deliberado de aproveitamento de tais recursos na organização de um grande instituto de crédito" (HOLANDA, 1995, p.76-77), que pudesse ser utilizado para alimentar as forças produtivas do país. Assim, foi criado um sistema de bancário e de crédito antes inexistente no Brasil.

Na sociedade escravocrata e desigual, em transição para o regime de trabalho livre, não só o fato de a terra ter sido definida como mercadoria influenciaria, de forma decisiva, a estruturação do sistema fundiário enviesado e difuso no Brasil. A regulação estabelecida pela Lei de Terras, que exigia, entre outros aspectos, a necessidade de os particulares submeterem suas propriedades à validação, ao invés de promover, acabou comprometendo a regularização fundiária e a formalização de um sistema eficiente de terras no país.

Conforme descrito por James Holston (2013), por um lado, os colonos pobres, posseiros de pequenas frações de terras, apesar do interesse em ter suas posses legitimadas, não tinham conhecimento e/ou capacidade para vencer os obstáculos impostos pela lei. Já as oligarquias percebiam grandes desvantagens nessa formalização, ao se virem obrigadas a proceder e arcar com as despesas das demarcações e registros de suas terras. Como a fiscalização da aplicação da lei dependia da polícia e das milícias locais, fortemente atreladas aos grandes senhores de terra, e, ainda, dado o fato de que seriam consideradas terras públicas nacionais todo o restante das áreas não identificadas e registradas por particulares, o governo imperial ficou duplamente refém dos interesses daqueles que consideravam muito mais vantajoso manter a confusão sobre a dominialidade das terras públicas e privadas, pois, assim, continuariam a proceder à apropriação indevida e ilegal de terras devolutas sempre que pudessem.

Ao mesmo tempo que era muito vantajosa às oligarquias a manutenção do caos documental, que propiciava o "bom" funcionamento desse regime de usurpação de terras públicas, com o fim do comércio de escravos, elas encontraram na terra novas formas de investimentos de capital (HOLANDA, 1995). Além disso, a terra passaria a servir também como mecanismo de garantia a empréstimos, a partir da mobilização do patrimônio fundiário, através da regulação jurídica da hipoteca. Só que, para isso, a propriedade da terra, agora instituída como mercadoria, necessitava, incondicionalmente, de títulos legítimos. A lei hipotecária de 1864, além de disciplinar a hipoteca como mecanismo de garantia de crédito, criou o registro de imóveis, sendo este a condição fundamental para a publicidade e a possibilidade de oposição de direitos reais (VARELA, 2005)7.

Deste quadro nascia o jogo da "legalização e falsa legalização", muito utilizado pelos grandes proprietários de terras ao longo da história (Holston, 2013). E, deste duplo e contraditório movimento, se constituiriam, simultaneamente, a propriedade privada enquanto forma jurídica moderna e, em contraposição, a propriedade pública, sendo a informalidade um elemento característico e primordial deste processo (MOREIRA, 2018).

O Código Civil de 1916, que delimitou os bens de domínio público como aqueles de domínio nacional pertencentes à União, aos estados e aos municípios, distinguindo-os, assim, de todos os demais, definidos como bens privados, se juntou às Leis de Terra e hipotecária como os marcos legais responsáveis pela constituição, por fim, dos traços definidores da propriedade privada como conceito unitário, absoluto e abstrato, segundo o qual o proprietário detém direitos exclusivos sobre a coisa. Para Marques Neto (2014) a separação moderna entre público e privado no Brasil "advém da necessidade imposta pela ordem capitalista emergente, [do Estado] se afirmar – para preservar e garantir a esfera privada" (MARQUES NETO, 2014, p.71), mais do que assegurar o corolário do exercício da soberania do Estado sobre toda uma parcela do território nacional.

[7] Vale observar, conforme esclarecido por Laura Varela (2005) que a legislação hipotecária proposta no Brasil não foi um esforço isolado, mas sim parte de um movimento geral de organização dos sistemas hipotecários em diversos países do mundo, a exemplo de Portugal, Espanha, França e Alemanha, refletindo uma nova exigência do sistema de acumulação de capital em relação à mobilização da propriedade imobiliária.

A INFORMALIDADE E A APROPRIAÇÃO PRIVATISTA E INDEVIDA DAS TERRAS DA UNIÃO

Definida, inadequadamente, como uma "categoria residual deixada depois da discriminação da propriedade privada" (Holston, 2013, p.190), estima-se que as terras da União (sob responsabilidade administrativa da Secretaria do Patrimônio da União)8 represente cerca de 6% do território nacional. Este universo de terras públicas federais não se conformaria como algo tão residual, nem tampouco, como algo irrelevante para a construção da nação. Principalmente no contexto do nacional-desenvolvimentismo, implantado no país a partir dos anos 1930 e 1940, quando, pela primeira vez, se buscou delimitar com maior precisão aquilo que seriam os bens pertencentes à União, dada a compreensão de que as terras públicas federais são recursos estratégicos para o desenvolvimento da nação, e, portanto, um bem a ser devidamente guardado pelo Estado9. Especialmente se considerado o uso potencial de recursos naturais como petróleo, minérios de ferro, entre outros, fundamentais para o projeto de país em construção. E, ainda que , a medição, a discriminação e o registro das terras públicas federais, para melhor prover sua conservação e boa gestão, estivessem definidos entre as principais atribuições do órgão responsável pela gestão das terras da União, tais ações nunca foram devidamente providenciadas.

Não se sabe ao certo onde tais imóveis se encontram, nem tampouco são conhecidas suas dimensões, características e delimitações físicas. Justamente por isso, foi conferido às terras da União a característica de um "universo abstrato e indeterminado" (MOREIRA, 2018). Os terrenos de marinha e terrenos marginais, que representam cerca de 70% do total desse universo, são uma fração importante, mas também muito pouco conhecida pela administração. 23,3% da Linha do Preamar Médio, dos quase 20 mil quilômetros de litoral do Brasil, consideradas as suas reentrâncias, haviam sido demarcados até 2014, e somente 1% dos mais de 59 mil quilômetros lineares de Linha Média da Enchente Ordinária dos rios federais (BRASIL, 2014).

Ainda, os cadastros de imóveis da União que alimentam os sistemas gerenciais que a SPU utiliza para realizar a gestão de suas terras (Siapa e SPIUnet)10, os quais foram definidos como "a porção mais palpável" desse universo abstrato e indeterminado (MOREIRA, 2018), contêm informações mais concretas sobre os imóveis públicos federais: como e por quem são utilizados, sua localização, dimensões, valores de avaliação, entre outros dados que, a priori, deveriam orientar a efetiva gestão e cobrança sobre a utilização dos bens públicos por particulares. E, mesmo que a SPU tenha buscado ampliar o número de imóveis cadastrados e

[8] Parte significativa das terras públicas do país estão sob a responsabilidade administrativa do INCRA.

[9] A tipificação dos bens da União foi expressamente, definida pela primeira vez em 1932 (decreto lei 22.250). São terras da União, discriminados no art 20 da CF/1988, terrenos de marinha e seus acrescidos, terrenos marginais ao longo dos rios federais e seus acrescidos, as terras devolutas situadas em faixa de fronteira, indispensáveis para defesa nacional, o mar territorial, ilhas oceânicas, as cavidades naturais subterrâneas, os sítios arqueológicos e pré-históricos, as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. Vale mencionar que as terras tradicionalmente ocupadas por comunidades quilombolas não são definidas como bens públicos, uma vez que a natureza de sua propriedade seria preexistente aos atos oficiais, mas entram como escopo de ações da administração federal (INCRA).

[10] Sistema Integrado de Administração Patrimonial – SIAPA e Sistema de Gerenciamento dos imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet.

sanear suas irregularidades11, ainda persistem grandes inconsistências cadastrais que prejudicam a efetiva gestão deste patrimônio sob sua responsabilidade.

O desconhecimento real da dominialidade pública, pela ausência de uma política eficiente de demarcação e caracterização das terras públicas federais; a ausência de formalidade documental, seja ela cartorial e como cadastral; a incapacidade de consolidar, de forma abrangente, correta e transparente, o cadastro de imóveis da União; ou seja, esta certa "displicência" por parte do Estado em regular e controlar, de fato, o acesso à terra pública e aos recursos naturais, interferiu, direta e indiretamente, na ocupação do território e incentivou a cultura secular de que os mais "fortes" podem se apropriar e se valer das terras públicas como se fossem "terras de ninguém", expressão que se consagrou popularmente para adjetivar situações de caos, desmando, ou sem regras.

Na história, foram inventadas e reinventadas diversas formas de "liberar" as terras públicas ao mercado, através do fortalecimento do conceito de propriedade privada moderna (VARELA, 2005), com seu conteúdo excludente, premiando o latifúndio e os interesses dominantes e fragilizando os regimes fundiários que garantem à população pobre, de alguma maneira, o acesso à terra.

O Estado, majoritariamente, tratou de impor regras para melhor atender aos interesses dominantes que, se observadas em conjunto, produziram um confuso emaranhado de resoluções e decretos que têm servido até hoje para garantir a prerrogativa do acesso desigual ao patrimônio da União a alguns grupos com suficiente poder econômico e representação política, que detêm o acesso privilegiado a informações e os meios técnicos, financeiros e operacionais para cumprir os ditames das teias burocráticas.

É bem verdade que, apesar de a ilegalidade ser atribuída ao ato de apropriação de fração de terra cometido, sempre esteve presente, entre as mesmas normas, a possibilidade de a posse ser reconhecida como legítima, caso a terra fosse efetivamente utilizada. Tal conceito deriva da ideia, contida desde a lei de sesmaria portuguesa, de que a propriedade fundiária tem função social e que os proprietários de terra são obrigados a produzir algum benefício coletivo (VARELA, 2005). E, em boa medida, é possível afirmar que esse conceito se perpetuou ao longo da história quando, sucessivamente, foi resgatado como fundamento para fazer valer o reconhecimento do direito possessório de áreas públicas federais ocupadas indevidamente, fazendo com que diferentes mecanismos de reconhecimento de situações fáticas fossem incorporados à gestão do patrimônio da União (MOREIRA, 2018).

Mecanismos eficientes, como a Inscrição de Ocupação, mantiveram-se na história da SPU, como meio de garantir o reconhecimento de ocupações de terras da União em benefício de particulares e de grupos econômicos, sustentando a primazia dos interesses privados sobre os interesses públicos, que, por sua vez, deveriam ser a baliza orientadora do uso justo e efetivo das terras públicas federais (MOREIRA, 2018). Este instrumento foi larga e indiscriminadamente utilizado pela administração federal, independentemente da comprovação do efetivo aproveitamento da área utilizada, e serviu para a perpetuação de um viés privatista sobre os imóveis da União, levando à indevida e ilegal apropriação de milhares

[11] Conforme relatados por gestores do órgão e informações coletadas em documentos oficiais.

de quilômetros quadrados de terras públicas por particulares, a exemplo do processo de apropriação das terras da União situadas às margens do Canal Piaçaguera, em Santos, conforme discutido por Moreira (2018).

Agentes privados (capital estrangeiro, inclusive), fazendo uso deste instrumento, buscaram, através do trânsito político junto às estruturas públicas, nos mais diversos órgãos e níveis federativos, mecanismos capazes de "transformar o jogo capitalista cada vez mais num jogo de cartas marcadas" (PAULANI, 2010, p.130) e, com isso, minimizar potenciais riscos e garantir acesso às terras públicas federais, diante de operações financeiras de grande monta. Neste processo, não é o ineditismo deste fenômeno – a existência de capital excedente (agora sob a lógica financeira) que busca entrar, aqui, na periferia do sistema, obedecendo a uma estratégia que perpassa os interstícios do Estado, que é marcadamente fragmentado, heterogêneo e assimétrico, fazendo uso do trânsito político junto às estruturas públicas nos mais diversos níveis – que chama a atenção. A relação promíscua entre Estado e capital no uso de terras públicas em benefício do privado, não é, sem dúvida, algo novo. Em 1898, para a construção e operação do Porto de Santos, o Estado, ainda imperial, firmou contrato de concessão com Graffeé, Guinle & Cia, (transformada depois em Companhia Docas de Santos) e não mediu esforços, sob a perspectiva liberal característica do período, assim como na República, para criar as "circunstâncias favoráveis", nos termos de Marx (1979), para garantir o engajamento do capital privado no processo de formação e expansão da atividade portuária em Santos, assegurando-lhes retorno extremamente lucrativo (MOREIRA, 2018).

Surpreende, sim, a constatação de que a ação mais contundente desse fenômeno que converge interesses de mercado dominantes, nacionais e internacionais, no controle do acesso às terras públicas, como elemento essencial para a realização do capital, ocorra em áreas onde a informalidade incide sobre a terra. Esses processos incidem sobre territórios, sejam urbanos ou rurais, em que a posse, o uso e o propósito da terra, não são fixados de acordo com as definições presentes na regulação existente, que privilegia a propriedade privada.

Nesses territórios, a população excluída do acesso "formal" à terra desenvolveu formas alternativas, resistentes e criativas de uso e ocupação da terra pública no Brasil, criando condições para sua sobrevivência. Tais posses, entretanto, são consideradas ilegais pelo fato de a apropriação das terras públicas violar as regras formais de aquisição, mas são legítimas, uma vez que não criadas pelo Estado (ao menos até 200712), a despeito do conteúdo inclusivo que é próprio dos bens públicos13, regras claras e justas que permitissem às populações excluídas o acesso à terra e à moradia digna. Porém, a informalidade, que incide

[12] Em 2007 foi promulgada a Lei 11.481, que incluiu à gestão das terras da União diversos mecanismos de reconhecimento de direitos visando o cumprimento da sua função social da propriedade (CARODOSO, 2010; RESCHKE, 2010; MOREIRA, 2018).

[13] A respeito desse conteúdo inclusivo que incide sobre a propriedade pública (DI PIETRO, 1983; ROCHA, 2005), ele se coloca em contraposição à ideia de que a propriedade privada detém conteúdo excludente, em função de sua própria natureza jurídica, forjada sob a influência do pensamento liberal que conferiu ao direito de propriedade caráter absoluto, exclusivo, ilimitado e inviolável diante dos interesses públicos, coletivos ou de terceiros. Nesse sentido, se o domínio privado tem como objetivo satisfazer a vontade do seu proprietário (em que pese a função social do direito à propriedade), de forma análoga, tal lógica se aplica ao domínio público ao satisfazer a um fim público específico, seja a serviço da administração pública, como em atendimento ao interesse público e da coletividade.

sobre esses territórios denominados como “zonas de indefinição”, marcados pelo constante estado de exceção e ambiguidade, ao mesmo tempo que tornas essas terras públicas alvos fáceis para o mercado, submete as famílias que ali vivem, sob invisibilidade cultural e social, à situações de maior vulnerabilidade à violência e à desterritorialização.

A insegurança jurídica sobre o domínio da terra gerou, e ainda gera, situações de caos e de inúmeros e graves conflitos no país, sejam eles rurais14, mas também urbanos, visto que prevalece nas estruturas institucionais (em cartórios de registro de imóveis, órgãos de controle, demais do poder judiciário, etc.), e não apenas no órgão gestor do Patrimônio da União, contraditoriamente, a ideia preponderante de “nenhum direito a menos ao particular”, mesmo que esse pretenso direito recaia sobre um bem público e viole seu conteúdo inclusivo.

Nos termos de Ananya Roy (2009), os mundos da informalidade e da insurgência são entrelaçados. E, justamente por conta dessa relação intrínseca que, a partir de 2003, se vislumbrou o reconhecimento desses grupos submetidos à informalidade como sujeitos políticos, através de políticas e ações propostas em diferentes frentes do governo federal, mesmo sob a tensão e a contradição criadas pelo viés social-desenvolvimentista (NOBRE, 2015) dos governos petistas que, em boa medida, justificava determinadas ações de estímulo e proteção a interesses privados capazes de promover o desenvolvimento econômico e gerar saldos comerciais ao país.

Mesmo diante dos limites impostos às pautas mais progressistas incorporadas como agenda desses governos, e sob o signo da contradição no qual estavam submersos (SINGER, 2012), se, por um lado, os direitos territoriais de assentamentos populares urbanos foram afetados por remoções forçadas, no contexto de megaeventos esportivos e outras obras de infraestrutura e logística; e povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais foram, na mesma medida, afetados por alterações na legislação ambiental e por regras de licenciamento visando à flexibilização para instalação de atividades mineradoras e agroextrativistas e à implementação de grandes obras de infraestrutura, como a hidrelétrica de Belo Monte; não se pode ignorar que políticas federais elaboradas neste mesmo período buscaram, em contraposição, garantir maior segurança fundiária as estes mesmos grupos relegados à sistemática e histórica invisibilidade cultural e social.

Assim, se até então prevalecia, no tratamento dado à gestão das terras da União, o termo público como algo estrito ao atendimento das necessidades do poder público federal, a partir de 2003, a SPU buscou incorporar nova perspectivada sobre o papel das terras da União, que, de algum modo, passaram a ser tratadas como “patrimônio de todo brasileiro”, através da incorporação de pautas específicas, como a regularização fundiária de

[14] Tristes exemplos de conflitos dessa natureza ocorreram na última década como no município de Coronel Sapucaia, no Mato Grosso do Sul, nos municípios de Humaitá e Poconé, no estado do Amazonas, no município de Colniza, no Mato Grosso, no município de Pau d’água, no sudeste do Pará, em Viana, no Maranhão. Estes episódios mostram que a violência no campo deu e continua dando – talvez, atualmente, de forma ainda mais acintosa – o tom das relações em torno da terra, como decorrência da indisciplina sobre a demarcação e documentação das terras públicas e privadas nessas regiões. Estes conflitos se estabelecem, especialmente, nas fronteiras de expansão do agronegócio, da indústria de minérios, de madeireiras ilegais que avançam sem qualquer pudor pelas florestas, áreas indígenas, quilombolas e ribeirinhas, e sobre as posses de pequenos agricultores de acampamentos rurais à espera de ações federais e estaduais de reforma agrária. “O frágil direito à terra e o seu isolamento geográfico fazem com que esse grupo seja um alvo frequente da apropriação ilegal de terras e de recursos naturais”, conforme destaca o relatório Em solo perigoso, da ONG Global Witness.

assentamentos populares urbanos e o reconhecimento da posse de áreas da União ocupadas por comunidades tradicionais, que não eram, até então, objeto de trabalho encabeçado pelo órgão. Uma mudança que só foi possível porque estava orientada por uma visão mais ampla do interesse público, ao vincular o sentido de "povo" à acepção de público, com base no entendimento de que o conteúdo inclusivo é intrínseco à propriedade pública, e, com isso, possibilitar à administração federal a revisão de suas ações de modo a, enfim, efetivar o papel irrenunciável atribuído ao Estado, no pós-redemocratização do país, de promover a garantia de direitos fundamentais à maioria da população (CARDOSO, 2010; RESCHKE, 2010; MOREIRA, 2018).

A Concessão de Uso especial para fins de Moradia (CUEM), junto com a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), de alguma maneira incorporados à gestão do Patrimônio da União, em interface com a agenda da reforma urbana e programas do Ministério das Cidades, por meio de ações de regularização fundiária de assentamentos urbanos e da destinação de áreas da União para produção de Habitação de Interesse Social em parceria com entidades, bem como a outorga do Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), concedido a comunidades tradicionais em áreas da União, de modo complementar às ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário, são exemplos desses processos, no âmbito estrito da Secretaria do Patrimônio da União, que se somaram às demais políticas propostas pelo governo federal neste período.

Fundamentadas pelo cumprimento da função social que incide sobre a propriedade pública e pela valorização das formas não hegemônicas de apropriação e uso da terra e dos recursos naturais, tais ações tinham como objetivo evitar a desterritorialização de sujeitos políticos, retirando-os da invisibilidade. Trata-se de processos que, no mais das vezes, foram fortemente arbitrados pela dimensão política (para o bem e para o mal), como foi o caso da regularização fundiária de interesse social que resultou na titulação das famílias do Sítio Conceiçãozinha, na Baixada Santista (MOREIRA, 2018). A primeira CUEM coletiva viabilizada em terras da União foi alcançada a duras penas, pois, a despeito do enorme peso simbólico e da força política que envolveram o caso, e do desejo genuíno dos gestores empenhados na transformação da gestão do patrimônio da União, foi necessário superar diversos entraves jurídicos, administrativos e políticos para fazer valer a função social das terras públicas federais, a partir do reconhecimento do direito fundamental à moradia.

Ainda que o impacto dessas políticas afirmativas tenha ficado aquém do desejado, elas foram, de algum modo, a construção de utopias e barreiras para a expansão incondicional do modelo hegemônico de ocupação do território nacional, reflexo de décadas de lutas sociais em torno da pauta da democratização do acesso à terra pública federal. Porém, o desequilíbrio da correlação de forças é tamanho, e o poder político e econômico dos grupos dominantes é tão forte, que fizeram com que tais conquistas coletivas – traduzidas em um conjunto de leis elaboradas nos últimos anos, com base em reivindicações populares e práticas progressistas – fossem rifadas a partir de 2016, colocando a sociedade, novamente, em um quadro de maior vulnerabilidade, dada a possibilidade de uma enorme reversão de direitos sociais.

NOVOS MECANISMOS PARA "LIBERAR" TERRAS PÚBLICAS PARA O MERCADO

No dia 21 de setembro, foi editada a Medida Provisória 852/2018, que se juntou às Leis 13.240/2015 e 13.465/2017 como pacote de medidas que vem paulatinamente alterando o arcabouço institucional que dispõe sobre a gestão das terras da União, visando "liberar" terras públicas para o mercado, incorporando um novo léxico, próprio da lógica financeira, entre os mecanismos de gestão patrimonial. As medidas trazidas pelo conjunto dessas leis evidenciam uma verdadeira guinada em relação ao arcabouço institucional anterior, formalizados por um conjunto de normas que a partir de 2003 (sendo a mais representativa a Lei 11.481/2007), instituiu a função socioambiental dos imóveis da União como princípio orientador da gestão patrimonial dos imóveis públicos federais.

As leis estabelecidas a partir de 2015 favorecem o espectro das privatizações, defendidas entre os discursos recentes dos partidos de direita e centro-direita. Porém, não é a primeira vez que a alienação em massa de imóveis públicos federais aparece como solução para o déficit público, em especial por aqueles que veem o Estado a partir da perspectiva liberal.

Nos anos 1990, a alienação estava entre as principais diretrizes do governo federal no tratamento dado aos imóveis da União desse período. Ocorre que, justamente em função das inconsistências cadastrais, jurídico-cartoriais e de inúmeras irregularidades documental, tal proposta mostrou-se inviável. Para contornar a situação, foi definido naquele momento como estratégia da SPU priorizar a demarcação das Linhas do Preamar Médio (LPMs) do litoral dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro e, com isso, regularizar a situação dos imóveis públicos para, a partir daí, viabilizar sua venda. Sob o argumento de ampliação da arrecadação de receitas patrimoniais, e para dar respaldo à proposta de alienação destes bens, foi editado o Decreto Presidencial 3.292/1999, pelo qual foram incluídos, no II Plano Nacional de Desestatização (PND), imóveis da União situados nestes dois estados entre os objetos sujeitos à desestatização. Ainda, nesse mesmo período, foi proposta a contratação de empresa, com recursos financiados pelo BNDES, para realização das demarcações das LPMs e de consultoria específica visando à reestruturação da SPU. Contudo, tal processo licitatório foi suspenso pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que, sob o argumento de que o Executivo não poderia se desfazer de seus bens, impediu as atividades de caracterização e demarcação dos imóveis públicos federais e todo o andamento da estratégia proposta (MOREIRA, 2018). Apesar das medidas administrativas adotadas, a resposta das estruturas do Estado, que é fragmentado, segmentado e assimétrico (SANTOS, 2008), foi negativa quando o TCU impediu que fosse concluída a contratação de empresa para a execução da demarcação das LPMs dos dois estados.

Recentemente, no bojo das medidas propostas pela lei 13.240/2015, a grande maioria dos imóveis listados na Portaria 62, de 14 de abril de 2016, que seriam alienados pelo governo federal, resultou em leilões vazios. Diante desse histórico, apesar de serem lançadas como uma grande "sacada", estas propostas – de colocar as terras públicas no mercado via processos de "desestatização" a exemplo dos leilões e das concessões –, tem se mostrado como tiro no pé de seus defensores. Em função da falta de conhecimento sobre seu próprio universo de imóveis, da ausência de controle sobre uso e gestão minimamente eficiente destes imóveis por parte do próprio poder público, da irregularidade e informalidade que impera sobre o universo de terras da União, bem como pelo jogo de forças entre interesse políticos, tais soluções "mágicas" acabam tendo muito mais bloqueios e resistências do que costumam ser anunciadas.

Conforme debatido por Santoro; Ungaretti e Mendonça (2018) foram identificados mecanismos que capazes de destravar certos bloqueios sobre a utilização da terra pública enquanto

ativo, que se colocaram como importantes mecanismos para viabilização de projetos urbanos sob o léxico da financeirização. O primeiro deles foi o uso de terras públicas na composição do Fundo Garantidor para viabilizar garantias às empresas privadas envolvidas no processo de transformação urbana por meio de Parceria Público-Privada (no caso da PPP Habitacional promovida pelo governo do estado de São Paulo na região da Luz), ainda que a tradicional hipoteca da terra (figura jurídica criada em 1864 no Brasil) seja considerada o lastro mais confiável para fins de crédito. O segundo foi a mobilização de terras públicas para integralizar capital de empresas públicas de áreas em transformação urbana (mecanismo utilizado na Operação Urbana Porto Maravilha- Rio de Janeiro (PEREIRA, 2016; WERNECK, 2016) e previsto Projeto de Lei da OUC Bairros Tamanduateí – São Paulo (LEMOS, ROMEIRO, 2017). E o terceiro, a alienação de ativos imobiliários de propriedade da administração direta (no caso imóveis do estado de São Paulo) para composição de Fundo de Investimento Imobiliário (FII) – independente da sua situação disponibilidade (uma vez que vários imóveis se encontram ocupados irregularmente), mas não de sua formalidade (jurídico-cartorial).

É bem verdade, que a informalidade não se restringe às terras públicas, e tampouco, está circunscrita às classes populares que se valem da posse como meio para garantir meios de sobrevivência e moradia. Mas é, sim, parte integrante das engrenagens que possibilitam a apropriação indevida de terras por particulares, conforme tentamos demonstrar. Ocorre que no atual contexto, em que pese os esforços de se desenhar no país um sofisticado sistema jurídico e financeiro visando normatizar a securitização de títulos lastreados na propriedade imobiliária, tem-se observado que o cenário de irregularidade fundiária pode representar importante entrave para alavancagem do mercado de títulos imobiliários (Certificado de Recebíveis Imobiliários – CRIs, Letras de Crédito Imobiliário – LCIs, entre outros) em função da altos níveis de segurança e homogeneização exigidos por esse tipo de transação (RIBEIRO, 2018).

Diante desse cenário, análise do conjunto das medidas trazidas pelas Leis 13.240/2015 e 13.465/2017 e a regulamentação proposta pela MP 852/2018, revela a dimensão e importância que a terra, e por consequência a terra pública, vem ganhando no atual contexto do capitalismo financeirizado, que aprofunda o modelo de propriedade privada plena visando, ao mesmo tempo, segurança e "fluidez" necessárias para investimentos dessa natureza. Dois aspectos trazidos por esse novo arcabouço legal merecem atenção: um relacionado às alterações do mérito, da forma e dos procedimentos das ações de regularização fundiária, e o outro, a ampliação do universo de bens da União sujeitos à alienação e a adoção de novas formas de mobilizá-los visando capitação de rentabilidade futura através de fundos de investimentos imobiliários, como procuraremos debater a seguir.

Ao revogar a Lei 11.977/2009, a Lei 13.465/2017 rompeu com a ideia de regularização fundiária como instrumento legal dentro da política urbana e, principalmente, como instrumento de garantia de direito à moradia. Inspirada no pensamento de Hernando de Soto (2001), a atual legislação parte da lógica de que a titulação em massa – circunscrita na regularização dominial-registral a partir da propriedade plena – seria capaz de garantir a formalidade e legalidade exigidas pelas transações imobiliárias, uma vez que dependem de um sistema registral eficiente e abrangente (RIBEIRO, 2018). Nesse sentido, promover esse movimento de regularização fundiária de amplo espectro, significa garantir uma base fundiária formalizada e homogeneizada, capaz não apenas de promover a ampliação do mercado imobiliário de natureza "fixa", mas também de impulsionar o mercado financeiro, de natureza "fluida", que exige o lastro seguro da propriedade privada plena.

Imóveis da União arrolados em portaria do executivo e os direitos reais a eles associados, desde 2015, poderiam ser destinados à integralização de cotas de FIIs. A MP 852/2018, nesse sentido,

além de diversos outros aspectos que vêm alinhados à lógica privatista dos bens públicos[15], por meio da definição de modelagem dos fundos de investimento imobiliário, veio regulamentar, espelhando a experiência do Governo do estado de São Paulo, uma nova estratégia para viabilizar tais transações. A MP além de prever a disponibilização de pacote de imóveis da União para integralização do FII ("enriquecido" pela possibilidade de alienação de imóveis do INSS e ex-RFFSA)[16], autorizou a União licitar a prestação de serviços de constituição, de estruturação, de administração e de gestão e a aportar recursos para custear as despesas iniciais de estruturação desses fundos de investimento (UNGARETTI, MOREIRA, 2018).

Se os leilões e iniciativas anteriores não se mostraram eficientes para garantir a alienação das terras públicas, os FIIs, buscando superar as dificuldades que envolvem as transações imobiliárias, podem contornar os lentos trâmites e altos custos cartoriais e dos tributos sobre transações imobiliárias (ITBI)[17], na medida em que separam e fracionam o "direito real" do bem imobiliário, transformados em papéis e títulos abstratos[18], garantindo assim, maior liquidez e rentabilidade à terra pública enquanto ativo, a partir da venda de cotas negociáveis na Bolsa de Valores. Para que os donos desses títulos sejam remunerados periodicamente, os imóveis do fundo devem ser locados ou vendidos. A ideia é aproveitar essa liquidez e ofertar as cotas diretamente como garantia ou vendê-las no mercado, gerando assim receitas aos cofres públicos (UNGARETTI, SANTORO e MENDONÇA, 2018).

Não há como negar que existe um duplo e contraditório movimento entre o "Fixo" e o "Fluido", uma vez que tal processo pendular repousa sobre bases de uma estrutura fundiária altamente concentrada e desigual das cidades brasileiras, na qual a terra pública na medida em que é colocada como ativo para circular na esfera global financeirizada, fica impedida de ser utilizada efetivamente para outros fins em atendimento à função social da cidade. Embora os defensores daquela ideia busquem utilizar justificativas aceitáveis, de melhoria na gestão e de diminuição do déficit público, na prática tais medidas colocam em risco concreto o atendimento do interesse público e da coletividade[19]. E, assim como outras soluções que pareciam mágicas anteriormente, os fundos de

[15] incluíram a na legislação possibilidade doação de imóveis pra produção de HIS a instituições filantrópicas, devidamente comprovadas como entidades beneficentes de assistência social, e organizações religiosas, que concorre com a atuação dos movimentos organizados que atuam com autogestão pra produção de HIS.

[16] A MP determinou a transferência dos imóveis do INSS que fazem parte do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) sejam transferidos à União, desvinculando da motivação proposta pelo art.15, Lei 11.481/2007, pela qual os imóveis do INSS só poderiam ser retirados do FRGPS para serem utilizados em programas de regularização fundiária de interesse social e produção de Habitação de Interesse Social, e em relação aos imóveis da ex RFFSA, desmobilizou o Fundo Contingente, de natureza contábil, criado no âmbito do Ministério da Fazenda pela Lei 11.483/2007, no contexto da extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. Este FC deveria ser integralizado com imóveis não operacionais da RFFSA com o propósito de garantir recursos ao Estado para arcar com questões trabalhistas e demais ações judiciais após extinção da empresa. As transferências desses imóveis para gestão da SPU abrem caminho para a alienação e transferência de um significativo patrimônio imobiliário sem qualquer destinação específica. Seguindo a mesma lógica daquilo que foi previsto em relação aos imóveis da União, inclusive para a composição de fundos de investimento, ao mesmo tempo em que obriga a União a assumir um passivo importante com seus próprios recursos.

[17] Segundo Santoro, Ungaretti e Mendonça (2018) a compra de cota de um Fundo de Investimento Imobiliário (FII) há isenção e ITBI, IR e não exige os tramites cartoriais usuais nos processos formais de compra e venda de imóvel. Sendo desta maneira muito mais veloz do que um processo de transação imobiliária que pode demorar de 60 a 90 dias para a efetivação do registro, e muito mais barato, uma vez que o custo para negociação de cota no FII representa somente 0,5% do valor do imóvel, e nas transações imobiliárias paga-se de 7 a 10% do valor do imóvel.

[18] Cotas de Fundo de Investimentos Imobiliário, Certificados de Recebíveis da securitização de hipotecas, etc.

[19] É o caso transferência dos imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (INSS) para a União, prevista na referida MP, para serem alienados por meio de leilão público, desvinculando da motivação proposta pelo art.15, Lei 11.481/2007, pela qual os imóveis do INSS só poderiam ser retirados do FRGPS para serem utilizados em programas de regularização fundiária de interesse social e produção de Habitação de Interesse Social. Apesar das dificuldades enfrentadas

investimento imobiliário públicos também poderão encontrar obstáculos não calculados na sua estruturação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos claros sinais de desconstituição de importantes conquistas no campo da reforma urbana, pela revisão recente de marcos legais que interferem no regime jurídico de terras públicas federais e da política de regularização fundiária urbana, ainda não se sabe bem ao certo quais serão os impactos desse processo, sobretudo dada a correlação de forças, já mencionada, e a postura "pacificadora" que os órgãos judiciais superiores têm adotado[20]. Mesmo que as atuais intenções políticas se manifestem novamente na direção da consolidação de medidas mais conservadoras, marcadamente de caráter liberal e em prol de interesses dominantes, pautadas exclusivamente pela lógica de garantir maior rentabilidade futura através da mobilização de bens públicos, é importante reconhecer que existe um limite objetivo entre o discurso, suas intenções e a transformação concreta da realidade social.

A lógica da transformação, independentemente das intenções de gestões mais democráticas e progressistas, ou mais conservadores e liberais, perpassa obrigatoriamente, não só pela consolidação das políticas de Estado, mas pelas disputas existentes na sociedade. Assim, a consolidação de novas estratégias para gestão das terras da União, como quaisquer outras que busquem reverter um modelo hegemônico, terá viabilidade histórica somente com investimento político e social em uma nova correlação de forças, atualmente em franca disputa no contexto brasileiro. É preciso, neste momento, não só dar visibilidade, mas, principalmente, compreender a forças e estratégias de transformações para que, mesmo em um contexto político adverso, seja possível disputar a ideia de que a terra pública deve ser um instrumento estratégico de justiça social.

REFERÊNCIAS

AALBERS, M. "Regulated deregulation" In. SPRINGER, S.; Birch, K.; MACLEAVY, J.; (eds). Handbook of Neoliberalism. Routlegde. London, 2016.

ARANTES, O; VAINER, C; e MARICATO, E. "A cidade do pensamento único: desmanchando consensos". Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

ARANTES, P. "O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas". 2004. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

nos últimos anos para viabilizar HIS em imóveis do INSS, só no centro de São Paulo, os edifícios Maria Domitila e da Avenida Ipiranga são exemplos da aplicação da legislação anterior.

[20] A Lei Federal 13.465/2017 é objeto de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adin) que tramitam hoje no Supremo Tribunal Federal.

BONDUKI, N. (org) “A luta pela reforma urbana no Brasil. Do seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo”. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

CARDOSO, Patrícia. “Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária”. 2010. (Mestrado em direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2010.

CHESNAIS, F. “O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos”. In: ___. (Org.) Finança mundializada. São Paulo: Boitempo, 2005.

DE SOTO, H. “Mistério do capital”. São Paulo: Ed Record, 2001.

DI PIETRO, M.S. “Uso privativo de bem público por particular”. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

FIX, M. “Parceiros da exclusão. Duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada”. São Paulo: Boitempo, 2001. v. 1. 256p

FIX, M. “A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo”. In: Schicchi, M. C; Benfatti, D. (Org.). Urbanismo: Dossiê São Paulo - Rio de Janeiro. 1ed.Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004, v, p. 185-198

FIX, M. “Uma ponte para a especulação: a arte da renda na montagem de uma ‘cidade global’”. Caderno CRH (UFBA), v. 22, p. 41-64, 2009.

FERNANDES, F. “A revolução burguesa no Brasil”. São Paulo: Globo, 2005.

FERREIRA, J. “O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano”. São Paulo/Petrópolis/Salvador: Ed UNESP/VOZES/ANPUR, 2007.

FERREIRA, J. “Cidades para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um ‘urbanismo às avessas’”. In: Oliveira, F; Risek, C.; Braga, R. (Org.). Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

FURTADO, Celso. “Formação econômica do Brasil”. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.

HARVEY, David. “A produção Capitalista do Espaço”. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. “Seventeen Contradictions and the End of Capitalism”. Oxford: Oxford Universty Press, 2014.

HOLANDA, Sergio Buarque de. “Raízes do Brasil”. São Paulo: Companhia das Letras, 1996 (26ª ed).

HOLSTON, J. “Cidadania insurgente. Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil”. São Paulo. Companhia das Letras, 2013.

KLINK, J. “A escalaridade e a espacialidade do (novo) desenvolvimentismo: uma exploração conceitual para o debate”. In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita. Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, [p.19-38].

KLIK, J. “State spaces, planning and the variegated making of urban financialization. Exploring the Brazilian trajectory”. Mimeo, 2018.

KLINK, J.; SOUZA, M. “Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro”. Rio de Janeiro: Cadernos Metrópole, Vol. 19, 2017 (n.° 39), 379-406.

MARICATO, E. “O impasse da política urbana no Brasil”. Petrópolis: Ed. Vozes, 2011.

MARICATO, E. “O nó da terra”. Revista Piauí, Ed. 21, jun. 2008. Disponível em: <ttp://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-no-da-terra/>. Acesso em: 02/02/2018.

MARICATO, E., AKAISHI, A. “Transparência de dados: arma contra especulação imobiliária e cidades excludentes”. Disponível na internet: <https://outraspalavras.net/brasil/o-brasil-na-era-dascidades-condominio/#_ftn3>, visitado em 20/05/2018

MARICATO, E. e ROYER, L. “A política urbana e de habitação”. In MARINGONI, G. e MEDEIROS, J. (orgs) Cinco mil dias- o Brasil na era do lulismo. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARTINS, José de Souza. “Cativeiro da Terra”. São Paulo: Contexto, 2010.

MARQUES NETO, Floriano A. “Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas”. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MOREIRA, F. “Terras de exclusão, portos de resistência. Um estudo sobre a função social das terras da União”. Tese (doutorado em Planejamento Urbano Regional) São Paulo. FAUUSP, 2018.

NOBRE, E. “Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na marginal do rio Pinheiros. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), FAUUSP, São Paulo, 2000.

NOBRE, M. “Imobilismo em Movimento. Da abertura democrática ao governo Dilma.” São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

OLIVEIRA, F. “Crítica à Razão Dualista / O ornitorrinco”. São Paulo. Editora Boitempo, 2003.

PAULANI, L. “Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às Avessa no Brasil”. in: OLIVEIRA, F; BRAGA, R. e RIZEK, C. (org). Hegemonia às Avessas: economia, política e cultura na Era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010.

PAULANI, L. “A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história”. Boletim de Economia e Política Internacional. Brasília: IPEA, 2012.

PEREIRA, Á. “Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas”. 2016. Tese (doutorado em Direito). Faculdade de Direito da USP. São Paulo, 2016.

RESCHKE, A. “O Estatuto da Cidade e o papel do patrimônio da União na democratização do acesso à terra e na democratização do Estado”. Brasília: Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais/UFMG, 2010.

RIBEIRO, T. “A propriedade privada no capitalismo sob dominância financeira no Brasil: uma análise a partir do novo marco normativo nacional de regularização fundiária.” In. Ungaretti, D. et al [org]. Propriedades em Transformação: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil. São Paulo: Blucher, 2018.

ROCHA, S. “Função social da propriedade pública”. São Paulo: Malheiros, 2005.

ROLNIK, R. “Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças”. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, R. Aula de erudição. Concurso para Professor Titular da FAUUSP. São Paulo, FAUUSP, agosto de 2017.

ROLNIK, R; SANTORO, P. “Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo”. Rio de Janeiro: Cadernos Metrópole, Vol. 19, 2017 (n. 39), 407-431.

ROLNIK, R. (et al) [org]. “Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2018.

ROY, A. “Strangely Familiar: Plannig and the Worlds of Insurgence and Informality”. Planing Teory, University of California, Berkeley, USA. 2009. Disponível em: <http://ptt.sagepub.com/contente/8/1/7>. Acesso em: 24/09/2017.

ROYER, L. “Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas”. São Paulo: Annablume, 2014.

ROYER, L. “O FGTS e o mercado de títulos de base imobiliária: relações e tendências”. Cadernos Metrópole, v. 18, p. 33-52, 2016.

SANTOS, B.S. “O Estado, o direito e a questão urbana”. In: Falcão (org). Invasões urbanas: conflito de direito de propriedade. Rio de Janeiro: Ed FGV, 2008.

SEABRA, O. “Os Meandros dos Rios nos Meandros do Poder: O Processo de Valorização dos Rios e das Várzeas do Tietê e do Pinheiros”. 1987. Tese (doutorado em Geografia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1987.

SHIMBO, L. “Habitação social de mercado: a confluências e capital financeiro”. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

SÍGOLO, L. “O boom imobiliário na metrópole paulistana: o avanço do mercado formal sobre a periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial.” Tese (doutorado em arquitetura e urbanismo). Faculdade de arquitetura e urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

SINGER, André. “Os Sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador”. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

TELLES, V. “As cidades na fronteira do legal e ilegal”. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010

VARELA, L. “Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro”. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2005.

WERNECK, Marina. Privatização dos portos: Análise da controvérsia. 2008. 53 f. TCC (Economia) – Faculdade de Economia. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.

WERNECK, M. Porto Maravilha: agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro. Dissertação apresentada ao curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 2016.