

A PROPRIEDADE PRIVADA NO CAPITALISMO SOB DOMINÂNCIA FINANCEIRA NO BRASIL

UMA ANÁLISE A PARTIR DO NOVO MARCO NORMATIVO NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Tarcyla Fidalgo Ribeiro

1. INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas três décadas, muitos autores vêm se debruçando sobre o estudo do que se apresenta como um movimento de predominância do capital financeiro em face dos setores produtivos do capital. Apesar do termo “financeirização” ser o mais utilizado ao se tratar de tal fenômeno, para fins deste artigo será utilizado o termo “capitalismo sob dominância financeira” – guardando certa analogia ao termo utilizado por Guttman (2008). A partir deste e de outros marcos teóricos que serão brevemente explicitados e introduzidos na próxima sessão, pretende-se problematizar o processo atual de aprofundamento da articulação entre a propriedade privada e o capitalismo sob dominância financeira no Brasil, especialmente sob o aspecto do aprofundamento da funcionalização da propriedade para a produção de capital fictício com base na terra urbana, por meio da securitização de títulos com origem na propriedade fundiária urbana.

Para isso, será necessário, em uma primeira parte, compreender a relação entre propriedade privada e produção de capital fictício com base na terra urbana, a partir de uma breve incursão sobre o momento atual do capitalismo, a importância crescente das cidades no cenário econômico nacional e internacional e, como consequência, a importância adquirida pela terra urbana não apenas enquanto valor de uso para mais da metade da população mundial que nela vive hoje (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014), mas também como mercadoria e ativo financeiro.

•• Série Direito, Economia e Sociedade

A partir daí será abordada a situação fundiária e financeira no Brasil, na tentativa de esclarecer o “estado da arte” da terra no Brasil, com especial foco na terra urbana, bem como a situação da regulamentação do sistema financeiro nacional, especificamente em relação a títulos securitizáveis que tenham por lastro a terra urbana.

Na segunda parte do artigo, será apresentado um breve histórico fundiário brasileiro, que servirá como base para uma adequada problematização da situação atual de irregularidade dominante no país, e os desafios que tal situação representa para a implementação plena de um modelo de propriedade privada capitalista no país.

A terceira parte será focada no instrumento da regularização fundiária e seu papel na funcionalização da propriedade urbana brasileira para a produção de capital fictício, especialmente a partir de títulos securitizáveis lastreados na terra urbana. Serão abordados brevemente os modelos de regularização fundiária e seus objetivos, buscando problematizar sua utilização como agente catalisador da funcionalização capitalista da terra urbana brasileira, com destaque para o modelo de governança de terras, que parece ter ingressado definitivamente no país a partir da edição da Lei Federal 13.465/17, e suas consequências neste processo.

Por fim, dedicaremos uma sessão final para tratar do novo marco normativo nacional da regularização fundiária – Lei Federal 13.465/17 – e o seu papel no previsto aprofundamento das interlocuções entre propriedade privada da terra urbana e capitalismo, seja no aperfeiçoamento de sua circulação como mercadoria, seja na sua conformação direcionada para o aumento de sua utilização como lastro de títulos securitizáveis, de modo a alavancar este mercado ainda pouco desenvolvido no Brasil e tão caro ao modelo de capitalismo sob domínio das finanças, que se impôs globalmente nas últimas décadas.

2. ESCLARECIMENTOS QUANTO AOS MARCOS TEÓRICOS

O fenômeno da dominância financeira sobre as demais esferas do capitalismo vem sendo objeto de análises por diversos autores, dos mais diversos ramos do conhecimento. Apenas como exemplo, no âmbito da economia – mas com repercussões em diversas outras esferas – este fenômeno é entendido e conceituado de diversas formas, por exemplo, como um novo regime de acumulação capitalista (AGLIETTA, 1998; HARVEY, 1994) ou o fim de um ciclo de acumulação anterior (ARRIGHI, 1996; CHESNAIS, 2002). Ou seja, trata-se aqui de debater se estaríamos diante de uma novidade na história do capitalismo ou de um processo que já se verificou anteriormente e estaria agora se repetindo, ainda que com alguma inovação visto que a história, na verdade, nunca pode se repetir.

O fenômeno empírico acima referenciado tem sido descrito pelo termo “financeirização”, este último sendo utilizado de forma ampla por representantes de diversas áreas do conhecimento. Esse fato, ao mesmo tempo em que revela seu possível caráter agregador, também favorece uma certa confusão terminológica, que, por sua vez, pode indicar limites teóricos, analíticos e práticos do conceito em si de financeirização (CHRISTOPHERS, 2015).

Dado este cenário, para evitar qualquer confusão conceitual ou terminológica, opta-se, no presente artigo, pela utilização do termo “capitalismo sob dominância financeira”, entendido como uma forma de organização do capital na qual há uma predominância do capital financeiro sobre as esferas produtivas, com a consequente imposição de uma lógica, e de um tempo próprios de acumulação, voltada para um retorno, em termos de rendimento, o maior e mais rápido possível para especuladores e acionistas.

Cabe esclarecer que, apesar da escolha terminológica por “capitalismo sob dominância financeira”, o termo “financeirização” ainda estará presente neste artigo, embora sob um viés mais restritivo, designando o processo de conversão de mercadorias em ativos financeiros, por meio do qual aquelas ganham maior autonomia quanto à determinação de seus preços e formas de circulação.

Outro termo que será bastante utilizado no presente artigo e que merece um esclarecimento inicial quanto ao seu conteúdo é “capital fictício”. O capital fictício pode ser definido como uma espécie de circulação do capital que rende juros que o mantém distante do circuito produtivo, em uma forma de fluidez (HARVEY, 2013). O capital fictício está ligado diretamente ao sistema de crédito na medida em que é corporificado por um título, que por sua vez representa uma mercadoria ou um direito de recebimento de valores oriundos de transações mercadológicas.

Talvez a característica mais relevante do capital fictício seja sua autonomização frente à mercadoria ou relação creditícia que o tenha lastreado, podendo assumir preços completamente descolados daqueles de seus lastros. No entanto, apesar de receber a denominação de fictício exatamente por essa autonomização de seu lastro no que se refere ao preço, não se pode perder de vista que o capital fictício possui uma expressão real diretamente relacionada com a expressão individual do seu detentor e com a sua convertibilidade. Ou seja, para o detentor de determinado título, este de fato representa uma parcela real do seu patrimônio, especialmente pela sua esperada convertibilidade imediata em dinheiro.

•• Série Direito, Economia e Sociedade

Harvey (2013) nos alerta para o fato de que o capital fictício é uma forma necessária para a acumulação capitalista. É por meio dele que se consegue, em alguma medida, superar a contradição consubstanciada pela fixidez imposta pela necessidade de capital fixo, dando maior fluidez ao sistema e se colocando como uma espécie de válvula de escape para as pressões decorrentes desta contradição.

A questão que se impõe no formato atual do capitalismo sob dominância financeira é o crescimento exacerbado desse capital fictício, que chega mesmo a subordinar a dimensão produtiva a sua lógica dos altos retornos financeiros em alta velocidade (CARCANHOLO; NAKATANI, 2015).

Realizados os devidos esclarecimentos quanto ao marco teórico no qual se insere o presente artigo, como visto anteriormente, pretende-se utilizar os conceitos acima referenciados para problematizar o processo atual de aprofundamento da articulação entre a propriedade privada e o capitalismo sob dominância financeira no Brasil, especialmente sob o aspecto do aprofundamento da funcionalização da propriedade para a produção de capital fictício com base na terra urbana, por meio da securitização de títulos com origem na propriedade fundiária urbana.

3. A TERRA URBANA, A PROPRIEDADE PRIVADA E A PRODUÇÃO DE CAPITAL FICTÍCIO

Nas últimas décadas, é inegável o reconhecimento de que as cidades, em especial as metrópoles, vêm se transformando de forma acelerada, de modo a se adaptar às novas necessidades do capitalismo sob o domínio das finanças (SANFELICI, 2013). Há autores, como Christophers (2011), que destacam em suas análises que o espaço urbano, em especial as grandes cidades, vem adquirindo, inclusive, um protagonismo neste novo modelo de organização sob domínio financeiro, assumindo papel central na própria sustentação do regime capitalista.

Isto porque os aportes de recursos no espaço urbano, ao mesmo tempo em que estimulam setores produtivos absorvendo eventual capital sobreacumulado, podem retornar como condição futura de desenvolvimento da esfera produtiva, contribuindo para o crescimento da acumulação. Neste cenário, a terra urbana se torna o próprio objeto, e não mais uma condição, para a acumulação.

Este papel de destaque assumido pelas cidades no capitalismo sob dominância financeira garante uma posição privilegiada a todos os regimes jurídicos que a envolvem. Dentre estes, destaca-se o regime de propriedade fundiária, dada a importância de sua regulação de forma adequada para as novas formas de acumulação e especulação típicas deste novo momento do capitalismo mundial.

Em um contexto de predomínio da dimensão financeira sobre a produtiva no capitalismo, a terra ganha destaque enquanto mercadoria e ativo financeiro,²²³ em especial a terra urbana, dado o movimento crescente de urbanização da população mundial. O aprofundamento das imbricações entre espaço construído e circulação de capital depende da conversão, o mais completa possível, da propriedade fundiária em propriedade capitalista, aqui considerada aquela capaz de se adequar às necessidades sistêmicas do capital em seus movimentos cíclicos de mudança (TOPALOV, 1979; LOJKINE, 1981). Esta conversão tem como vetor a homogeneização das relações sociais, jurídicas e culturais que envolvem a terra urbana, com o objetivo de garantir a segurança necessária para investimentos e fluxos financeiros que a tenham como base.

Além disso, faz-se necessária também a criação de uma estrutura financeira baseada em regulações sobre títulos securitizáveis lastreados na propriedade urbana. Este movimento regulatório envolvendo de forma direta e indireta a propriedade da terra urbana é o que se sugere no presente artigo como uma janela analítica para a compreensão do aprofundamento das articulações entre capital financeiro e propriedade no Brasil, que, por sua vez, parece encontrar importante obstáculo no “nó” fundiário estabelecido no país e cujo desenvolvimento pressupõe um incremento das políticas de regularização fundiária.

Referida janela de análise, do capital fictício lastreado na terra urbana, especificamente via títulos securitizáveis, traz ao foco as questões envolvendo a securitização de títulos com origem na propriedade fundiária urbana.

Estes títulos securitizados passariam então a ser comercializados em um mercado secundário – perdendo qualquer vinculação com o valor e o preço efetivo dos imóveis urbanos, a partir do que são utilizados na produção de mais valor, assumindo o caráter de capital – embora de natureza fictícia.

No cenário brasileiro, os exemplos mais claros dos instrumentos que levam à construção deste tipo de capital fictício, nos dias atuais, são os títulos derivados da

²²³ Importante destacar a existência de duas correntes sobre o aperfeiçoamento do uso da terra como mercadoria e como ativo financeiro. A primeira funda-se na teoria da renda da terra, posicionando-se no sentido de que sua conversão em mercadoria se dá a partir da extração de renda, o que pode ser feito com ou sem referência na taxa de juros. O principal autor filiado a esta corrente é Topalov (1979). Por sua vez, a segunda corrente, que tem como principal autor David Harvey, defende que a terra só se aperfeiçoa enquanto mercadoria quando se converte em ativo financeiro, tendo seu preço derivado sistematicamente da taxa de juros, o que permite sua autonomização em relação a qualquer parâmetro produtivo.

securitização de gravames imobiliários (Certificados de Recebíveis Imobiliários – CRI’s – e Letras de Crédito Imobiliário – LCI’s) e os CEPAC’s (Certificados de Potencial Adicional de Construção). Por meio destes instrumentos, aumenta-se a permeabilidade da terra urbana ao capital financeiro e a sua lógica própria de acumulação, aprofundando a transmutação da orientação das políticas públicas e da gestão da cidade já identificada anteriormente (PEREIRA, 2015).

De fato, nas últimas décadas delineou-se no país um sofisticado sistema jurídico e financeiro referente à securitização de títulos lastreados na propriedade imobiliária.²²⁴ No entanto, apesar dos esforços de regulamentação e do efetivo crescimento das transações com estes títulos, estas ainda apresentam um volume muito baixo de circulação de capital (PEREIRA, 2015). Com um sistema financeiro e jurídico bem delineado, sugere-se que esta dificuldade de desenvolvimento deve ser investigada especialmente nos aspectos relativos à sua base, no caso, imbricada na questão fundiária.

Uma hipótese que pode ser levantada, e que será desenvolvida nos próximos tópicos do presente artigo, é que o cenário de irregularidade fundiária no país é um entrave para transações envolvendo a propriedade imobiliária – ainda que o mercado imobiliário tenha atividade intensa mesmo em áreas irregulares – e, principalmente, para a alavancagem de um mercado de títulos dela derivados, dado seu nível mais elevado de exigência em termos de segurança e homogeneidade.

Cabe registrar que a irregularidade fundiária no Brasil não se circunscreve em recortes de classe social. Há a percepção de que muitas propriedades imobiliárias pertencentes a classes abastadas, com grande potencial de circulação direta e altos preços de mercado, também padecem desta espécie de “vício originário”, o que dificultaria o desenvolvimento mesmo de um mercado envolvendo transações diretas desta terra. Essa percepção ganha expressão no novo marco nacional de regularização fundiária, Lei Federal 13.465/2017, no qual a regularização de interesse específico – destinada a estas propriedades de classes mais abastadas – ganha o mesmo peso normativo e até algumas vantagens em face da regularização de interesse social, o que revela a importância e a dimensão do fenômeno.

²²⁴ Vide as Leis: 8.668/93, que institui os Fundos de Investimento Imobiliário (FII’s); 9.514/97, que cria o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e dispõe sobre a alienação fiduciária de imóveis; e 10.931/2004, que amplia o rol de instrumentos financeiros de base imobiliária que integram o SFI.

Este cenário vai de encontro à lógica atual do capitalismo financeirizado que, para otimizar a funcionalização da terra enquanto mercadoria e ativo financeiro, prega um esforço para sua homogeneização sob o modelo da propriedade privada plena, no sentido de garantir a segurança e a liberdade necessárias para investimentos e fluxos financeiros que a tenham como base.

4. A IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA NO BRASIL E OS DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UM MODELO DE PROPRIEDADE PRIVADA CAPITALISTA

No Brasil, a questão do regime jurídico da propriedade fundiária e de sua regulação colocou-se como um desafio desde os seus primórdios. A necessidade inicial de ocupação de um território de dimensões continentais, seguida pelos desafios de estabilização das fronteiras, fez com que o controle fundiário no país fosse praticamente inexistente nos primeiros séculos de sua história pós “descobrimento”.

Tal situação perdurou por séculos, com poucas alterações, até a edição da Lei de Terras e Imigração – Lei 601, de 18/09/1850. Essa legislação foi responsável por reforçar a opção pela propriedade privada no país (já presente na Constituição Imperial de 1824 e posteriormente aperfeiçoada pelo Código Civil de 1916), instituindo a compra e venda (além da sucessão hereditária) como único meio de aquisição da terra e confirmando seu caráter excludente e elitista, visto que inacessível aos mais pobres,²²⁵ conforme será explicado a seguir. No âmbito da gestão territorial, a Lei de Terras, conjuntamente com a Hipotecária, 1237/1864, instituiu um modelo de registro fundiário que, no entanto, dada a situação de séculos de ausência de controle estatal e o preciosismo burocrático de que se revestiu, não teve a efetividade prática necessária.

De acordo com Magalhães (1999), “um dos grandes significados que pode ser extraído da referida lei é o de modernização das relações econômicas e produtivas, abrindo campo e cidade à expansão do capitalismo. A terra passa a ser um fator da acumulação e fortalecimento de capitais então em curso”. Este regime se aperfeiçoaria algumas décadas mais tarde no âmbito do Código Civil editado em 1916.

Apesar da opção pela propriedade privada e da instituição de um sistema registral pela Lei de Terras em conjunto com a Hipotecária, este não teve êxito em termos de efetividade. De fato, seus requisitos nunca foram devidamente respeitados ou fiscalizados pelo poder público, o que reduziu seu potencial de formalizar e homogeneizar o regime fundiário no país.

²²⁵ No contexto de sua edição, a norma tinha, ainda, a destacada preocupação em incentivar a vinda de imigrantes para o Brasil. Acreditava-se que este tipo de mão de obra apenas teria estímulo para migração caso pudessem vislumbrar a possibilidade de adquirir terras.

•• Série Direito, Economia e Sociedade

Além disso, com a Lei de Terras e o posterior aperfeiçoamento do regime fundiário marcado pela propriedade privada a partir do Código Civil de 1916, outro fator que merece destaque é o desenvolvimento de uma ideologia da propriedade privada que, tornada hegemônica, garantiria uma posição social mais privilegiada a seus detentores tendo em vista que a propriedade da terra se consolidaria como sinônimo de status social.

Essa alteração do regime fundiário em conjunto com mudanças sociais e econômicas relacionadas à inserção periférica do Brasil no sistema capitalista mundial, o que incluía a alteração da base exportadora para o café, formaram um cenário propício para o aprofundamento do desenvolvimento urbano no país a partir do final do século XIX.

Já no contexto urbano, a situação fundiária se coloca a partir do intenso desenvolvimento das cidades brasileiras após a proclamação da república, e assume destaque com o desenvolvimento urbano mais generalizado no país a partir da década de 30 do século XX, com a “Era Vargas”. Neste período, uma série de transformações econômicas e físicas nas cidades as tornaram um polo de atração populacional, proporcionando um crescimento de demandas por habitação e infraestrutura.

O rápido crescimento das cidades, especialmente a partir da década de 30 do século XX (BRITO; SOUZA, 2005), associado com o quadro já consolidado de ineficiência em termos de registro e regulação da propriedade fundiária, levou a que o desenvolvimento urbano no Brasil se desse sob uma base fundiária primordialmente irregular, sendo certo que, apesar da ausência de dados confiáveis, estima-se que pelo menos 50% dos imóveis brasileiros padecem de alguma irregularidade fundiária²²⁶ nos dias atuais.

²²⁶ Conforme entrevista do secretário do Ministério das Cidades para o jornal *O Globo*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/regularizacao-de-domicilios-beneficiara-quem-ganha-ate-dez-salarios-20837789>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

Os dados produzidos pelo IBGE se referem tão somente aos assentamentos subnormais, categoria que se refere ao conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características abaixo: irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou – carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública). A partir desta categorização chegou-se ao dado de que 11,4 milhões de pessoas vivem em assentamentos subnormais no Brasil, aproximadamente 6% da população. Apesar da importância deste mapeamento, em termos de irregularidade fundiária ele representa apenas uma parte dos casos, que envolvem ainda condomínios fechados, loteamentos clandestinos, além de imóveis com problemas registrais ou sem qualquer registro, o que faz com que a estimativa da irregularidade fundiária supere em muito os números produzidos pelo IBGE para os assentamentos precários.

Este grave quadro de irregularidade fundiária tem consequências em diversas esferas, prejudicando desde a inserção do Brasil no circuito econômico atual do capitalismo sob dominância financeira, passando pelo desenvolvimento da gestão urbana até a garantia de direitos daqueles que fazem destas áreas irregulares seu lar ou espaço de trabalho.

A irregularidade fundiária urbana passa a ser encarada definitivamente enquanto questão a ser enfrentada de forma direta e mais sistemática a partir da década de 1970, ainda no âmbito das políticas do Banco Nacional de Habitação – BNH (VASCONCELOS, 1986), com diversas legislações reguladoras e políticas de incentivo à regularização fundiária sendo editadas desde então²²⁷.

O cenário até aqui delineado de irregularidade fundiária no país sem dúvidas traz impactos relevantes para a conversão da propriedade existente em propriedade capitalista. De fato, a exploração capitalista da terra urbana – tanto no sentido de seu aperfeiçoamento como mercadoria a ser transacionada diretamente (mercantilização), quanto no sentido de sua utilização como lastro para títulos securitizáveis – depende de algumas condições relacionadas diretamente com a garantia da segurança para negociantes e especuladores. Estas condições se baseiam, precipuamente, em uma formalização e homogeneização fundiária, além de um controle estatal e registral mais rígido em todo o território.

Este tema já foi abordado por diversos autores, cujos trabalhos foram inclusive tidos como base para a formulação de políticas com foco exatamente na garantia desta segurança para negociantes e especuladores. Neste sentido, o Direito seria instrumentalizado pelo capital no sentido de garantir que, no caso específico da terra, se cumpram as condições mínimas exigidas para o aperfeiçoamento, tanto quanto possível, da terra enquanto mercadoria (DE SOTO, 2001).

Nesse contexto, o instrumento da regularização fundiária é uma das medidas prioritárias para o atendimento de tais condições, especialmente em um formato voltado para a regularização dominial-registral a partir da propriedade plena – que garante homogeneidade e maiores possibilidades para as transações, na medida em que o objeto passa a se encontrar na esfera da legalidade e formalidade. As potencialidades deste instrumento para o atendimento de tais condições, bem como os problemas associados a ele serão discutidos nas duas próximas sessões.

²²⁷ Especialmente a partir da Lei Federal 6.766/79 que traz de forma mais sistemática o conceito de regularização fundiária.

4. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SEU PAPEL NA FUNCIONALIZAÇÃO DA PROPRIEDADE FUNDIÁRIA URBANA PARA A PRODUÇÃO DE CAPITAL FICTÍCIO

Para o presente artigo, merecem destaque o marco normativo da Lei Federal 11.977/2009 – que traz uma visão da regularização fundiária como instrumento prioritariamente de garantia de direitos aos moradores de áreas irregulares –, e o novo marco normativo nacional sobre o tema, Lei Federal 13.465/2017 – que teve por base a Medida Provisória 759/16 – a qual trouxe a preocupação em propiciar a adoção de um novo regime de governança de terras, privilegiando a propriedade privada de forma que parece se alinhar aos interesses do capital imobiliário e financeiro.

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.

Nas transações que envolvem a terra diretamente como mercadoria, o seu desenvolvimento depende, de fato, de um sistema registral eficiente e de larga abrangência, bem como de uma regulação da propriedade que permita ao seu titular os mais amplos poderes de disposição, de modo a facilitar a dinâmica das transações. Por sua vez, nas transações que envolvem a terra indiretamente, especialmente como lastro para a emissão de títulos securitizáveis, estes elementos do registro e da regulação jurídica, que dão ao titular da propriedade os poderes mais amplos possíveis, são indispensáveis para a alavancagem destes tipos de transação. Como as transações que envolvem títulos disponíveis em um mercado secundário já são consideradas como de risco por si mesmas, a segurança do lastro é um diferencial determinante para seu impulso e sucesso.

Conforme anteriormente exposto, é fundamental a realização de uma adequação jurídica para o aperfeiçoamento da utilização da terra como mercadoria e sua eventual transformação em ativo financeiro, que passa necessariamente pela sua homogeneização e formalização via propriedade privada plena. O instrumento que

possibilitaria tal adequação seria exatamente a regularização fundiária – apesar desta se apresentar como arena de disputa entre diversos interesses e propósitos, de diferentes frações do capital e da classe trabalhadora.

A regularização fundiária pode ter múltiplas definições e funções enquanto instrumento legal e de política urbana. No Brasil, ela não parece ter assumido um caráter unívoco no sentido de atender integralmente os interesses de quaisquer das frações de classes existentes no país, embora o seu histórico de regulamentação e aplicação, se comparado com o marco normativo atual, indique um movimento de ruptura com os interesses das classes sociais menos favorecidas em favor dos interesses do capital, em sua etapa atual de dominância financeira. Portanto, o que parece estar constantemente em disputa são os sentidos da regularização fundiária trazidos pela lei e norteadores de sua dimensão enquanto política pública.

Apenas a título ilustrativo, visto que o ponto será tratado mais detidamente à frente, assistimos nos últimos meses a uma mudança de sentido da regularização fundiária, se afastando dos interesses voltados à garantia de direitos dos moradores em favor dos interesses de frações capitalistas ligadas ao capital financeiro. Diz-se isso pela recente alteração do marco normativo nacional sobre o tema e as alterações promovidas no instituto, que perdeu sua dimensão ampla, inclusiva de várias frentes de garantia de direitos, como a urbanização e a assistência técnica e social, para ganhar como foco a dimensão da regularização dominial e registral, por meio da titulação via propriedade privada plena.

A promoção ampla da regularização fundiária, em seu aspecto dominial, por meio da propriedade privada parece ser de grande importância para facilitar a difusão do capital nas cidades, conforme já exposto, além de permitir a criação de novas fronteiras de acumulação, por diversas formas – que não serão abordadas pelas limitações temáticas do presente artigo.²²⁸

A partir de uma base fundiária formalizada e homogeneizada, lastreada na propriedade privada, é possível não apenas dinamizar as negociações envolvendo a terra como mercadoria, mas também impulsionar sua utilização como ativo financeiro. Isto a partir da garantia aos investidores e especuladores de uma maior segurança quanto ao retorno de seus investimentos e aplicações, como visto.

²²⁸ Apenas a título exemplificativo, podemos falar em novas fronteiras de acumulação a partir da entrada no mercado formal de áreas que até então não poderiam ser negociadas e que têm valor em deságio por este fato. É o caso das favelas e dos assentamentos informais de baixa renda em geral.

- Série Direito, Economia e Sociedade

Não se pode perder de vista, ainda, no debate sobre o papel da regularização fundiária na funcionalização da propriedade fundiária urbana para a produção de capital fictício, que as políticas de regularização fundiária no Brasil são incentivadas, e muitas vezes subsidiadas, pelos principais organismos financeiros internacionais – como o Banco Mundial. Este fato pode confirmar que a regularização fundiária exerce um papel no alcance do objetivo de aprofundamento da inserção do país no contexto do capitalismo sob dominância financeira, que exige a maior segurança e fluidez possíveis para as negociações, não apenas da terra enquanto mercadoria, mas também de valores mobiliários, especialmente aqueles lastreados na propriedade fundiária.

Diversos autores já posicionaram as instituições financeiras internacionais como fontes privilegiadas de disseminação do modelo neoliberal e financeirizado pelo mundo, em especial nos países em desenvolvimento que se veem dependentes destas instituições para empréstimos e renegociação de dívidas (ARANTES, 2004). Esta função se deve ao domínio norte americano quanto a suas fontes de custeio e seus sistemas de gestão.

Neste contexto de incentivo e subsídio de organismos financeiros internacionais para o desenvolvimento de políticas fundiárias em um cenário macroestrutural de “ajuste espacial” (HARVEY, 2015) ao qual as cidades vêm sendo submetidas, vem ganhando destaque no país o paradigma da “governança de terras”, apoiado em recomendações do Banco Mundial²²⁹ e baseado no aumento do controle fundiário pelo Estado, por meio de mapeamento, regularização registral, informatização e modernização de registros fundiários.

Este novo paradigma, que ingressa no país por meio de agentes externos e é internalizado em ampla medida pelo novo marco normativo nacional de regularização fundiária, incentiva diretamente uma política forte de regularização fundiária. Esta política deve ser apta a garantir as condições básicas para o controle territorial por meio da titulação, propiciando também aumento da permeabilidade do estoque fundiário ao capital, por meio da homogeneização e formalização da terra, que pode então funcionar de forma mais efetiva como mercadoria e como ativo financeiro.

²²⁹ Conforme relatório: Avaliação da governança fundiária no Brasil, editado pelo Banco Mundial em 2014. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/Brazil_land_governance_assessment_final_Portuguese.pdf>. Acesso em: 5 maio 2017.

5. O NOVO MARCO LEGAL NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O APROFUNDAMENTO DAS CONEXÕES ENTRE PROPRIEDADE PRIVADA E CAPITALISMO

No entanto, não seria qualquer política de regularização fundiária que se mostraria capaz de fornecer a base para o aprofundamento da inserção do país na dinâmica financeirizada, típica do formato atual assumido pelo capitalismo. Para promover o interesse dos capitalistas financeiros, que assumiram certa dominância no cenário atual do capitalismo mundial, é preciso regularizar de forma extensiva, rápida,²³⁰ barata (para o Estado e agentes imobiliários) e com base na propriedade privada plena.

Este não era o modelo trazido pela Lei Federal 11.977/2009 em seu capítulo III, que versava sobre a regularização fundiária. As legislações estaduais e municipais por ela inspiradas, apesar de suas limitações, traziam uma visão da regularização mais voltada à garantia de direitos aos habitantes de áreas irregulares e à responsabilização de loteadores e agentes imobiliários que tenham contribuído com a situação de irregularidade fundiária eventualmente posta.

Para isso, impunha uma série de ônus e deveres a estes agentes, além de trazer uma série de dispositivos voltados à segurança da posse e garantia de direitos para habitantes de áreas irregulares que tenham se constituído em assentamentos precários. Tais disposições, no entanto, poderiam ser interpretadas como empecilhos para um modelo de regularização ampla, rápida e barata, a partir de uma chave analítica voltada aos interesses do capital imobiliário e financeiro.

Apesar deste modelo legislativo mais protetivo, cabe destacar que as políticas públicas que buscavam a aplicação da regularização fundiária – como os programas municipais de regularização fundiária – ainda não refletiam a proteção dos direitos dos moradores na prática. Isto pode ser atribuído a diversos fatores, como a falta de estrutura (física e de pessoal nas repartições municipais), de interesse político (a regularização fundiária por vezes exige embates com frações capitalistas locais com altos custos políticos) e de recursos dos entes públicos. No entanto, é inegável o poder indutor do modelo legislativo para as políticas públicas e sua im-

²³⁰ O aspecto da rapidez é um interesse compartilhado por todos os envolvidos na aplicação da regularização fundiária, inclusive os moradores das áreas informais. De fato, um instrumento que demora demais para ser efetivado acaba se tornando de pouca utilidade prática. Entretanto, essa rapidez não pode justificar a adoção de um determinado modelo que ignore todas as necessidades físicas e urbanísticas dos territórios a serem regularizados em nome da maior velocidade.

•• Série Direito, Economia e Sociedade

portância no cenário nacional de aplicação de políticas de regularização fundiária, apesar das dificuldades que envolviam uma simbiose mais estreita entre a lei e a prática do instrumento.

Coincidentemente (ou não), em um momento político de ascensão ao poder de um presidente não eleito e menos ambíguo quanto ao seu nível de comprometimento com o aprofundamento da inserção do país no cenário de um capitalismo sob dominância financeira nos termos de interesse dos agentes capitalistas internacionais, tem-se o rompimento deste paradigma mais protetivo da regularização fundiária por meio de um ato unilateral do chefe do executivo: a edição da Medida Provisória 759, publicada em 22 de dezembro de 2016.

Sem qualquer participação democrática, seja no momento de formulação de seu texto, seja no curso do processo legislativo, a referida Medida Provisória alterava o paradigma das políticas de regularização fundiária pelo país, estabelecendo princípios como os da competitividade e eficiência (art. 8º, parágrafo único). Além disso, firmava compromisso claro com a titulação irrestrita, rápida e barata, sem responsabilizações de agentes imobiliários ou exigência de construção de infraestruturas urbanas aptas a melhorar a vida dos habitantes das áreas irregulares e das cidades em geral, como se depreende da leitura sistemática da referida medida normativa.

Esta Medida Provisória deu origem à Lei Federal 13.465/2017, cujo texto final foi resultado de diversas modificações sofridas pelo texto da Medida Provisória originária ao longo do processo legislativo, em parte motivadas pelo engajamento de profissionais e movimentos sociais ligados à questão fundiária, na tentativa de mitigar alguns dos retrocessos presentes no texto original.

Apesar das alterações em relação ao texto original da referida Medida Provisória, o novo marco normativo nacional ainda representa uma mudança de paradigma em termos de modelo de regularização fundiária. Passou-se de um modelo que, ao menos no papel, priorizava a melhoria das condições dos moradores e a garantia de seus direitos – por meio do privilégio da dimensão urbanística da regularização fundiária e da urbanização – para um modelo que prioriza e alarga tanto quanto possível a regularização dominial por meio da titulação nos moldes da propriedade privada.

Apenas para explicitar esta mudança de paradigma no que se refere à titulação, sob vigência da Lei Federal 11.977/2009, esta só era possível após medidas de

urbanização e melhorias no território, enquanto que sob vigência da Lei Federal 13.465/2017 pode ser a primeira providência para a regularização de determinada área, independentemente de qualquer obra ou melhoria urbana.

Dado o cenário fundiário brasileiro anteriormente exposto e as análises sobre a conexão entre a propriedade da terra urbana e as necessidades do capitalismo sob dominância financeira, seria ingênuo considerar uma mera coincidência a alteração do marco normativo e do modelo de regularização fundiária de uma forma tão importante, com privilégio exatamente destas necessidades. Tais pressupostos, quais sejam, ampliação, rapidez e barateamento da regularização fundiária com base na propriedade plena e foco em sua dimensão registral, permitem o controle e a homogeneização da terra no país e, conseqüentemente, o aprofundamento de sua mercantilização e a alavancagem de sua utilização como ativo financeiro.

Por meio de diversos dispositivos, alguns trazendo inclusive inovações no ordenamento jurídico nacional – como a legitimação fundiária,²³¹ uma nova forma de aquisição originária da propriedade de forma simplificada em relação às já existentes –, a nova lei assume um compromisso claro com a difusão do modelo de propriedade privada, com regularidade registral, no país.

Neste sentido, o novo marco legal da regularização fundiária nacional – Lei Federal 13.465/2017 – parece vir ao encontro das necessidades capitalistas relativas às transações envolvendo a terra, em um esforço de colocar à disposição do mercado – da forma mais adequada possível às necessidades da configuração atual predominante nas transações capitalistas, qual seja, a financeira – o estoque fundiário continental contido no país cuja situação de larga irregularidade parece dificultar a utilização, especialmente no formato de lastro para títulos securitizáveis, conforme se buscou demonstrar neste texto.

6. CONCLUSÃO

A partir do cenário delineado no presente artigo, espera-se ter desenvolvido uma proposta de análise das possíveis mudanças trazidas pelo novo marco normativo nacional de regularização fundiária para o regime de propriedade privada no Brasil – especialmente voltadas para sua difusão e aprimoramento registral – sob o aspecto de sua adequação às necessidades capitalistas, em especial do atual capitalismo sob dominância financeira.

²³¹ Disposto nos artigos 23 e seguintes da Lei Federal 13.465/2017.

•• Série Direito, Economia e Sociedade

A proposta de análise se baseou em duas premissas básicas: (i) a de que o cenário de ampla irregularidade fundiária no Brasil prejudica a exploração capitalista da terra, em especial a terra urbana – mais valorizada; e a de que (ii) a regularização fundiária seria uma política necessária para, ao tirar um estoque fundiário muito considerável da irregularidade, ampliar as condições para a exploração capitalista da terra, conformando-a às necessidades do atual capitalismo sob dominância financeira.

Essa conformação passaria por medidas de homogeneização e segurança para transações, que, por sua vez, estariam intrinsecamente ligadas a um controle registral mais efetivo e à difusão da propriedade privada plena, garantindo maior liberdade e segurança para transações fundiárias diretas ou indiretas – títulos lastreados na terra urbana.

No entanto, não seria qualquer modelo de regularização fundiária que conseguiria operar esta conformação na forma e velocidade demandadas pelo capitalismo sob dominância financeira, o que parece ter dado origem ao novo marco normativo nacional de regularização fundiária. A Lei Federal 13.465/2017 foi fruto de uma Medida Provisória, editada sem qualquer participação da população, e com uma proposta clara de alteração de paradigma quanto às políticas de regularização fundiária no país. De fato, saiu-se de um paradigma de regularização plena, incluindo medidas socioeconômicas e de garantia de direitos aos moradores, para um modelo voltado à regularização dominial e registral via a ampliação da distribuição de títulos de propriedade privada plena.

Deste modo, o novo marco normativo nacional de regularização fundiária parece instituir um modelo afinado com os interesses capitalistas, em especial os dos capitalistas financeiros e imobiliários, no sentido de dar à terra a conformação necessária para o desenvolvimento de sua exploração, garantindo sua homogeneidade, segurança e a maior liberdade possível para as transações que a envolvam.

Essa conformação, enquanto permite um aprimoramento do mercado direto de terra urbana – que já existe com certo dinamismo mesmo em condições de irregularidade – é indispensável para a alavancagem de um mercado de títulos securitizáveis que a tenham como lastro. Isto porque, neste mercado dominado pelas finanças e altamente internacionalizado, a segurança e homogeneidade dos lastros dos títulos negociados ganha relevância especial, sendo mesmo fundamental para a decisão de aplicações financeiras por fundos e outros agentes financeiros internacionais.

No Brasil, país em que se constituiu um sofisticado sistema de regulação jurídico-financeira de títulos securitizáveis lastreados na terra urbana ainda na década de 1990, mas ainda não se viu consolidação um mercado para tais produtos, parece ter “caído a ficha” de que, entre diversos fatores econômicos que necessitam de ajustes, a questão da conformação da terra e da abrangência da propriedade privada plena tem destaque no desenvolvimento desta que parece ser uma porta importante de aprofundamento da dinâmica capitalista-financeira no país.

Em um país de dimensões continentais assolado por um cenário importante de irregularidade fundiária, nada mais coerente do que um investimento de um governo menos ambíguo quanto ao seu alinhamento com o capitalismo sob dominância financeira em um novo modelo de regularização, voltado para uma conformação da terra urbana mais de acordo com os interesses da dinâmica financeirizada do capitalismo, visando a aprofundar a inserção do Brasil neste modelo.

REFERÊNCIAS

- AGLIETTA, Michel. *Le capitalisme de demain*. Paris: Fondation Saint-Simon, 1998.
- ARANTES, Pedro Fiori. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*. Dissertação (Mestrado). São Paulo: USP, 2004.
- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 2003.
- BALDEZ, Miguel Lanzelloti. *Solo urbano: propostas para a Constituinte*. Rio de Janeiro: Apoio Jurídico Popular/Fase, 1996.
- BANCO MUNDIAL. *Avaliação da governança fundiária no Brasil, editado pelo Banco Mundial em 2014*. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/Brazil_land_governance_assessment_final_Portuguese.pdf>. Acesso em: 5 maio 2017.
- BRAGA, José Carlos de Souza. Financeirização global – O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BRITO, Fausto; SOUZA, Josiane de. Expansão urbana nas grandes metrópoles o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 19, 4. 2005.
- CARCANHOLO, R.; NAKATANI, P. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. In: GOMES, H. *Especulação e lucros fictícios*. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

•• Série Direito, Economia e Sociedade

CHESNAIS, F. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. *In: Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, 1 (18), p. 1-44, jan./jun. 2002.

CHRISTOPHERS, Brett. Revisiting the urbanization of capital. *Analns of the association of american geographers*, 2011.

CHRISTOPHERS, Brett. The limits to financialization. *In: Dialogues in Human Geography*, v. 5 (2), 2015.

COSTA, Jurandir Freire. *Ordem médica e norma familiar*. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

DE MATTOS, Carlos A. Financiarización, mercantilización y metamorfosis planetaria: lo urbano en la valorización del capital. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 18, 42, p. 24-52, maio/ago. 2016.

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

DURAND-LASSERVE, Alain. *Regularization and integration of irregular settlements: lessons from experience*. Nairobi: World Bank, 1996.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo, 1984.

GOTHAM, Kevin Fox. The secondary circuit of capital reconsidered: globalization and the U.S. real estate sector. *AJS*, Chicago, v. 112, 1, p. 231-275, jun. 2006.

GUTTMANN, Robert. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos Estudos – Cebrap*, São Paulo, 82, p. 11-33, nov. 2008

HARVEY, David. Flexible accumulation through urbanization: reflections on ‘post-modernism’ in the American city. *In: AMIN, A. Post-Fordism, a reader*. Oxford: Blackwell, 1994.

HARVEY, David. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2015.

LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. *A função social da propriedade na história e na doutrina jurídica*. Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro: UERJ, 1999.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. A importância do Código Civil para a política de regularização fundiária. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 65, p 39-56, jul/dez. 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Perspectivas da urbanização mundial*, 2014. Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wup/>. Acesso em: 8 nov. 2017.

PAULANI, Leda. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 23, 66, p. 25-39, 2009.

PAULANI, Leda. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 36, 3, p. 514-535, jul./set. 2016.

PEREIRA, A. *Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas*. Tese (Doutorado). São Paulo: USP, 2015.

SANFELICI, D. *A metrópole sob o ritmo das finanças: implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2013.

SANFELICI, D. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *EURE*, Santiago, v. 39, 118, 2013.

SANFELICI, D. La industria financiera y los fondos inmobiliarios em Brasil: lógicas de inversión y dinámicas territoriales. *Economía, Sociedad y Territorio*, v. XVII, 54, 2017.

THEODORE, Nik; PECK, JAMIE; BRENNER, Neil. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, 66. Santiago, 2009.

TOPALOV, Christian. *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Edico, 1979.

VASCONCELOS, J. A. M. de. *Regularização fundiária e a urbanização de áreas faveladas em programas financiados pelo BNH*. Rio de Janeiro: BNH, 1986.

