

TARCYLA FIDALGO RIBEIRO

# Dominância Financeira

**Dominância Financeira,  
Regulação Legal e Espaço Urbano:**  
o caso da regularização fundiária no Brasil

# Regulação Legal Espaço Urbano

colecção  
**METRÓPOLES**  
TESES & DISSERTAÇÕES

LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**

## Conselho Editorial

### Coleção Metr poles

Dr. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro – IPPUR/UFRJ

*Presidente do Conselho*

Dra. Ana Lúcia Rodrigues – PPGCS/UEM

Dra. Andrea C. Catenazzi – UNGS/Argentina

Dr. Aristides Moysés – PUC Goiás

Dr. Carlos de Mattos – IEU/PUC Chile

Dr. Carlos Nassi – COPPE/UFRJ

Dr. Emilio Pradilla Cobos – UAM (Universidade Aut noma Metropolitana), México

Dr. Eust gio Wanderley C. Dantas – PPGG/UFC

Dr. Frederico Rosa Borges de Holanda – FAU/UNB

Dr. Jeroen Johannes Klink – UFABC

Dra. Inai  Maria Moreira de Carvalho – PPGCS/UFBA

Dr. José Borzacchiello da Silva – PPGDMA/UFC

Dra. Lúcia B gus – PPGCS/PUC Minas

Dra. Luciana Teixeira Andrade – PPGCS/PUC Minas

Dra. Marcia da Silva Pereira Leite – IFCS/UERJ

Dr. Marcio da Costa – FE/UFRJ

Dr. Manuel Villaverde Cabral – Universidade de Lisboa

Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino – NAPP/UFRN

Dra. Maria Madalena Franco Garcia – FNEM (Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas)

Dra. Maura Pardini Bicudo V ras – PPGCS/PUC São Paulo

Dra. Olga Firkowski – Dept. Geografia/UFPR

Dr. Orlando Santos Junior – IPPUR/UFRJ

Dr. Peter Spink – EAESP/Mackenzie/SP

Dr. Roberto Kant de Lima – INCT-InEAC/UFF

Dr. Roberto Luís M. Monte-M r – CEDEPLAR/UFMG

Dr. Ruben George Oliven – PPGAS/UFRGS

Dr. Ricardo Machado Ruiz – CEDEPLAR/UFMG

Dra. Raquel Rolnik – FAU/USP

Dra. Rosa Moura – IPARDES/PR

Dra. Rosetta Mammarella – FEE/RS

Dra. Simaia do Socorro Sales da Mercês – NAEA/UFPA

Dra. Suzana Pasternak – FAU/USP

*Tarcyla Fidalgo Ribeiro*

DOMINÂNCIA FINANCEIRA,  
REGULAÇÃO LEGAL E ESPAÇO URBANO:  
o caso da regularização fundiária no Brasil

LETRAPITAL

Copyright © Tarcyla Fidalgo Ribeiro, 2021

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.  
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os  
meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto

CAPA Luiz Guimarães

PROJETO GRÁFICO/EDITORIAÇÃO Luiz Guimarães

REVISÃO Do Autor

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

---

R372d

Ribeiro, Tarcyla Fidalgo

Dominância Financeira, Regulação Legal e Espaço Urbano [recurso eletrônico]: o caso da regularização fundiária no Brasil / Tarcyla Fidalgo Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2021.

Recurso digital (Metrópoles)

Formato: pdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-87594-94-1 (recurso eletrônico)

1. Urbanização - Brasil. 2. Direito urbanístico - Brasil. 3. Solo - Uso - Legislação - Brasil. 4. Capitalismo. 5. Livros eletrônicos. I. Título.

21-70436

CDD: 307.760981

CDU: 316.334.56:349.4(81)

---

Camila Donis Hartmann - Bibliotecária - CRB-7/6472

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ  
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro  
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5ª andar – Ilha do Fundão  
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ  
Tels: +55 (21) 3938-1950/1932  
[www.observatoriodasmetrosoles.net](http://www.observatoriodasmetrosoles.net)

LETRA CAPITAL EDITORA  
Telefax: (21) 3353-2236 / 2215-3781  
[vendas@letracapital.com.br](mailto:vendas@letracapital.com.br)  
[www.letracapital.com.br](http://www.letracapital.com.br)

À Maria Amélia (*in memoriam*),  
por tanto, por tudo



“Não é lamentável que a pele de um cordeiro inocente seja transformada em pergaminho? E que o pergaminho sendo escrito, desgrace a vida de um homem? Alguns dizem que a abelha dá ferroadas, mas eu digo que é cera que ela dá. Pois assinei e selei uma vez certa coisa, e nunca mais fui dono de mim mesmo”.

*William Shakespeare*  
*(Henrique VI, parte 2, ato IV, cena 2)*

## Lista de Gráficos e Figuras

Gráfico 1: Títulos da Dívida Pública interna/Produto Interno Bruto .....	77
Gráfico 2: Comparação de taxas de juros reais entre países em desenvolvimento .....	79
Gráfico 3: Crescimento de reservas internacionais brasileiras 2004-2014 .....	80
Gráfico 4: Financeirização e acumulação de capital fixo produtivo 1970-2010 .....	82
Gráfico 5: Endividamento privado (% do PIB) 2001-2016 .....	84
Gráfico 6: Histórico do número de FII registrados para negociação na BM&FBOVESPA.....	100
Gráfico 7: Estoque de Certificados de Recebíveis Imobiliários depositados na CETIP .....	136
Gráfico 8: Estoque de Letras de Crédito Imobiliário depositadas na CETIP.....	137
Figura 1: Linha do tempo regulações sobre regularização fundiária no Brasil .....	150
Figura 2: Fluxograma Perspectiva Global da Administração Fundiária.....	192
Gráfico 9: Emendas por tema MP 759/16.....	204
Gráfico 10: Emendas por partido .....	204

# Sumário

1. Introdução.....	11
Esclarecimentos conceituais preliminares .....	19
2. O capitalismo sob dominância financeira .....	27
2.1 Apontamentos históricos e sistêmicos .....	27
2.2 As relações entre capitalismo sob dominância financeira e neoliberalismo.....	34
2.3 A dominância financeira e a exacerbação do capital fictício .....	40
2.4 Aspectos da dominância financeira .....	42
3. Efeitos da dominância financeira na esfera urbana .....	48
3.1 A dimensão urbana do capitalismo e sua expressão no contexto de dominância financeira .....	49
3.2 Os ajustes espaço-temporais .....	52
3.3 A terra urbana e o capitalismo.....	58
4. O capitalismo sob dominância financeira no Brasil .....	73
4.1 O capitalismo sob dominância financeira no Brasil .....	74
4.2 O capitalismo sob dominância financeira e o espaço urbano no Brasil.....	89
5. A regulação legal e o capitalismo sob dominância financeira .....	105
5.1 O direito, o desenvolvimento dos mercados e o surgimento do capitalismo.....	106
5.2 O direito como instituição e o capitalismo .....	113
5.3 O papel da regulação legal no capitalismo sob dominância financeira .....	121
5.4 A regulação e a inserção brasileira no capitalismo sob dominância financeira.....	128

6. Das interlocuções via regulação legal entre capitalismo sob dominância financeira e o espaço urbano no Brasil: o caso da terra urbana a partir da análise das alterações regulatórias da regularização fundiária .....	149
6.1 Breve histórico da questão fundiária brasileira .....	151
6.2 Os desafios da propriedade fundiária para o aprofundamento da inserção do Brasil no cenário capitalista internacional .....	165
6.3 O papel da regulação nas políticas fundiárias brasileiras no século XX .....	170
6.4 O novo marco regulatório legal da regularização fundiária e a mediação entre a dominância financeira e a terra urbana no Brasil .....	211
7. Considerações finais .....	237
Referências .....	243

---

## Introdução

A presente tese tem como objetivo explorar o papel da regulação legal na mediação das relações entre o capitalismo sob dominância financeira e o espaço urbano, a partir da dimensão fundiária. Para tanto, adotará uma perspectiva interdisciplinar, utilizando elementos dos campos teóricos do planejamento urbano, economia política e direito.

Quanto aos campos teóricos acionados, os estudos urbanos trazem em si uma vocação interdisciplinar, na medida em que a compreensão dos fenômenos que se constituem em seu objeto depende de uma multiplicidade de olhares e saberes, apenas possível por meio de um diálogo estreito entre diversos campos do conhecimento. Apesar disso, a busca pela realização de uma pesquisa em um lugar de intersecção se justifica pela pouca atenção que os três campos citados dão um ao outro, apesar de possuírem objetos em comum e contribuições analítica recíprocas inquestionáveis.

Especificamente no âmbito dos estudos sobre as cidades, o direito é frequentemente negligenciado, formando uma lacuna nas análises tendo em vista as inegáveis relações recíprocas historicamente constituídas entre a ordem legal e a cidade capitalista. Os processos de (re)produção da cidade são necessariamente perpassados pelo direito e sua adequada problematização depende de análise conjunta a partir do campo jurídico em conjugação com outros campos do conhecimento.

Apesar da frequente negligência, é notória a existência de uma proximidade entre capitalismo, direito e espaço urbano estabelecida desde os seus primórdios. No que se refere às relações entre capitalismo e direito autores como Weber (2006, p.251), inclusive, consideram a racionalização da ordem legal como fator determinante para o surgimento do capitalismo, que necessitava de uma ordem jurídica específica, capaz de dar sustentação e garantir as condições para seu funcionamento.

Para além da importância do direito na formação dos mercados e no próprio surgimento do capitalismo, trata-se de uma instituição

fundamental à organização social e diretamente associada ao Estado, tanto para a legitimação das propostas de regulação quanto para a garantia de sua aplicabilidade por meio da coerção. Neste sentido, a disputa pelo direito é fundamental para a prevalência de certos arranjos sociais e econômicos, tendo sido determinante para a manutenção do capitalismo até aqui.

Um aspecto particular do direito que merece destaque na determinação da importância das relações estabelecidas entre direito e capitalismo é o aprofundamento e a proteção da propriedade privada. O desenvolvimento e disseminação de regulações que instituíam e protegiam a propriedade privada permitiram que vários bens, antes fora do mercado, passassem a integrar as dinâmicas mercantis e, posteriormente, capitalistas (TIGAR e LEVY, 1978 e TOPALOV, 1973). O principal alvo da expansão da propriedade privada foi exatamente a terra, objeto do presente trabalho.

Essa expansão da propriedade sobre a terra vem sendo um dos objetivos capitalistas desde sua origem, sempre encontrando resistências e limitações pela própria natureza da terra, que apenas pode ser considerada uma mercadoria fictícia sob o marco teórico marxista visto que não possui valor ao não ser criada a partir de um processo de produção capitalista que conta com o trabalho humano. Esse objetivo adquire especial relevância no momento atual de dominância financeira, no qual a acumulação se dá prioritariamente a partir de relações proprietárias-rentistas, em detrimento da produção.

Neste cenário de especial importância da propriedade – inclusive a fundiária –, o direito se estabelece como elemento fundamental para a estabilização do sistema de acumulação e para a abertura/aprofundamento de novas fronteiras de acumulação, dentre as quais se encontra a terra urbana.

Sob o aspecto metodológico, importante destacar que o direito engloba um conjunto de atos executados por diferentes agentes e com diferentes graus de efetividade – decisões judiciais, leis, normas administrativas, etc. – constituindo uma espécie de sistema de controle social. Apesar de reconhecer a complexidade do sistema jurídico, a tese que ora se introduz terá como foco a dimensão da regulação legal.

O recorte escolhido se justifica por algumas características próprias da regulação legal, como sua maior legitimidade democrática em relação a outras dimensões jurídicas e o elevado grau de segurança capaz de implementar nos âmbitos econômico e social. Além disso, defende-se a existência de uma multiplicidade de funções cumpridas pela regulação formal, independentemente de sua efetividade, como a sinalização de tendências, a coordenação de atividades e relações sociais, o aumento de credibilidade das estruturas de governança (MILHAUPT e PISTOR, 2008, p.4) e a criação de uma gramática própria, pela qual se impõe a lógica do capital (MARAZZI, 2014).

Por outro lado, as relações entre capitalismo e espaço urbano também se encontram historicamente estabelecidas (TOPALOV, 1973, p.8, LEFEBVRE, 2008). Embora as cidades sejam mais antigas que o capitalismo, foram indispensáveis para seu surgimento e desenvolvimento. No momento atual, caracterizado pela dominância financeira, alguns autores (CHRISTOPHERS, 2011 e DE MATTOS, 2016) apontam para um crescimento da importância das cidades para a acumulação capitalista.

Partindo do recorte estabelecido, propõe-se a interpretação de que a regulação legal vem mediando as relações entre o capitalismo e espaço urbano ao longo da história, com destaque para a difusão da propriedade privada, sob o aspecto prático e enquanto ideologia, que se mostra fundamental até os dias atuais.

Conforme mencionado anteriormente, a propriedade assume papel privilegiado no cenário de dominância financeira inerente ao capitalismo na atualidade. Nas últimas décadas, a propriedade tem se mostrado mais relevante para fins de acumulação de capital do que a própria produção, dado o privilégio do rentismo nas dinâmicas capitalistas na atualidade. Por sua vez, o protagonismo da propriedade se liga diretamente à regulação legal, que lhe garante proteção por meio do poder de coerção a ela emprestado pelo Estado.

Deste modo, capitalismo, regulação legal e espaço urbano estabelecem relações recíprocas cuja problematização é fundamental para uma adequada compreensão de diversas transformações recentes nas cidades. Na presente tese pretende-se abordar essas relações a partir da dimensão fundiária, buscando compreender as

recentes alterações na legislação brasileira sobre o tema a partir da perspectiva da mediação exercida pela regulação legal nas relações entre capitalismo e espaço urbano.

Entende-se que essa mediação, no modelo de acumulação capitalista atual sob a dominância da lógica financeira, se realiza a partir da homogeneização do regime jurídico da terra no Brasil, a partir da disseminação de relações de propriedade individual capazes de aprofundar a mercantilização e promover a utilização da terra como ativo financeiro.

O sentido da homogeneização está na constituição das bases para a utilização da terra como capital, por meio de dinâmicas financeiras e de crédito, e também na difusão de um *ethos* relacionado com o uso capitalista da terra, que pode ser entendido como uma expressão do próprio *ethos* neoliberal.

A terra se coloca como um desafio renovado para o capitalismo sob dominância financeira, com maior destaque para as tensões relativas à sua conversão em mercadoria e, em última instância, ativo financeiro. Assim, o avanço de um capitalismo dominado pela lógica financeira impõe uma nova dinâmica à terra, em especial a urbana, que pressupõe a homogeneização do seu regime jurídico a partir do paradigma da propriedade privada individual e um controle registral estrito, de modo a garantir o aprofundamento da sua conversão em mercadoria e utilização como ativo financeiro.

Esta dinâmica imposta à terra urbana se relaciona diretamente com a submissão das próprias cidades, de forma crescente, à lógica financeira, mediada pela regulação legal. A visão dos espaços urbanos como soluções virtuosas para crises de sobreacumulação ou como novas fronteiras de acumulação, abre espaço para sucessivas tentativas de levar ao limite a conversão da terra urbana em mercadoria e sua utilização como ativo financeiro. Esse processo passa, obrigatoriamente, pelo aspecto regulatório, diretamente relacionado ao papel do Estado em um cenário de hegemonia neoliberal.

A regulação legal assume papel de destaque nesses processos na medida em que é a responsável por construir as bases para sua ocorrência. É a regulação que dá o primeiro passo para a homogeneização do regime jurídico da terra urbana, e que permite a abertura de novas formas de acumulação que tenham o urbano como base.

O tema proposto dialoga diretamente com processos políticos, sociais e econômicos atualmente em curso no Brasil. Ao longo da tese se buscará demonstrar como estes processos estão conectados, apesar das contradições que lhes são inerentes, afetando de forma decisiva a atuação da regulação legal como mediadora no aprofundamento da dominância financeira no país.

No caso específico da terra urbana, defende-se que estes processos, políticos, sociais e econômicos, produziram uma conjuntura de alteração do marco normativo e do modelo de regularização fundiária adotado no país, representada pela Lei 13.465 (BRASIL, 2017) e aprofundada por regulações e projetos posteriores, que parece ser uma tentativa de estabelecer as condições para uma nova etapa do processo de mercantilização e para o aprofundamento da financeirização da terra urbana, em consonância com os interesses de frações capitalistas ligadas ao capital imobiliário e financeiro.

Como será detalhado mais adiante, a Lei 13.465 (BRASIL, 2017) transforma a regularização fundiária em um instrumento primordialmente de titulação sob o regime da propriedade privada individual, em detrimento de outros aspectos privilegiados no modelo anterior como a regularização urbanística e a mitigação de riscos aos moradores. Com isso, estabelece as condições para a promoção da homogeneização do regime jurídico da terra no Brasil, pressuposto para uma nova etapa do processo de mercantilização da terra e aprofundamento de seu processo de financeirização.

A referida lei, em conjunto com outras regulações posteriores no mesmo sentido, se inserem em um cenário político de “tomada de iniciativa” de forças mercantis e financeiras que passaram a dominar a coalizão de poder estatal e que, no âmbito da gestão fundiária, se dedicaram à destruição do marco normativo anterior e sua respectiva gramática protetiva e sua substituição por um novo marco carregado por uma gramática capitalista da terra que visa a torná-la, legalmente e no âmbito das relações sociais, prioritariamente capital, mercadoria e ativo financeiro.

A edição de regulações e projetos posteriormente à lei 13.465 (BRASIL, 2017) no sentido de aprofundar e aperfeiçoar seus dispositivos, reafirma a importância do tema no cenário atual de inflexão ultraneoliberal disseminado no país. Isto porque, conforme se buscará demonstrar, a condição de irregularidade de

parte importante do estoque fundiário brasileiro impõe um esforço maior do Estado, especialmente no aspecto regulatório, para o aprofundamento de sua inclusão na dinâmica capitalista.

A necessidade deste maior esforço, que parece ter sido assumido como prioridade dos governos a partir do momento político e econômico de inflexão ultraneoliberal - marcado pelo impeachment da presidenta Dilma Rousseff -, se justificaria pelos diversos riscos que envolvem o aporte de capitais nas cidades brasileiras e, especificamente, as negociações que envolvem a terra urbana no Brasil, como mercadoria ou ativo financeiro.

Ainda sob o aspecto metodológico, cabe destacar que não se pretende adotar uma caracterização monolítica da regulação como instrumento de tal e qual fração capitalista. No caso concreto analisado, qual seja, o da regularização fundiária, o caleidoscópio de interesses cristalizados na lei é claro e essa perspectiva não escapa à análise pretendida. No entanto, defende-se que a multiplicidade de interesses cristalizada na lei não foi capaz de alterar seu objetivo principal, qual seja, o de pavimentar o caminho para uma nova etapa de mercantilização e para o aprofundamento da utilização da terra urbana no Brasil como ativo financeiro.

Neste sentido, a hipótese que se apresenta é de que a regulação legal sobre a regularização fundiária representaria uma mediação que, a partir da homogeneização do regime jurídico da terra urbana, permitiria o aprofundamento das relações entre capitalismo sob dominância financeira e espaço urbano, a partir do aprofundamento da conversão da terra urbana em mercadoria e sua utilização como ativo financeiro.

Para a problematização da hipótese apresentada serão utilizados elementos dos três campos do conhecimento anteriormente destacados para a análise dos diversos aspectos envolvidos no processo de propositura e aprovação da Lei 13.455 (BRASIL, 2017), bem como dos diversos projetos e regulações posteriores que aprofundam seus objetivos.

Importante destacar que o caso escolhido para análise se constitui em um processo ainda em curso, do qual apenas é possível analisar o retrato dos interesses cristalizado no texto legal, as concepções ideológicas presentes explícita e implicitamente no debate e nos projetos de leis como expressões de interesses econômicos e as

tendências apresentadas com sua aprovação. A abordagem de um processo nesse estágio de desenvolvimento não permite que sejam feitas demonstrações inequívocas de efetividade ou análises de resultado, mas o material disponível é suficiente para uma análise sobre as funções eventualmente desempenhadas pela regulações legais sobre a regularização fundiária no Brasil.

Apesar das limitação impostas pelo momento histórico de redação da tese, sua relevância se mantém na medida em que as pesquisas realizadas sobre as articulações entre o capitalismo sob dominância financeira e o espaço urbano – via de regra com foco nos setores imobiliário e financeiro – pressupõem um cenário homogêneo da propriedade no país – sob os aspectos jurídico, sociais e conceituais - no sentido do cumprimento de pressupostos capitalistas que, na realidade, é minoritário. Com isso, ignoram a importância da mediação regulatória e os processos envolvidos no seu estabelecimento.

Antes de ingressar no estudo de caso – e na materialização analítica da interdisciplinaridade buscada na presente tese -, no entanto, será importante apresentar ao leitor outros aspectos, referentes a uma contextualização mais ampla sobre o que se entende por capitalismo sob dominância financeira e suas interlocuções com o espaço urbano, bem como uma análise mais detida da situação do Brasil diante do cenário capitalista internacional.

Do mesmo modo, será necessário abordar detidamente o papel do direito, sob o recorte da regulação legal, como mediador das relações entre o capitalismo e o espaço urbano, especialmente a partir da dimensão fundiária, historicamente e na atual etapa de dominância financeira.

Tudo isso para, enfim, estabelecer um diálogo entre os processos e referências até então acionadas para uma adequada análise da Lei 13.465 (BRASIL, 2017) e regulações posteriores, buscando compreender o processo de alteração regulatória como uma mediação no sentido do aprofundamento das relações entre a dominância financeira e o espaço urbano brasileiro, que ganha destaque acentuado a partir da inflexão ultraneoliberal ocorrida a partir de 2016.

Para tanto, a presente tese se encontra estruturada em cinco capítulos, para além das sessões de introdução e conclusão.

No primeiro, será apresentado ao leitor o conceito capitalismo sob dominância financeira e suas relações com o conceito de neoliberalismo. Além da análise conceitual, procura-se destrinchar seu mecanismo de acumulação preferencial, focado na lógica do capital fictício, problematizando seus limites e implicações.

No segundo capítulo, busca-se apresentar os efeitos da dominância financeira nas cidades, com foco na terra urbana e os desafios, históricos e contemporâneos, que sua apropriação representa para o capitalismo.

No terceiro capítulo busca-se trazer as reflexões anteriores sobre a etapa atual de dominância financeira do capitalismo e seus efeitos no espaço urbano brasileiro. Para tanto, serão analisados aspectos da inserção do Brasil no cenário mundial de dominância financeira, com destaque para o caráter subordinado de tal inserção e suas consequências, bem como as formas pelas quais esta inserção apresenta rebatimentos no espaço urbano.

No quarto capítulo são abordadas as relações entre regulação legal e capitalismo sob dominância financeira. Para tanto, realiza-se uma breve incursão histórica com o objetivo de evidenciar a temporalidade longínqua das relações entre capitalismo e regulação legal. Para além dessa contextualização, o capítulo se volta para o papel específico de mediação realizado pela regulação legal nas relações entre capitalismo e terra urbana e suas funções no momento atual de dominância financeira.

Por fim, no quinto capítulo será apresentado o estudo de caso sobre o novo marco normativo de regularização fundiária instituído no país, Lei 13.465 (BRASIL, 2017), e os projetos e regulações posteriores editadas sobre o tema. A partir de uma contextualização histórica, seguida de análise sobre o processo legislativo e o texto legal, pretende-se abordar o papel deste novo marco normativo na homogeneização do regime jurídico que incide sobre o estoque fundiário urbano brasileiro que pretende condicionar a terra ao uso capitalista, orientado pela busca da acumulação de capital. O capítulo também abordará outras iniciativas regulatórias sobre o tema introduzidas desde a aprovação do referido marco normativo, todas no sentido de aprofundar e aperfeiçoar seus termos e instrumentos para o alcance mais completo e rápido possível de seus objetivos.

Esse último capítulo servirá como uma espécie de síntese do argumento inicialmente apresentado, qual seja, do papel de mediação da regulação legal no aprofundamento das relações entre o capitalismo sob dominância financeira e espaço urbano no Brasil a partir da dimensão fundiária.

## Esclarecimentos conceituais preliminares

Ainda a título introdutório, faz-se indispensável esclarecer o sentido em que alguns termos serão usados na presente tese, bem como justificar, desde já, algumas opções conceituais realizadas.

O termo “financeirização” tem sido utilizado de forma ampla por representantes de diversas áreas do conhecimento. Este fato, ao mesmo tempo 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 (CHRISTOPHERS, 2015, p.83/84).

Para evitar qualquer confusão conceitual ou terminológica, opta-se na presente tese pela utilização da expressão ‘capitalismo sob dominância financeira’ - guardando certa analogia ao termo utilizado por Guttman (2008, p.12) -, para tratar da atual forma de organização do capital na qual há uma predominância da esfera financeira sobre a produtiva, com a conseqüente imposição de uma lógica e de um tempo próprios de acumulação de capital, voltados para um retorno o maior e mais rápido possível para investidores e acionistas.

Além da predominância da esfera financeira sobre a produtiva, adota-se como um dos pressupostos deste trabalho uma compreensão mais ampla do capitalismo sob dominância financeira como processo de disseminação da lógica financeira em diversos setores econômicos e relações sociais, especialmente nos últimos vinte ou trinta anos (SANFELICI, 2013, p.29/30).

Cabe esclarecer que, apesar da escolha conceitual por “capitalismo sob dominância financeira”, o termo “financeirização” ainda estará presente na tese, 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 esclarecimento conceitual que se faz necessário para o desenvolvimento da presente tese se refere à diferenciação entre mercantilização e financeirização, movimentos característicos do capitalismo sob dominância financeira, nos termos anteriormente expostos. Embora muitas vezes apresentados de forma indistinta, entende-se estar diante de conceitos diversos, podendo-se considerar, “a grosso modo”, o segundo como resultado de um processo de aprofundamento do primeiro.

Assim, a mercantilização versa sobre o processo de transformação de determinados objetos em mercadoria, no sentido de mudança operada para a circulação através da compra e venda, mediada por um preço. No âmbito fundiário, a mercantilização da terra (sempre incompleta pelo seu caráter de mercadoria fictícia) se dá a partir da sua inserção de em uma lógica de busca do lucro a partir da sua transação direta. Neste sentido, a terra se torna mercadoria, tanto quanto possível, na medida em que passa a ser gerida e pensada no sentido de se transformar em um tipo de capital.

Por sua vez, a financeirização, conforme entendida na presente tese, é o processo de utilização de determinados objetos e ativos como lastro de títulos securitizáveis, levando ao aprofundamento de sua autonomização no que se refere à relação entre preço e valor e à redução do seu tempo de rotação<sup>1</sup>, a partir da possibilidade de sua formatação como títulos negociados em bolsas de valores. Trata-se de processo que impõe uma lógica de valorização acionária e cartular à gestão de bens antes fora deste circuito. No âmbito fundiário, a financeirização da terra – ou sua conversão em ativo financeiro – envolve seu crescente uso como lastro de ativos financeiros e a fixação de seu preço a partir do parâmetro da taxa de juros.

Conforme anunciado anteriormente, parece haver uma relação direta entre financeirização e mercantilização, na medida em que a conversão em mercadoria é fundamental para qualquer movimento no sentido de financeirização de certo bem e sua “transformação” em título e/ou ativo financeiro, ao mesmo tempo em que a utilização de determinado bem como lastro de títulos ou ativo financeiro aprofunda seu caráter de mercadoria, em um ciclo de

---

<sup>1</sup> O tempo de rotação do capital, para Marx (2017, p.355), pode ser definido a partir da conjugação do tempo de produção com o tempo de circulação, permitindo a completude do ciclo D-M-D’.

retroalimentação entre os dois processos que poderia ser entendido como uma “mercantilização financeirizada”.

Além da distinção acima proposta, outro termo que merece esclarecimentos é “mercadorização”, muitas vezes utilizado como sinônimo de mercantilização, mas que na presente tese será empregado na tentativa de exprimir os sucessivos processos de tentativa do capital de ampliar seus mercados.

No âmbito da economia, parece importante esclarecer o conceito de sobreacumulação, utilizado em vários momentos do texto e especialmente importante para o estabelecimento das relações entre capitalismo o espaço urbano.

A sobreacumulação é um conceito típico da análise marxista que define a situação através da qual os investidores deixam de empregar seu capital pela ausência de possibilidades de obtenção de uma taxa de lucro média mínima, levando a uma desvalorização do capital. As situações de sobreacumulação são tendenciais no sistema capitalista e formam crises periódicas no seu sistema de acumulação, as chamadas “crises de sobreacumulação”. Estas crises necessitam de soluções que passam, via de regra, pela busca de novas frentes de expansão para o capital, sendo o espaço urbano uma das frentes preferenciais nestes casos.

Outro termo que merece uma conceituação preliminar a fim de aclarar a exposição da presente tese é a securitização. Nas palavras de Silva Filho (2014, p.14), “securitização de ativos consiste no processo de agrupamento de uma variedade de ativos reais e/ou financeiros – denominados de ‘ativos-base’ – para compor novos títulos de propriedade, que posteriormente serão negociados nos mercados financeiros”.

Esse processo envolve uma desintermediação financeira e permite uma distribuição do risco de eventual desvalorização individual de qualquer dos ativos-base, além de facilitar a circulação financeira pela redução de custos de transação.

A última expressão ligada à economia que será bastante utilizada na presente tese, 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, p.353). É consubstanciado “como direitos

contratuais transacionáveis sobre um fluxo de renda futuro” e se relaciona com o capital portador de juros na medida em que “a formação do capital fictício é a conversão de um fluxo de renda futura em um valor capital no presente” (PALLUDETO e ROSSI, 2018, p. 7/8).

Talvez a característica mais relevante do capital fictício seja exatamente seu potencial de capitalização, ou seja, trazer para o presente a expectativa de valor futuro de determinados ativos, com a capacidade de “tornar qualquer fluxo de renda potencialmente capital que se materializa em um título financeiro precificado pelo mercado” (PALLUDETO e ROSSI, 2018, p. 8). Esse caráter de antecipação de expectativa de valor permite uma certa autonomização dos preços de transação das formas cartulares em relação aos seus lastros.

No entanto, apesar de ter a denominação de fictício exatamente relacionada a esta suposta autonomização de seu lastro no que se refere ao preço de negociação - devido à característica da capitalização - não se pode perder de vista que o capital fictício possui uma expressão real imediata 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 convertibilidade imediata em dinheiro.

Harvey (2013, p.354/355) nos alerta para o fato de que o capital fictício é uma forma necessária para a acumulação capitalista. É através dele que se consegue em alguma medida superar a contradição imposta pela necessidade de capital fixo diante da preferência por liquidez, 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 à sua lógica dos altos retornos financeiros em alta velocidade (CARCANHOLO e NAKATANI, 2015, p.34).

A partir do exposto, uma diferenciação importante deve ser desde já estabelecida entre as expressões capital fictício e mercadoria fictícia. Embora utilizem o mesmo adjetivo, trata-se de conceitos

completamente distintos. Enquanto o capital fictício se refere a uma antecipação de expectativa de valorização futura, mercadoria fictícia é definida por Polanyi (2000, p.78) como a expressão de bens ou ativos que são comercializados – e portanto recebem a atribuição de um preço – mas não possuem valor, como a terra . Isto porque não são produzidos pelo trabalho humano sob a lógica de produção capitalista, requisitos estabelecidos pela teoria marxista para o reconhecimento da condição de mercadoria. Sendo assim, recebem o nome de mercadoria fictícia por não se enquadrarem no conceito marxista de mercadoria, mas ainda assim serem transacionadas por meio da atribuição de preço.

Por sua vez, no campo jurídico, algumas expressões também merecem esclarecimentos prévios a fim de situar o leitor. As primeiras serão aqui apresentadas na forma de uma diferenciação entre direito e regulação legal.

O direito pode ser conceituado como um “conjunto de normas de conduta social, imposto coercitivamente pelo Estado, para realização de segurança, segundo critérios de justiça” (NADER, 2001, p.63). Trata-se portanto do sistema de diversas modalidades de norma, com aplicação social geral e dotado de coerção estatal. A regulação legal, por sua vez, é aquela que apresenta as características típicas da lei, dentre as quais destacamos como principais: generalidade, abstração, obrigatoriedade e coercibilidade.

A generalidade determina que a regulação legal deve se destinar a uma coletividade, seja um grupo ou toda a sociedade, mas nunca a apenas um indivíduo. A abstração determina a necessidade de que a regulação legal faça referência a uma pluralidade indeterminada de situações, e não apenas a um caso específico. Por sua vez, a obrigatoriedade se refere ao dever de todos em obedecê-la, sem possibilidade de alegação de desconhecimento. Por fim, a coercibilidade se refere à possibilidade de uso da força estatal para obrigar a observância da regulação legal.

A regulação legal, na presente tese, é compreendida como gênero que engloba as leis e medidas provisórias, que se diferenciam pelo seu processo de edição e pela vigência. Enquanto as leis devem obrigatoriamente passar pelo processo legislativo, que lhe garante maior legitimidade, e possuem vigência via de regra por prazo indeterminado, as medidas provisórias são editadas unilateralmente

pelo chefe do poder executivo, têm um caráter autoritário e são reservadas para casos que apresentem urgência e relevância, com vigência limitada por 60 dias prorrogáveis por igual período, prazo no qual deverá ser apreciada pelo poder legislativo.

Outro conceito jurídico largamente utilizado na presente tese é o de propriedade plena individual. Embora a propriedade assuma diversos significados, aqui ela é utilizada em seu sentido jurídico, qual seja, a garantia ao proprietário individual dos direitos de usar, gozar, dispor e reaver a coisa de quem injustamente a detenha, nos termos do artigo 1.228 do Código Civil (BRASIL, 2002). No âmbito fundiário, essas prerrogativas, que definem o regime jurídico da propriedade privada no Brasil, garantem as condições necessárias para o adequado uso capitalista da terra. No entanto, conforme exposto na primeira parte da introdução, temos um cenário de baixa submissão da terra ao regime jurídico da propriedade individual plena no país.

Outro conceito a ser destacado neste momento introdutório, qual seja, o de irregularidade fundiária. Entende-se por irregularidade fundiária, na presente tese, a irregularidade da terra sob os aspectos (i) jurídico, relativo à falta de registro ou problemas nas operações de transmissão; (ii) urbanístico, relativo a imóveis construídos/ alterados em desrespeito às regras gerais ou especiais de urbanismo e/ou (iii) ambiental, relativo a imóveis situados em áreas de inescapável risco geológico ou de proteção ambiental. As irregularidades não são necessariamente cumulativas, de modo que a presença de qualquer delas dá ensejo à caracterização da propriedade como irregular.

O conceito de irregularidade fundiária está amparado na obra de Durand-Lasserve e Clerk (1996), que o apresenta da seguinte forma:

O termo 'assentamento irregular' inclui uma pluralidade de situações e dinâmicas locais. Pode ser definido como uma área ou assentamento onde o desenvolvimento (expansão espacial) e a ocupação não estão de acordo com os parâmetros legais, urbanísticos e ambientais definidos pela autoridade pública. (tradução nossa) (DURAND-LASSERVE e CLERK, 1996, p.9)

Além disso, essa definição é obtida por meio da interpretação *contrario sensu* das disposições legais sobre o conceito de regularização fundiária (art. 46 da Lei 11977/09 – revogado – e art. 9 da Lei 13465/17), ou seja, partindo do conceito de regularização podemos definir quais seriam as hipóteses de irregularidade. O conceito de regularização fundiária atualmente em vigor, presente na Lei 13.465 (BRASIL, 2017) é o seguinte:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. (BRASIL, 2017, p.25)

Como será problematizado no capítulo 6 da presente tese, o conceito acima apresentado se refere à um modelo de regularização fundiária voltado para a titulação e formalização registral dos imóveis, em detrimento de uma perspectiva chamada de “regularização fundiária plena”, expressa por meio de um microsistema jurídico formado pela Constituição Federal (arts 182 e 183), Estatuto da Cidade (art. 2) e Lei 11.977/09 (capítulo III) que entendia a regularização como um instrumento de garantia de direitos às populações urbanas vulnerabilizadas por meio de uma série de medidas “pautadas pela inclusão social e ampliação da cidadania [envolvendo] não apenas a melhoria imediata das condições urbanas de vida dos mais pobres, como também a construção de um modelo mais incluyente e democrático de cidade para o futuro” (ROLNIK, 2007). No âmbito da regulação legal, a diferença entre os modelos se expressa pela retirada, na Lei 13.465 (BRASIL, 2017), dos objetivos da regularização fundiária expressos no artigo 46 da Lei 11.977 (BRASIL, 2009):

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade

urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.  
(grifo nosso)

Por sua vez, outro conceito que merece atenção é o de direito à cidade. Na presente tese, tal conceito é entendido como um conjunto de dois elementos: (i) expressão de direitos sociais dos cidadãos e (ii) direito à autodeterminação e fruição da cidade em uma perspectiva Lefebvriana.

Cabe destacar que o direito à cidade possui um conteúdo jurídico claro no ordenamento jurídico brasileiro por meio de sua abordagem, ainda que indireta, em três regulações legais: (i) a lei 7347/85, que regula os direitos coletivos e inclui a lesão à ordem urbanística entre eles (art. 1, VI); (ii) a Constituição Federal de 1988, que embora não use a expressão “direito à cidade”, incorpora no seu capítulo sobre a política urbana a cidade como um bem jurídico tutelado e (iii) o Estatuto da Cidade que prevê expressamente a garantia do “direito a cidades sustentáveis” (Lei 10.257, art. 2).

Por fim, o último conceito jurídico a ser explorado neste momento introdutório é o de moradia adequada, uma das bases das políticas de regularização fundiária plena, assim como o direito à cidade. O direito à moradia adequada é um direito universal, disposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e em diversos outros tratados e documentos internacionais. Trata-se de conceito que amplia a ideia de moradia como apenas uma casa, no sentido de paredes e teto. O direito à moradia adequada se refere ao direito de que toda a pessoa tenha acesso a um lar seguro e estável, em localização dotada de infraestrutura, com acesso a serviços públicos, valor acessível e adequação cultural. Esses elementos estão dispostos no comentário geral n. 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Todos estes conceitos serão retomados e aprofundados ao longo da tese, valendo estes esclarecimentos preliminares apenas como uma baliza para o leitor de modo a permitir uma compreensão mais adequada do texto.

## O capitalismo sob dominância financeira

Este capítulo se dedicará a uma apresentação teórica do que se entende, na presente tese, como capitalismo sob dominância financeira e suas relações com o neoliberalismo. O objetivo é introduzir o conceito para o leitor a partir de uma análise do seu mecanismo de acumulação preferencial, focado na lógica do capital fictício, e da apresentação dos principais temas focais dos estudos desenvolvidos, até a presente data, sobre o tema.

Espera-se, com isso, dar ao leitor uma ampla contextualização sobre o capitalismo sob dominância financeira, conceito e fenômeno fundamental para o argumento desenvolvido na presente tese.

### 2.1 Apontamentos históricos e sistêmicos

A dinâmica atual do capitalismo, marcada pela predominância e dominação da esfera financeira sobre a produtiva, começa a se constituir a partir de 1970, especialmente a partir do fim do acordo de Bretton Woods, com a desvinculação do dólar em relação ao ouro e uma sequência de desregulamentações dos sistemas de protecionismo nacionais no que se refere ao fluxo internacional de capitais. Importante ainda destacar que estas mudanças se dão no contexto da ascensão hegemônica de um ideário neoliberal, em parte como resposta à crise do Keynesianismo e da ideologia do Estado de bem-estar social, também na década de 70 do último século.

Neste contexto, cabe ressaltar desde já o papel fundamental das alterações regulatórias e das inovações tecnológicas para a dominância financeira (GUTTMANN, 2008, p.4/5), tema que será explorado em profundidade ao longo da tese. Se as desregulamentações dos sistemas de protecionismo nacionais possibilitaram o aumento do fluxo de capitais entre os países, as regulamentações no sentido de criação de instrumentos e estruturas financeiras foram fundamentais para o cenário de dominância alcançado atualmente pelo circuito financeiro no capitalismo. Por sua vez, as inovações tecnológicas,

especialmente no campo da informática e comunicação, permitiram a criação de novos instrumentos e facilitaram o acesso aos mercados financeiros, sendo responsáveis diretas pela sua disseminação na esfera social e conseqüente crescimento.

Além destes fatos que compõem o cenário da emergência da dominância financeira no capitalismo, é preciso ressaltar que suas bases estão colocadas há muito no capitalismo, quais sejam, o sistema de crédito e o capital portador de juros.

O sistema de crédito, ao menos em um formato embrionário, tem origem antes mesmo do capitalismo, tendo como uma de suas primeiras manifestações os títulos criados para troca entre mercadores de diferentes cidades ou feudos, ainda na idade média, ou mesmo os empréstimos de moeda realizados mediante contraprestação desde este período (ROSA JR., 2019, p.83).

Dentro do sistema capitalista, o sistema de crédito se mostra como elemento altamente funcional na medida em que (i) permite a aquisição/produção de bens necessários à acumulação que na via individual não seria possível pelo montante que exigem (especialmente atrelados a tipos de capital fixo), (ii) aquece a demanda e (iii) ao mesmo tempo permite uma aceleração do tempo de rotação do capital, essencial para a elevação dos lucros. Essa aceleração é possível a partir do sistema de crédito visto que, com ele, deixa de ser preciso esperar pela realização do valor das mercadorias para o início de um novo ciclo de investimento, bastando ao capitalista obter capital por empréstimo ofertando os resultados da realização futura de sua mercadoria como pagamento e/ou garantia.

Ocorre que o sistema de crédito opera por meio da oferta de capital a juros, o que significa que um determinado montante de capital emprestado deve ser devolvido acrescido de mais algum capital, a título de compensação pela indisponibilização do uso dos recursos pelo seu proprietário, além dos riscos de inadimplemento que este assume com o empréstimo. De acordo com David Harvey:

Entendido como um todo integrado, o sistema de crédito pode ser encarado como uma espécie de sistema nervoso central por meio do qual a circulação total do capital é coordenada. Ele permite a realocação do capital monetário

entre as atividades, firmas, setores, regiões e países. Promove a articulação de diversas atividades, uma divisão incipiente do trabalho e uma redução nos tempos de rotação. Facilita a equalização da taxa de lucro e arbitra entre as forças que contribuem para a centralização e descentralização do capital. Ajuda a coordenar as relações entre os fluxos de capital fixo e capital circulante. A taxa de juros reduz os usos atuais em contraposição às exigências futuras, enquanto formas de capital fictício vinculam os fluxos do capital monetário atual com a antecipação dos frutos futuros do trabalho. (...) O capital que rende juros pode desempenhar todos esses papéis porque o dinheiro representa um poder social geral. Por isso, quando está concentrado nas mãos dos capitalistas – uma concentração que reflete a apropriação do mais valor – o dinheiro passa a expressar o poder da propriedade capitalista ‘fora de’ e ‘externo’ a qualquer processo específico de produção de mercadoria. O capital monetário, quando mobilizado mediante o sistema de crédito, pode operar como o capital comum da classe capitalista. (HARVEY, 2013, p.374/375)

A esta apresentação simplificada do sistema de crédito deve ser acrescentado o papel indispensável dos títulos de crédito, existentes desde a Idade Média e fundamentais para a circulação e garantia do capital creditício. Com o desenvolvimento do sistema de crédito, estes títulos passam a ser renegociados, de modo a acelerar ainda mais o tempo de rotação do capital. As novas negociações, típicas de períodos modernos de dominância financeira, embora tenham em consideração o valor nominal atribuído a cada título negociado, podem envolver montantes mais elevados ou diminutos, conforme as expectativas futuras de recebimento dos valores inicialmente emprestados e nominados nos referidos títulos.

Trata-se, ainda que de forma simplificada, do instrumento da “securitização”, inovação indispensável para o crescimento da esfera financeira. Por meio deste instrumento foi possível distribuir riscos e promover uma desintermediação financeira, ampliando as possibilidades de transações financeiras a partir da combinação entre liquidez e rentabilidade.

Este movimento amplia, a níveis antes inimagináveis, o volume do que se denomina de capital fictício, que tem como característica principal a capitalização, ou seja, a antecipação de expectativas de valorização que levam a um descolamento entre os valores de negociação e os nominalmente representados por determinado título. Com isso, permite-se a perda da correlação entre o valor, que só pode ser definido pelo trabalho humano conforme a teoria marxista, e o preço destes ativos, em um movimento de fetichização que pode, facilmente, levar à ilusão de que o dinheiro pode se autovalorizar.

Até certo ponto este processo é aceitável e até desejável pelo capitalismo, visto que permite dinamizar as trocas e estabilizar eventuais tendências de sobreacumulação e/ou decréscimo de lucros. Além disso, dentro de certa razoabilidade em termos quantitativos, quaisquer problemas que venham a ocorrer nesta esfera fictícia poderiam ser solucionados por conta própria, sem impactos significativos para a esfera “real” do capitalismo.

A forma problemática desta dinâmica se estabelece quando ela deixa de se subordinar às necessidades das esferas “reais” do capitalismo, se autonomizando e ganhando vulto quantitativo que impede seu controle, acabando por resultar em uma dominação das demais atividades do sistema capitalista e desestabilizando o sistema pelo caráter altamente especulativo das suas atividades.

Além disso, estabelece-se uma forma de acumulação baseada na propriedade, especialmente de capitais fictícios, em detrimento da produção. Ou seja, trata-se de um momento de ascensão e valorização do rentismo, considerado como um comportamento parasitário a ser combatido no capitalismo em sua fase industrial. Nas palavras de Leda Paulani:

Já que a mão de obra e as máquinas parecem estar sendo cada vez mais deslocadas pelo conhecimento e pela informação, já que os capitais associam-se em holdings cada vez mais afastadas do chão da produção, já que os capitalistas são cada vez mais difusos grupos de investidores associados em fundos, consórcios e *private equities*, já que os principais ativos das empresas são imagens, marcas e patentes, parece que o capital terceirizou a exploração, delegou a outrem o trabalho sujo de

comandar a expropriação, deixou para lá o lucro e instalou-se confortavelmente nos espaços sociais que lhe garantem ganhos. Seus rendimentos agora não têm nada que ver com a atividade de explorar e ser explorado, eles são “direitos” que a propriedade lhe confere. Numa espécie de fetichismo ao quadrado, a acumulação parece perseguir um roteiro de mundo virtual, onde a exploração é imaginária. (PAULANI, 2016, p.24)

Este é o fenômeno que parece estar em desenvolvimento no presente, em um cenário de dominância financeira do capitalismo.

Ainda sob o viés histórico, diversos autores, partindo da estrutura do fenômeno e suas manifestações práticas, se dedicam ao debate sobre o caráter inovador ou não da dominância financeira e suas características sistêmicas, sob a perspectiva do capitalismo histórico. Neste cenário, cabe destacar as proposições de Chesnais (2002, p. 56) e Arrighi (2003, p.218 e ss.), o primeiro defendendo o caráter inovador do fenômeno e o segundo partindo de uma visão histórica cíclica que o caracterizaria como uma etapa em repetição, embora admitindo certos aspectos de inovação.

Chesnais (2002, p.58) traz a hipótese de que o fenômeno da dominância financeira caracterizaria uma nova configuração do capitalismo. Sua análise parte da ideia de que a dominância financeira vivida atualmente teria ligação direta com a hegemonia norte americana, e apenas teria se completado neste país.

Assim, localiza, sob os aspectos espacial e temporal, a dominância financeira como um fenômeno relativamente recente – observável desde a década de 80 do último século – e vinculado aos Estados Unidos e Inglaterra, atual e anterior potência mundial, respectivamente.

Apesar da hipótese que guia sua análise, e do entendimento pelo caráter inovador da dominância financeira atualmente vivenciada pelo capitalismo, o autor conclui que não poderíamos estar diante de um novo regime de acumulação, embora pareça ter se instituído uma nova fronteira para esta, na medida em que a dominância financeira é incapaz de garantir a estabilidade necessária para um novo ciclo sustentável de crescimento (CHESNAIS, 2002, p.60).

Chama atenção sua análise sobre o caráter social e político do surgimento e permanência da dominância financeira, associada

à hegemonia norte americana e ao controle econômico, político e ideológico exercido por este país diretamente e através de instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio. Esses mecanismos de controle teriam sido responsáveis pela difusão da dominância financeira aos demais países, em uma escala cada vez maior, dada sua utilidade para o funcionamento do sistema. Essa difusão teria sido consequência da imposição de ajustes estruturais com medidas de liberalização e desregulação dos mercados nacionais, como exigência para empréstimos e/ou negociações de dívidas, permitindo a abertura de diversos países para fluxos de capitais e títulos financeiros.

Por sua vez, Arrighi (2003, p.218 e ss.) baseia sua análise sobre o fenômeno da dominância financeira em um viés histórico, que enxerga o capitalismo como uma estrutura de sucessão cíclica de estágios parcialmente superpostos. Essa estrutura se caracterizaria por um primeiro período de expansão financeira, seguido de um período de consolidação e desenvolvimento do novo regime de acumulação, que por sua vez levaria a um novo período de expansão financeira. As propriedades de cada período são descritas pelo autor:

O aspecto principal do perfil temporal do capitalismo histórico aqui esquematizado é a estrutura semelhante de todos os séculos longos. Todos esses constructos consistem em três segmentos ou períodos distintos: (1) um primeiro período de expansão financeira, no correr do qual o novo regime de acumulação se desenvolve dentro do antigo, sendo seu desenvolvimento um aspecto integrante da plena expansão e das contradições deste último; (2) um período de consolidação e desenvolvimento adicional do novo regime de acumulação, no decorrer do qual seus agentes principais promovem, monitoram e se beneficiam da expansão material de toda a economia mundial; e (3) um segundo período de expansão financeira, no decorrer do qual as contradições do regime de acumulação plenamente desenvolvido criam espaço para o surgimento de regimes concorrentes e alternativos, um dos quais acaba por se tornar o novo regime dominante. (ARRIGHI, 2003, p.219/220)

Aplicando este raciocínio ao “longo século XX”, que se estenderia até o presente momento de acordo com o autor, estaríamos vivenciando o último período do regime hegemônico norte-americano, marcado pelo segundo período de expansão financeira que levaria até sua crise terminal (ARRIGHI, 2003, p.222). Período semelhante já teria sido vivenciado anteriormente em pelo menos outras duas oportunidades, quando da queda da hegemonia dos regimes holandês (séculos XVII e XVIII) e britânico (final do século XVIII e século XIX).

No entanto, apesar do caráter cíclico da dominância financeira, entendida pelo autor como última etapa de certo regime hegemônico, este observa que há características de inovação no momento atual, como a progressiva redução do tempo necessário para a superação de cada estágio, o que o leva a concluir pela aceleração do ritmo da história capitalista. Além disso, embora o tempo necessário para a superação dos regimes venha decrescendo, o tamanho e complexidade de seus principais agentes vem aumentando, embora não em progressão contínua dada a tendência a um movimento pendular dentro de cada ciclo entre novas e velhas formas organizativas.

Este conjunto de tendências identificado pelo autor parece sugerir um aspecto de inovação no período atual de dominância financeira, relacionado com uma redução de seu tempo acompanhada de um aumento de seu poder e complexidade, o que não altera seu posicionamento no sentido de estarmos diante de um fenômeno histórico cíclico, com semelhanças em relação a momentos históricos anteriores apesar de inovações características.

A partir das duas visões apresentadas acima, e que se revelam como base principal para as argumentações sobre eventual caráter inovador do atual período de dominância financeira, entende-se pela pertinência de um posicionamento mediano entre as duas teorias. Ou seja, ao mesmo tempo em que é preciso reconhecer um certo caráter cíclico do fenômeno do deslocamento maciço de capitais para a esfera financeira, conforme noticiado por Arrighi (2003, p.220 e ss.), não deve haver dúvidas de que este fenômeno encontra peculiaridades de diversas ordens no momento histórico atual. Estas peculiaridades podem ser verificadas nos agentes, processos, instrumentos e, sobretudo, no grau e nível de disseminação em que se verifica este deslocamento na atualidade.

Neste sentido, verifica-se mudanças qualitativas e quantitativas que permitem, para além do reconhecimento de um novo ciclo de dominância financeira na economia mundial, o diagnóstico de inovações que envolvem a organização do capitalismo enquanto sistema. Sendo assim, parece que a opção analítica mais adequada envolve a conjunção das teorias anteriormente expostas na compreensão do fenômeno atual da dominância financeira.

Uma vez analisado o histórico e a caracterização sistêmica da dominância financeira no capitalismo, ainda em nível introdutório e de fundamentação teórica, passa-se à análise das intrincadas relações entre capitalismo sob dominância financeira e neoliberalismo, fundamentais para a compreensão das diferenças e afinidades entre ambos.

## 2.2 As relações entre capitalismo sob dominância financeira e neoliberalismo

Além das visões histórica e sistêmica sobre o processo de dominância financeira, sua adequada compreensão depende de uma análise a partir das relações entre ele e o neoliberalismo, que através de um processo que pode ser denominado de neoliberalização alcançou a condição de presença hegemônica mundializada nas últimas 5 décadas.

Os conceitos parecem ter se sucedido como termos “da moda” na literatura acadêmica do século XXI. Conforme Christophers (2015), “neoliberalização” ou “neoliberalismo” teria sido o termo em voga na primeira década do século XXI, enquanto que “financeirização” – entendida na presente tese como “capitalismo sob dominância financeira” – o da segunda década do século XXI.

Tais termos teriam em comum sua utilização quase que indiscriminada, pela literatura, jornalismo e senso comum, reunindo um conjunto de definições e fenômenos empíricos que dificultariam o emprego de qualquer operação metodológica em sua definição. Esta característica pode ser vista como potencialidade ou limite de tais conceitos, de acordo com a abordagem analítica adotada.

Na presente sessão serão abordadas as relações que se estabelecem entre os processos descritos como “financeirização” – aqui denominados de “dominância financeira” no capitalismo - e

neoliberalismo, com o objetivo de compreender suas interlocuções e mútuas interferências.

Inicialmente, cabe um esforço no sentido de apresentar um conteúdo para estes termos, capaz de aclarar aos leitores o sentido dado nesta tese quando da sua utilização.

O neoliberalismo, cujo processo de dominância hegemônica mundial pode ser denominado de neoliberalização, apresenta conceituação bastante controversa, e mesmo sua existência enquanto fenômeno é questionada (CASTREE, 2006, p.28). Há a percepção de que o termo comporta um feixe elástico de significados, capaz de se adaptar a diferentes cenários econômicos, políticos e sociais.

De forma mais ampla, alguns autores conceituam o neoliberalismo como a mais recente estrutura social de acumulação assumida pelo capitalismo (KOTZ, 2008, p.2), na qual o Estado se submete a uma governança neoliberal (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 286). Ainda assim, acredita-se que uma conceitualização adequada do neoliberalismo deve abarcar ao menos três aspectos: (i) econômico, (ii) institucional e (iii) formação de um *ethos* próprio.

Sob o aspecto econômico, o neoliberalismo pode ser caracterizado pelo predomínio da lógica financeira e da valorização acionária em busca de lucros rápidos e volumosos. Este é o aspecto privilegiado de contato ente o neoliberalismo e a dominância financeira, conforme será abordado adiante. Apesar da hegemonia neoliberal, e da lógica financeira, há quase 50 anos em nível mundial, esta vem se mostrando insustentável em termos de manutenção dos níveis de acumulação (HARVEY, 2008, p.173) e dando ensejo a sucessivas crises, cada vez mais próximas entre si.

Sob o aspecto institucional, Dardot e Laval (2016, p.275 e ss.), destacam que a governança neoliberal tem como rebatimento no âmbito estatal um controle do Estado pela “comunidade financeira internacional”, que passa a submeter a ação pública aos ditames da maximização da concorrência, e uma hibridização generalizada da ação pública, com coprodução público-privada normativa. Neste contexto, o Estado passa a ser visto e a funcionar de forma semelhante a uma empresa, direcionando suas ações para uma finalidade lucrativa sob uma lógica concorrencial e aproximando sua gestão de paradigmas privados de eficiência.

Além do aspecto econômico e institucional, o neoliberalismo se caracteriza pela concepção de um *ethos* próprio, ligado ao empreendedorismo e ao empresariamento do indivíduo em si (DARDOT e LAVAL, 2016) sob pressupostos ideológicos como o individualismo e a meritocracia. A partir desta concepção, há uma crescente assunção de riscos pelo trabalhador que, submetido a uma governamentalidade empresarial passa a ser o único responsável pelo seu sucesso ou fracasso, em processo acompanhado pelo desmonte de estruturas de proteção social. Ao mesmo tempo há uma valorização do empreendedorismo e a criação de uma cultura da busca incessante pela melhoria de parâmetros de desempenho, que se estende inclusive para os âmbitos pessoal e familiar dos indivíduos, caracterizando a formação de uma nova ética pessoal (DARDOT e LAVAL, 2016, p.337).

Neste sentido, o neoliberalismo se caracteriza como uma racionalidade que atinge todas as esferas da sociedade e da vida humana, se caracterizando como um “dispositivo global, que, por sua vez, resulta da vinculação de um projeto político a uma dinâmica endógena de regulação” (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 384).

Outra característica atribuída ao neoliberalismo é a desregulamentação no sentido da quebra de medidas protetivas de ordem social e econômica, em benefício dos interesses de agentes capitalistas. Apesar da percepção do senso comum de que a desregulamentação envolve apenas a revogação de leis e normas protetivas, trata-se na verdade de processo complexo que envolve medidas negativas de revogação, mas também medidas positivas de alteração ou criação legislativa. Esse processo complexo é denominado por Manuel Aalbers e Anne Haila (2018, p.1828) de “desregulamentação regulada” (tradução nossa). Nas palavras dos autores:

Por causa dos múltiplos significados associados ao termo desregulamentação, propus esse conceito alternativo. A parte da desregulamentação refere-se à desregulamentação como liberalização, que está dando a alguns agentes econômicos maior liberdade do controle estatal e das restrições legais, enquanto a parte regulamentada refere-se a estabelecer regras e estabelecer um mecanismo de aplicação projetado para

controlar o funcionamento das instituições constituintes do sistema, dos instrumentos e dos mercados. Em outras palavras, sob a desregulamentação regulada, alguns agentes econômicos têm maior liberdade em relação ao controle do Estado, mas a própria estrutura do mercado é regulamentada. Na verdade, a regulação dá a alguns agentes econômicos essa liberdade, normalmente em detrimento de outros agentes. O conceito de desregulamentação regulada permite ver como a liberalização de agentes econômicos seletivos só foi possível com a introdução de um novo sistema regulatório que substituiu ou alterou o existente. (AALBERS e HAILA, 2018, p. 1828 – tradução nossa)

Dado o recorte da presente tese que inclui a regulação legal no seu escopo analítico, essa característica se revela de grande importância para o argumento a ser desenvolvido nos próximos capítulos. O próprio estudo de caso proposto é um exemplo de desregulamentação positiva, ou seja, a partir da criação legislativa.

Quanto ao seu histórico, é possível situar a origem teórica da teoria neoliberal nas décadas de 30 e 40 do século XX, na Escola Econômica Austríaca (Hayek, 2010). Apesar de sua origem ainda no início do século passado, o neoliberalismo apenas veio a ganhar destaque e hegemonia a partir da década de 70. O período de intervalo entre sua elaboração teórica e sua ascensão hegemônica corresponde ao modelo econômico do Keynesianismo, implantado após a Segunda Guerra Mundial. Em um contexto histórico muito específico, o capitalismo passou por uma estrutura de acumulação marcada por forte intervencionismo estatal no sentido de garantias de elementos de reprodução social à população, modelo denominado de “Estado de bem-estar social”.

O Keynesianismo entra em crise na década de 70, propiciando a ascensão do neoliberalismo como nova estrutura social de acumulação hegemônica no capitalismo. Este movimento não foi repentino e sequer teve por base “apenas” a crise do Keynesianismo. Para Kotz (2008, p.11-13), três fatores adicionais exerceram um papel importante na promoção da dominância neoliberal: (i) o aumento da integração global; (ii) a redução da ameaça representada pela alternativa do Estado socialista e (iii) o longo período decorrido desde a última grande crise econômica capitalista.

O aumento da integração global impulsionou a necessidade de uma nova estrutura social de acumulação, adequada à nova realidade global que se constituía ao mesmo tempo em que permitiu a disseminação do modelo. Por sua vez, a redução da ameaça representada pela alternativa do Estado socialista reduziu a necessidade de um modelo conciliatório em relação às classes trabalhadoras com o objetivo de assegurar a própria sobrevivência do sistema capitalista. Por fim, o longo período decorrido desde a última grande crise econômica capitalista garantiu maior estabilidade ao sistema, estabelecendo as bases para uma nova estrutura social de acumulação.

A partir destes fatores é possível compreender a ascensão hegemônica do neoliberalismo e seu papel atual no capitalismo, bem como as relações que estabelece com a dominância financeira, que serão aqui abordadas.

Em seu feixe de significados, o neoliberalismo como modelo ideológico hegemônico se mostra como um fenômeno multiescalar e altamente dependente da trajetória dos locais onde é implantado, ou seja, do contexto social, regulatório, econômico e político herdado (THEODORE et al, 2009, p.2).

Quanto ao “capitalismo sob dominância financeira”, por se tratar de termo já debatido em outras sessões do trabalho, limita-se a retomar aqui o exposto já na introdução da presente tese, na qual o termo é definido como uma nova forma de organização do capital, com uma predominância da lógica financeira sobre as esferas produtivas, com a conseqüente imposição de uma lógica e de um tempo próprios de acumulação de capital, voltados para um retorno o maior e mais rápido possível para investidores e acionistas.

A partir deste primeiro olhar sobre os conceitos, passa-se à análise das relações estabelecidas entre tais fenômenos, de modo a buscar a formação de um arcabouço teórico adequado para as análises sobre o momento atual do capitalismo e o papel da regulação jurídica nas suas interlocuções com o espaço urbano, especificamente a partir do caso das alterações recentes na regulação fundiária no Brasil.

As relações entre o “neoliberalismo” e a “dominância financeira” são objeto de importante controvérsia teórica, inclusive sobre uma possível causalidade estabelecida entre ambos. O debate se estabelece nos seguintes termos, apresentados de forma simplificada:

o neoliberalismo teria dado causa à dominância financeira ou a dominância financeira teria propiciado o neoliberalismo?

Alguns autores, como Duménil e Lévy (2005, p.17) se posicionam no sentido de que o poder crescente de parte dos capitalistas ligados ao mercado financeiro, associado à intensificação do processo de dominância financeira, teria levado à reestruturação neoliberal de forma a beneficiar seus interesses. Para os autores, “neoliberalismo é a expressão ideológica do poder das finanças reafirmado” (tradução nossa). Sendo assim, para tais autores, a dominância financeira teria dado origem ao neoliberalismo em seu próprio benefício.

Entretanto, este posicionamento parte de um conceito muito ampliado de capitalistas financeiros, englobando nesta categoria não apenas as instituições financeiras, mas também os “proprietários de capital em larga escala” (KOTZ, 2008, p.7), ou seja, quase que a totalidade dos grandes agentes capitalistas.

Logo, o posicionamento muda ao se partir de uma visão mais restrita sobre os capitalistas financeiros e da dominância financeira. Partindo desta premissa, parece que o movimento de dominação financeira sobre as demais esferas do capitalismo não teria sido possível até que o neoliberalismo se estabilizasse como estrutura social de acumulação. Isto porque é a partir desta estabilização que se inicia o processo de mudanças regulatórias no sentido de uma maior liberalização dos mercados, inclusive o financeiro. Para Kotz (2008, p.8), “a desregulamentação financeira liberta o setor financeiro, permitindo o desenvolvimento do processo de financeirização. Parece que o início da reestruturação neoliberal preparou o terreno para a financeirização” (tradução nossa).

No entanto, assim como o neoliberalismo não pode ser imputado apenas à crise do Keynesianismo, a dominância financeira também não pode ser atribuída unicamente à hegemonia neoliberal<sup>2</sup>, embora possa ser vista como fenômeno típico do presente momento, considerando o grau e profundidade atingida, sob hegemonia do neoliberalismo.

Desta forma, a partir da discussão aqui apresentada, pode-se inferir que neoliberalismo e dominância financeira apresentam uma

---

<sup>2</sup> Visto que os deslocamentos de capital para a esfera financeira são mecanismos estruturais de resposta do capitalismo em face de crises de sobreacumulação e estão presentes ao longo de todo seu desenvolvimento histórico – vide HARVEY, 2005.

relação inextricável de retroalimentação. Nesta relação, por um lado a dimensão financeira ganha força a partir da desregulamentação e liberalização promovidas em âmbito global pelo neoliberalismo, por outro se converte em grande marco econômico do então novo sistema, fomentando ainda mais a integração global de viés neoliberal. Não é possível, atualmente, compreender ou analisar um sem relacionar com o outro, em uma importante relação de dependência analítica.

### 2.3 A dominância financeira e a exacerbação do capital fictício

Conforme referido na introdução, o capital fictício é um dos elementos fundamentais para a argumentação pretendida na presente tese, componente fundamental do capitalismo sob dominância financeira e um dos principais elementos responsáveis pela sua disseminação no espaço urbano. O capital fictício tem importância destacada nos mecanismos inerentes à dominância financeira e merece uma apresentação mais detida de seu conceito e sua conformação na atualidade.

Há um esboço teórico sobre o tema do capital fictício ainda em Marx, quando faz referência ao sistema de crédito e ao processo de circulação de diferentes tipos de capital monetário no Livro III de “O Capital” (2017, p.359), tema retomado por Harvey (2015, p.321). O sistema de crédito, origem do capital fictício, é visto como uma condição *sine qua non* para o desenvolvimento capitalista, na medida em que permite equilibrar o sistema, atingido permanentemente pelas contradições entre fixidez e fluidez do capital, por meio de sua internalização. Embora com potencial de ampliar esta contradição no futuro, o sistema de crédito é responsável direto pelos ajustes temporais no capitalismo, adiando as crises e promovendo a dinamização da acumulação.

A partir da relação entre capital fictício e sistema de crédito, torna-se fundamental promover a diferenciação analítica entre capital a juros e capital fictício (CARCANHOLO e NAKATANI, 2015, p. 45), que por vezes são apresentados indistintamente gerando confusões conceituais.

Em uma visão esquemática da circulação do capital, percebe-se que o capital a juros é modalidade funcional à acumulação, na medida em que permite o aperfeiçoamento da circulação do capital industrial como um todo. Este aperfeiçoamento se dá exatamente pelas figuras creditícias, que se baseiam no capital a juros. A partir delas, permite-se acelerar o tempo de rotação do capital produtivo e superar algumas contradições sistêmicas postas, como aquela entre a fixidez e fluidez do capital. Sendo assim, neste cenário de funcionalidade do capital a juros, ele estaria submetido à lógica produtiva do capital industrial, funcionando como uma espécie de engrenagem da acumulação.

O capital fictício, por sua vez, é fruto do desenvolvimento e expansão do capital a juros no capitalismo, que gera a ilusão de que rendimentos regulares resultantes do empréstimo de valores possam ser provenientes deste capital, quando na verdade são frutos de uma distribuição da mais valia que só pode ser gerada pelo capital produtivo. Como visto anteriormente, na sessão dedicada a esclarecimentos conceituais, o capital fictício se forma a partir da “conversão de um fluxo de renda futura em um valor capital no presente”, por meio de “direitos contratuais transacionáveis” (PALLUDETTO e ROSSI, 2018, p.7/8), configurando o que denominamos de capitalização.

A grande diferença entre o capital a juros e o capital fictício se estabelece, então, sob o aspecto da funcionalidade. Conforme visto, enquanto o primeiro se mostra funcional para a acumulação, o segundo tende a não exercer qualquer função no circuito produtivo. Em termos operacionais, segundo Palludetto e Rossi (2018, p.10), a transformação de simples capital portador de juros em capital fictício se dá por meio da securitização, processo que transforma operações de crédito convencionais em títulos negociáveis em mercados financeiros.

Entretanto, apesar de sua tendência a não funcionalidade em relação ao circuito produtivo, dentro de certos limites, quantitativos e qualitativos, o capital fictício tende a não comprometer o processo de acumulação produtiva. Isto porque cria-se uma esfera puramente fictícia de negociação que se sustenta de forma autônoma, sem exigir uma mobilização dos excedentes do circuito produtivo.

Até certo ponto, conforme já visto, este processo seria aceitável e até desejável dentro da lógica de acumulação capitalista, visto que permitiria dinamizar as trocas e estabilizar eventuais tendências de sobreacumulação e decréscimo de lucros. Além disso, dentro de certa razoabilidade em termos quantitativos, quaisquer problemas que venham a ocorrer nesta esfera fictícia poderiam ser solucionados por conta própria, sem impactos significativos para a esfera “real” do capitalismo. O problema que se revela é que esta esfera tende a se ampliar, passando a pressionar o circuito produtivo no sentido de se apropriar de parte da mais valia produzida.

Essa problemática da superposição da lógica de acumulação fictícia sobre as dinâmicas produtivas, caracteriza o que Carcanholo e Nakatani (2015, p.33) chamam de “capital especulativo parasitário”. Neste formato, o capital fictício, antes entendido como uma forma de circulação do capital a juros e portanto submissa à dimensão produtiva, passa a subordiná-la, caracterizando a dominância financeira da fase atual do capitalismo.

Sendo assim, temos que a dominância financeira se caracteriza, entre outros fatores, pela exacerbação do capital fictício, que passa a subordinar a dimensão produtiva e dominar a lógica de acumulação em um processo que tende a gerar sucessivas crises especulativas. No âmbito urbano, a exacerbação do capital fictício cria tensões com a fixidez inerente à produção do espaço urbano, que são tratadas por meio de ajustes que serão desenvolvidos no próximo capítulo.

## 2.4 Aspectos da dominância financeira

Nos últimos anos, vários ramos científicos voltaram suas análises para o tema das transformações atuais do capitalismo, marcadas pela dominância financeira que o caracteriza. Estas análises podem ser agrupadas em alguns focos de discussão, o que se por um lado facilita a apreensão do debate, pode se constituir em um limite à análise do fenômeno, na medida em que deixa de considerar outros aspectos relevantes sobre o mesmo conforme apontado por Christophers (2015, p.184/185).

De qualquer forma, é possível identificar hoje os seguintes temas focais para a análise do fenômeno da dominância financeira (VAN DER ZWAN, 2014, p.102-104): (i) sua caracterização como um

novo regime de acumulação; (ii) governança corporativa orientada para a valorização acionário e (iii) dominância financeira sobre a vida cotidiana. A estes três pontos levantados pela autora, podemos ainda incluir os impactos da dominância financeira na esfera urbana, organizado por meio de uma leva recente, mas significativa, de trabalhos.

O primeiro tema agrupa trabalhos, de diversos campos disciplinares, sobre a problematização do que seria o surgimento de um novo regime de acumulação no capitalismo, relacionado com a dominância financeira sobre a esfera produtiva.

A hipótese central defendida nestes estudos é que a acumulação capitalista estaria, atualmente, centrada na esfera financeira como parte de um novo regime. Deste modo, mesmo os capitalistas envolvidos na esfera produtiva estariam crescentemente transferindo capitais em busca dos “lucros” de origem financeira. Com isso, haveria uma priorização desta esfera em detrimento da produtiva, com consequências sistêmicas importantes.

Dentre estas consequências teríamos: (i) a lentidão da acumulação com base nos circuitos produtivos, a partir da limitação do capital disponível para investimentos (CROTTY, 2005, p.72); (ii) o estímulo ao crescimento da classe rentista – que neste caso específico buscaria rendimentos nas transações de ativos financeiros (EPSTEIN e JAYADEV, 2005, p.51); (iii) o incremento da instabilidade e dos riscos sistêmicos, diminuindo o espaço temporal entre as crises e aumentando suas dimensões (STOCKHAMMER, 2012, p.39) e (iv) o aumento da vulnerabilidade das economias (KALTENBRUNNER, 2010, p.296).

O segundo tema agrupa trabalhos sobre as alterações promovidas pela dominância financeira na governança corporativa, especialmente quanto à sua orientação para a valorização acionária. Este tema se relaciona diretamente com o anterior na medida da inserção de parâmetros e dinâmicas financeiras em empresas ligadas ao setor produtivo ou de serviços e mesmo no próprio Estado.

A questão central nesta temática gira em torno das relações estabelecidas entre empresas que não pertencem ao setor financeiro e estratégias de acumulação ligadas a dinâmicas “financeirizadas”, especialmente sob o aspecto de repartição dos lucros obtidos entre diretores, acionistas e trabalhadores.

Neste sentido, a governança empresarial passa a se dirigir prioritariamente para a valorização de suas ações, gerando altas recompensas pecuniárias em caso de sucesso para seus gerentes (BOYER, 2005, p.40), em detrimento dos investimentos produtivos da empresa – e via de regra com o aumento da exploração dos trabalhadores, incluídos em um regime de austeridade (LAZONICK e O’SULLIVAN, 2000, p.18). Nas palavras de Van der Zwan (2014, p.102): “Essa linha de pesquisa apresenta, assim, um quadro dramático, no qual a busca pelo valor do acionista está diretamente ligada à diminuição das condições de trabalho e ao aumento da desigualdade social para grandes segmentos da população” (tradução nossa).

Para além desta visão mais pragmática dos efeitos da dominância financeira na governança empresarial, há autores que entendem a governança para a valorização acionária como uma construção discursiva, uma forma de imposição das expectativas do mercado financeiro independente das performances reais das empresas (FISS e ZAJAC, 2004, p.501).

Uma das características marcantes destes estudos que deve ser destacada é sua tendência a considerar, de forma mais direta, as diversidades institucionais e nacionais das políticas econômicas e empresariais. Sendo assim, fogem um pouco da crítica feita aos estudiosos da dominância financeira no sentido de certa alienação histórica e social nas análises de seu objeto de estudo.

O último dos temas focais trazidos por Van der Zwan (2014, p.111) é o dos efeitos da dominância financeira na vida cotidiana. Este tema tem por foco, principalmente, as mudanças culturais e de sociabilidade que envolvem a transformação do cidadão comum em investidor, mas também pode abarcar as questões relativas a novas formas de exploração do trabalho e de controle social.

Há trabalhos sobre o tema (DAVIS, 2009, p. 27) que apresentam a hipótese de que a disseminação da esfera financeira na vida cotidiana dos cidadãos só se tornou possível a partir de um conjunto de inovações tecnológicas, que deram origem a produtos e serviços que proporcionaram a participação direta de parte importante da população nas dinâmicas financeiras.

Além das transformações tecnológicas, há a construção de uma narrativa, em muito associada ao ideário neoliberal, de que cada

indivíduo seria responsável pelo seu sucesso ou fracasso quanto às transações realizadas na esfera financeira. Promove-se a falsa afirmação de que o sucesso nas aplicações especulativas estaria vinculado apenas ao estudo e à capacidade do especulador, que deveria, portanto, assumir a responsabilidade integral por eventual fracasso, sem considerar o papel de outros agentes e circunstâncias em tais resultados.

Quanto às questões relativas a novas formas de exploração do trabalho e controle social, estas estariam ligadas à retirada de direitos e serviços prestados pelo Estado ao trabalhador, de forma que este se veja obrigado a garantir algum tipo de rendimento que o resguarde de incertezas futuras e das necessidades da velhice. Como este rendimento costuma a ser maior a partir de aplicações especulativas, é para lá que se direcionam as economias do trabalhador - que agora devem ser maiores apesar do cenário geral de redução dos salários - a fim de dar conta dessa insegurança gerada pela retirada de direitos e serviços estatais.

Um exemplo claro deste movimento são as reformas da previdência instituídas em diversos países, inclusive no Brasil. Dado o conteúdo altamente restritivo deste tipo de reforma quanto à idade mínima e o valor máximo de aposentadoria, muitos cidadãos são obrigados a optar pela garantia de seus rendimentos na velhice por conta própria, especialmente por meio de aplicações financeiras catalisadas por fundos de pensão. Trata-se de meio poderoso de disseminação da dimensão financeira na vida cotidiana, na medida em que atinge grande parte da população, ainda que com capacidades diferentes de aporte no mercado financeiro.

Outro exemplo claro dessa disseminação são os mercados de hipoteca, através dos quais a obtenção de moradia, direito humano básico por si e base para a garantia de outros direitos fundamentais, está vinculada ao ingresso em um mercado de dinâmica altamente financeirizada em diversos países do mundo. Tal mercado, uma vez instrumentalizado pelas finanças, apresenta elevadas doses de risco e incerteza, que passam a, de certa forma, guiar as decisões das pessoas nele envolvidas. De acordo com Van der Zwan (2014, p.112):

No entanto, sob o capitalismo financeiro, o risco ou a possibilidade de algo acontecer não deve ser temido, mas deve

ser abraçado: a teoria financeira determina que somente através da tomada de riscos o indivíduo pode obter o tipo de retorno de investimento necessário para se sustentar. (tradução nossa) (VAN DER ZWAN, 2014, p.112 )

Como causa e ao mesmo tempo resultado das dinâmicas descritas acima, ressalta-se a criação de uma nova subjetividade do “sujeito investidor” (AITKEN, 2007, p.13). Esse “sujeito” seria exatamente aquele que busca se prevenir em face das incertezas da vida utilizando instrumentos financeirizados e partindo da premissa da autorresponsabilidade pelos resultados. Trata-se de um ethos individualista, que ao desagregar as estruturas de proteção social, facilita a dominação do indivíduo pela lógica financeira.

Por fim, embora não esteja incluído no rol elencado por Van der Zwan (2014) de temas focais sobre a dominância financeira, pretendemos tratar de um aspecto que vem ganhando força nas análises acadêmicas e no qual a presente tese pretende se inserir, qual seja, os impactos da dominância financeira no espaço urbano.

Trata-se de tema amplo, que engloba diferentes fenômenos e traz em si a inevitabilidade da consideração de particularidades locais. Como exemplo de subtemas incluídos neste aspecto da dominância financeira, temos aqueles relacionados à sua influência sobre a produção e disponibilização de moradia, a produção de infraestrutura urbana, o sistema de gestão de bens coletivos, os processos de “renovação urbana”, o surgimento de novos instrumentos financeiros lastreados na propriedade imobiliária, entre outros temas que agregam uma quantidade menor de trabalhos. Os estudos sobre esse tema estão intrinsecamente ligados aos demais aspectos da financeirização aqui apresentados, sendo de fundamental importância uma visão mais ampla dos fenômenos econômicos e sociais para uma adequada compreensão de seus rebatimentos territoriais.

Sob a lógica da dominância financeira, o espaço urbano cresce em importância como fronteira de acumulação e como protagonista de novos ajustes que buscam permitir um equilíbrio entre a crescente tensão entre a fixidez do capital, indispensável para a (re)produção do espaço urbano, e sua liquidez, base do mecanismo de acumulação financeira.

Feita a contextualização sobre o que se entende por capitalismo sob dominância financeira na presente tese, o próximo capítulo se dedicará exatamente ao tema dos efeitos desta dominância financeira no espaço urbano, buscando fazer uma apresentação das relações estabelecidas entre capitalismo e espaço urbano e apontar algumas peculiaridades do período atual, em especial aquelas relacionadas com a terra urbana, objeto da presente tese.

## Efeitos da dominância financeira na esfera urbana

A partir do arcabouço teórico sobre o capitalismo sob dominância financeira, apresentado no capítulo anterior, parte-se agora para uma análise mais focada nas relações que se estabelecem entre este e o espaço urbano.

Não é novidade que as cidades foram e continuam sendo muito importantes para o desenvolvimento capitalista, em suas mais variadas expressões. As cidades podem apresentar soluções virtuosas para questões como a necessidade de aquisição de capital fixo - parte fundamental do processo de produção e circulação capitalista -, a necessidade de novos horizontes de expansão da acumulação em situações de superacumulação e/ ou, mais recentemente, a necessidade de novos lastros para títulos financeirizados, de forma a permitir o aprofundamento da dominância financeira no espaço urbano.

Para além das relações históricas entre capitalismo e cidades, há autores, como Christophers (2011, p.1349) e De Mattos (2016, p.27), que destacam em suas análises que o espaço urbano, em especial o das grandes cidades, vem adquirindo protagonismo neste novo modelo de organização sob domínio financeiro. Isto porque os aportes de capital fixo no espaço urbano, ao mesmo tempo em que estimulam os setores produtivos e absorvem capital dinheiro sobreacumulado, podem retornar como condição futura de desenvolvimento da esfera produtiva e contribuir para o crescimento da acumulação. Além disso, as cidades permitem a abertura de novas frentes de expansão da acumulação, inclusive financeira, a partir de títulos lastreados na terra, estruturas e moradias urbanas.

O protagonismo das cidades sob o paradigma da dominância financeira envolve ainda diversos aspectos de natureza social, econômica, jurídica, política e cultural. Dentre eles, destaca-se a exigência de uma série de rearranjos que possibilitem a (re) organização das cidades na direção do cumprimento de seu papel no marco atual do capitalismo (HARVEY, 2014, p.96/97).

Para além das questões mais diretamente ligadas à dominância financeira, que serão foco do presente capítulo, não se pode deixar de reconhecer a importância das cidades no desenvolvimento do modelo neoliberal como um todo. As cidades vêm sendo utilizadas como local privilegiado de experimentos neoliberais, que por vezes têm sucesso e acabam se disseminando na forma de *leading-cases*. Nas palavras de Theodore, Peck e Brenner (2009):

É importante reconhecer que as cidades não são meras arenas localizadas nas quais projetos ‘acessórios’ de reestruturação neoliberal são implantados. Pelo contrário, nas últimas três décadas, as cidades tornaram-se espaços cada vez mais centrais para a reprodução, transmutação e reconstituição contínua do próprio neoliberalismo. Assim, pode-se argumentar que, durante todo esse período, houve uma marcante urbanização do neoliberalismo, à medida que as cidades se tornaram objetivos estratégicos e laboratórios para uma gama cada vez maior de experimentos sobre políticas neoliberais, inovações institucionais e projetos políticos. Sob essas condições, as cidades se tornaram incubadoras para a reprodução do neoliberalismo como um regime institucional «vivo» e na geração de nós dentro dele. (tradução nossa) (THEODORE et al., 2009, p.3)

A partir do protagonismo das cidades no capitalismo sob dominância financeira, e mesmo no modelo neoliberal como um todo, este capítulo terá como objetivo analisar o papel desempenhado pelo espaço urbano, e mais especialmente pela terra urbana, no capitalismo sob dominância financeira. Busca-se problematizar o papel histórico do espaço urbano no desenvolvimento capitalista e, na atualidade, indicar alguns mecanismos pelos quais a dominância financeira se integra ao espaço urbano passando, em alguns casos, a reger sua lógica de (re)produção permanente.

### 3.1 A dimensão urbana do capitalismo e sua expressão no contexto de dominância financeira

Conforme visto anteriormente, o capitalismo estabeleceu relações históricas com as cidades, sendo certo que o processo

de (re)produção do espaço assumiu papel de destaque nas mais diversas fases do desenvolvimento capitalista, seja pela sua dimensão material ou simbólica.

Como não podia deixar de ser, os processos espaciais e suas relações com demandas capitalistas variam de acordo com especificidades locais, criando diferentes expressões espaciais capitalistas em conformidade com os elementos sociais, econômicos, culturais e políticos inerentes a cada localidade.

As relações entre capitalismo e espaço urbano foram exploradas por diversos autores na literatura, tendo como expoentes Henri Lefebvre (2001, 2008) e David Harvey (2015). Lefebvre enfatiza em suas obras a importância do espaço como determinante das condições de vida dos cidadãos, se constituindo em uma arena de disputa constante entre a subordinação capitalista e os impulsos emancipatórios dos cidadãos. Para isso, destaca em sua análise o papel da fase industrial capitalista na formação das cidades tal como as conhecemos hoje, e critica a tendência contemporânea de fragmentação das análises urbanas que tendem a criar arranjos que transformam os cidadãos em meros consumidores do espaço, limitando sua agência emancipatória e subordinando o urbano às exigências capitalistas.

Por sua vez, Harvey traz, especialmente em sua obra “Os Limites do Capital” (2015), uma visão mais pragmática das relações entre espaço urbano e capitalismo, buscando desvendar os mecanismos pelos quais o capitalismo busca nas cidades, historicamente, saídas para suas crises cíclicas por meio do estabelecimento de modalidades de urbanização e formas de apropriação da cidade.

Para Harvey, os momentos de crise do capitalismo levariam a respostas imobiliárias no sentido de evitar a diminuição da taxa de lucro. Associada a isto, estaria a produção de novas frentes de acumulação a partir do espaço urbano (HARVEY, 2015, p.314), permitindo expansões econômicas. Neste sentido, há uma integração das dinâmicas espaciais urbanas nos movimentos de ajuste espaço-temporal analisados anteriormente.

Estas “respostas imobiliárias” se materializam no espaço urbano de formas diversas em nível local, em conformidade com as peculiaridades econômicas, sociais, políticas e culturais, mas têm em comum certas características que merecem ser exploradas,

entre elas: (i) crescimento da construção imobiliária; (ii) inovações financeiras, (iii) expansão do endividamento; (iv) mudança da escala da urbanização, (v) transformações de modos de vida e padrões de consumo e (vi) transformações de padrões de gestão.

Inserida no cenário mundial de dominância financeira, a dimensão urbana do capitalismo encontra sua expressão por meio de uma dinâmica própria assumida pelos ciclos de expansão urbana em relação às necessidades de equilíbrio da acumulação do capital. Com isso, os processos de expansão e/ou (re)produção do espaço urbano passam a obedecer a uma lógica afinada com a dominância financeira (HARVEY, 2015, p. 477; CHRISTOPHERS, 2011, p.1348). Esta lógica se assenta sobre três pontos principais, quais sejam: (i) o crescimento do capital financeirizado, que se torna força econômica propulsora de negócios; (ii) possibilidades de crescentes retornos financeiros a partir de negócios envolvendo a propriedade fundiária urbana e (iii) estabelecimento de condições institucionais, regulatórias, culturais e políticas que permitam o desenvolvimento desta dimensão urbana própria do capitalismo contemporâneo.

O conjunto destas características que definem a dimensão urbana do capitalismo contemporâneo, vem guiando a urbanização na atualidade como uma prática essencialmente de despossessão, a partir da imposição de uma lógica privatista e de lucro acionário para as cidades que leva a um cenário de endividamento dos entes públicos, expulsão e retirada de direitos dos cidadãos, especialmente das classes mais pobres e mais vulneráveis das cidades.

A questão do estabelecimento de condições institucionais e regulatórias para o desenvolvimento das expressões urbanas do capitalismo contemporâneo terá destaque analítico na presente tese, com o objetivo de problematizar o papel da regulação legal como mediadora das relações entre capitalismo sob dominância financeira e espaço urbano no Brasil.

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

Quanto aos agentes que atuam na dimensão urbana do capitalismo na atualidade, também se percebem mudanças guiadas pela alteração das lógicas dominantes a partir da dominância financeira. Ganham destaque os agentes ligados ao mercado financeiro, seja com atuação direta no espaço urbano por meio das parcerias público privadas e operações urbanas consorciadas, seja com atuação indireta por meio de aportes de capital em estruturas urbanas e habitação, como os fundos de investimento imobiliário, fundos de pensão e aquisição acionária de construtoras.

Todos esses aspectos indicam uma série de transformações em curso na atualidade no sentido de tornar o espaço urbano ainda mais funcional para a acumulação capitalista, agora dominada pela lógica financeira. Retomando as obras de Harvey (2011, 2015), podemos afirmar que está em curso uma nova rodada de ajustes espaço-temporais, dessa vez motivada pelos desafios trazidos a partir da dominância financeira. Este tema será abordado no próximo subcapítulo, buscando ampliar a compreensão sobre a expressão da dimensão urbana do capitalismo no contexto atual de dominância financeira.

### 3.2 Os ajustes espaço-temporais

Os ajustes espaço-temporais constituem categoria proposta por diversos autores (HARVEY, 2015, p.536; JESSOP, 2006, p.142) como uma leitura para as relações entre cidades e capitalismo sob o viés da funcionalização das primeiras como saídas, ainda que temporárias, para crises capitalistas. Estes ajustes sempre estiveram presentes na história capitalista, embora com diferentes configurações. O momento atual de dominância financeira parece trazer novas formas de ajuste que serão brevemente tratadas neste item.

A elaboração teórica sobre os ajustes espaço-temporais os coloca como um tipo especialmente benéfico de solução encontrada pelo capitalismo para as crises de sobreacumulação que lhe são inerentes. Esta solução passaria pelo investimento de capital sobreacumulado em capital fixo, especialmente nas cidades, a partir do qual seria possível alocar grandes quantidades de recursos em estruturas que têm o potencial de favorecer a acumulação em momento futuro e também pela abertura de novas frentes de acumulação.

Além do investimento em capital fixo, o ajuste espacial passaria pela abertura de novas frentes de expansão para o capital no espaço urbano. Neste viés, podem ser utilizados desde alterações regulatórias que permitam a entrada do capital em áreas antes inacessíveis, até processos de “destruição criativa” (HARVEY, 2015, p.541) abrindo novas possibilidades de investimento.

Por sua vez, o aspecto temporal se caracterizaria pela realocação de excedentes de capital e mão de obra em investimentos de capital de longo prazo de realização, que atrasariam os efeitos de desvalorização de eventual crise de sobreacumulação. Os instrumentos principais do ajuste temporal seriam os mecanismos de crédito, aptos a propiciar esse deslocamento no tempo dos capitais.

Nas palavras de David Harvey:

A ideia principal sobre o ajuste espaço-temporal é bastante simples. Superacumulação em um dado território implica em um excedente de mão de obra (aumento do desemprego) e excedente de capital (que se manifesta num mercado abarrotado de bens de consumo que não podem ser vendidos sem perdas, como uma alta improdutividade e/ou como excedente de capital líquido carente de possibilidades de investimento produtivo). Tais excedentes podem ser absorvidos por: a) uma reorientação temporal por meio de investimentos de capital em longo prazo ou gastos sociais (como educação e pesquisa) que adiam a reentrada na circulação do excesso de capital até um futuro distante; b) reorientações espaciais por meio da abertura de novos mercados, novas capacidades produtivas e novas possibilidades de recursos e mão de obra em outro lugar; c) alguma combinação de a e b.

A combinação de a e b é particularmente importante quando focamos o capital fixo de natureza independente imobilizado em um ambiente construído. Isto providencia as infraestruturas físicas necessárias para que a produção e o consumo se mantenham no espaço e no tempo (tudo desde parques industriais, portos e aeroportos, sistemas de transporte e comunicação, água e esgoto, moradia, hospitais e escolas). Em suma, não se trata de um setor econômico menor, mas

capaz de absorver massivas quantidades de capital e de mão de obra, particularmente sob condições de rápida expansão e intensificação geográfica. (HARVEY,2005, p.11)

Importante destacar que as dinâmicas de ajuste espaço-temporal também têm como função promover um equilíbrio dinâmico entre a produção de capital fixo e de capital fictício. A constante tensão entre fixidez e liquidez do capital precisa de constantes ajustes de equilíbrio que são, em parte, garantidos pelas dinâmicas de ajustes espaço-temporais aqui expostas. Essa função se torna ainda mais importante atualmente, com o predomínio do capital fictício e a necessidade de novos arranjos na tentativa de manter o equilíbrio.

Pelo exposto, a utilização do espaço urbano, em especial das grandes cidades, se mostraria como solução virtuosa para crises capitalistas ligadas à sobreacumulação bem como ao desequilíbrio entre capital fixo e fictício, visto que representaria uma saída ao mesmo tempo espacial e temporal, por meio da abertura de novas frentes de absorção e acumulação de capital de médio/longo prazo, que podem ainda auxiliar o incremento da produção em um futuro período de expansão.

Apesar de o espaço urbano constituir solução virtuosa para as crises de sobreacumulação inerentes ao capitalismo, esta seria apenas temporária e, dadas as suas características, apenas poderia propiciar um retardo da crise ao custo de sua potencialização. Conforme análise de Jessop:

um ajuste espacial pode ser apenas temporário. A busca por escapar das contradições e tendências de crise do capitalismo através do reinvestimento lucrativo de capital excedente em outros lugares normalmente espalha essas contradições e tendências de crise e, portanto, as intensifica posteriormente. (tradução nossa) (JESSOP, 2006, p. 05)

Na visão de Harvey (2015, p.545), o caráter eminentemente temporário da solução oferecida pelos ajustes espaço-temporais está ligado exatamente à tensão estabelecida entre a fixidez e a fluidez do capital no capitalismo, anteriormente apresentada. Ou seja, os ajustes espaço-temporais, como condição para a estabilização do

sistema, impõem a fixação de quantidade significativa de capital o que, entretanto, vai de encontro à própria natureza sistêmica do capitalismo que depende de sua fluidez e mobilidade. Em determinado prazo essa contradição se aprofunda a ponto de significar o início de uma nova crise, desta vez ampliada.

Esse apanhado geral sobre a teoria dos ajustes espaço-temporais, nos permite refletir sobre as características peculiares destes ajustes no momento atual de dominância financeira e exacerbação do capital fictício. No período atual, a produção do espaço urbano se tornou cada vez mais importante a partir de dinâmicas de ajustes espaço-temporais. Isto porque as cidades hoje abrigam cada vez um percentual maior de pessoas no mundo e assiste-se a uma elevação das tensões entre capital fixo e fictício, cenário no qual os ajustes espaço-temporais passam a ganhar ainda mais destaque, adotando certas configurações específicas

No momento atual, determinados processos de ajuste vêm se impondo com o objetivo de permitir que as cidades possam exercer múltiplas funções no cenário de dominância financeira, dentre as quais o alívio para crises de superacumulação e/ou a configuração de novas frentes de expansão do capital, reais ou fictícias. Além disso, a elevação das tensões entre a produção de capital fixo e capital fictício, dada a exacerbação deste último a partir dominância financeira, exige a criação de novas formas de equilíbrio, que também perpassam as dinâmicas de ajuste espaço-temporais, dentre as quais podemos destacar os novos arranjos de governança urbana, o crescimento dos fundos de investimento como atores na (re)produção das cidades, o crescimento dos títulos financeiros lastreados no espaço urbano, entre outras. Neste sentido, o ajuste espacial, conforme conceituado por David Harvey (2005, p.95; 2015, p.536), é um dos focos analíticos privilegiados dos estudos referentes à dimensão urbana do capitalismo sob dominância financeira.

Embora as dinâmicas referentes aos ajustes espaço-temporais relacionados à dominância financeira estejam em larga medida difundidas em escala global, importante dar destaque à crítica introduzida por Jessop (2006, p.3), no sentido de que tais dinâmicas possuem incidências locais diversas, especialmente em função da diversidade de institucionalidades (jurídicas, sociais e políticas) próprias de cada Estado.

Esses ajustes espaço-temporais de configurações específicas, inerentes à dominância financeira, também se inserem diretamente na lógica das “best-practices” neoliberais, disseminadas pelo mundo por meio de instituições internacionais capazes de ditar padrões de políticas públicas e privadas a serem adotados em diferentes países, como o FMI, o Banco Mundial, a OMC, entre outros.

Quanto à influência decisiva destes organismos internacionais sobre as dinâmicas de ajuste espacial nas cidades, especialmente as do sul global, deve-se considerar que diversas formas de ajuste assumem a característica de recomendações, para Estados menos dependentes de auxílio financeiro destes agentes, e de exigência direta para os países que procurem tais instituições para empréstimos ou renegociação de dívidas (ARANTES, 2006, p.65). Além destes mecanismos de característica mais coercitiva, há ainda as políticas de incentivo e concessão de financiamento para iniciativas alinhadas às necessidades do capitalismo sob dominância financeira, que completam o cenário de influência dos organismos multilaterais sobre as dinâmicas urbanas em nível mundial.

A partir destas iniciativas, se operacionalizou a imposição, segundo Arantes (2006, p.60), de uma concepção de política pública cada vez mais financeirizada, com a defesa de uma gestão empresarial das cidades e um trabalho de criação de consenso entre os gestores locais no sentido das supostas vantagens do modelo. Como exemplo das dinâmicas de ajuste espaço-temporal relacionadas com as iniciativas acima destacadas, podemos citar os diversos tipos de exigências colocadas para as cidades na atualidade como: (i) a construção da infraestrutura requerida para as atividades financeiras<sup>3</sup>, (ii) a elaboração e execução de projetos urbanos que tornem a cidade atrativa aos investidores e (iii) a alteração da regulação, em especial a urbanística e financeira, para a criação de um sistema favorável para a segurança e o incremento dos lucros financeiros com base em aportes de capital no espaço urbano, o que inclui desde alterações no regime fundiário e de propriedade imobiliária até a regulamentação de instrumentos financeiros que possam fazer a ponte entre o mercado financeiro e o espaço

---

<sup>3</sup> Centros de conferência, hotéis executivos, centros de processamento de dados, obras variadas que melhorem a comunicação e a estrutura de transporte, entre outros exemplos.

urbano. Estas dinâmicas, em última análise, levam à submissão de todo o espaço urbano, ainda que em diferentes graus, à lógica da acumulação financeira, aprofundando o cenário de desprestígio da garantia de direitos e melhoria das condições de vida dos moradores.

Sob o aspecto regulatório, um dos destaques da presente tese, tem-se que os rearranjos exercem papel importante na determinação e sustentação de dinâmicas de ajuste espaço-temporal. Isto porque as atividades que envolvem as cidades são, via de regra, regulamentadas por leis que passam a se constituir em condição para a imposição de novos formatos ou dinâmicas no espaço urbano. Nos últimos anos, podemos destacar as inovações legislativas relacionadas ao desenvolvimento e disseminação de títulos lastreados no espaço urbano - com destaque para a terra, estruturas e moradias. Importante que não se perca de vista, ainda, que esses rearranjos regulatórios se constituem em mudanças a cargo do Estado, tratando-se de uma das principais formas de intervenção deste como mediador dos ajustes espaço-temporais que se fazem crescentemente necessários.

Além disso, sob a perspectiva das disputas para a abertura de novas fronteiras de acumulação no espaço urbano, inerentes às dinâmicas de ajustes espaço-temporais, importante destacar o crescimento da importância da mercantilização e transformação da terra em ativo financeiro - especialmente a partir de expressões tipicamente financeirizadas como sua utilização como lastro de títulos securitizáveis. Neste cenário, a terra urbana se torna o próprio objeto e não mais uma condição para a acumulação. Ou seja, deixa de ser um dos elementos necessários para a acumulação capitalista, e passa a ser vista ela própria como ativo financeiro (HARVEY, 2015, p. 470). Este tema específico, dada sua importância para o objeto da presente tese, será retomado no próximo subcapítulo.

A partir do cenário acima exposto, vê-se que o ajuste espaço-temporal é um conceito importante no sentido de pensar as transformações atuais das cidades sob a égide de um capitalismo sob dominância financeira. Apesar de suas limitações, especialmente relacionadas à necessidade de consideração das peculiaridades políticas, econômicas e sociais locais, trata-se de chave analítica fundamental para a presente tese, considerando sua solidez e disseminação acadêmica.

### 3.3 A terra urbana e o capitalismo

Em um contexto de predomínio da dimensão financeira sobre a produtiva da acumulação capitalista, conforme visto, a terra urbana aprofunda sua condição de objeto e não mais “apenas” uma condição para a acumulação. Esse processo é especialmente importante na terra urbana, dado o movimento crescente de urbanização da população mundial e o maciço processo de captura de mais-valia empreendido nas cidades, seja por meio de intervenções diretas no território ou por sua utilização como lastro de títulos financeirizados.

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

O aprofundamento das imbricações entre espaço urbano e circulação de capital depende da conversão, o mais completa possível, da propriedade fundiária em propriedade capitalista, o que em alguns lugares deve ser precedido de um processo de mudanças no sentido da padronização das relações sociais, jurídicas e econômicas que envolvem a terra, em especial a urbana. A padronização no sentido da propriedade capitalista tende a promover uma nova etapa de mercantilização da terra e o aprofundamento de sua conversão em ativo financeiro, a partir de um aumento da segurança necessária para investimentos e fluxos financeiros que a tenham como base.

No presente subcapítulo, pretende-se analisar as relações estabelecidas entre terra urbana e capitalismo, com destaque para os desafios atuais representados pela terra para o capitalismo sob dominância financeira. A extensão da análise proposta se justifica pela necessidade de contextualizar, histórica e teoricamente, as relações entre terra e capitalismo, a fim de oferecer uma adequada compreensão das alterações promovidas pela dominância financeira nestas relações.

### **3.3.1 O desafio da conversão da terra em mercadoria**

Conforme indicado anteriormente, a conversão da terra em mercadoria plena é um desafio que acompanha o capitalismo em toda sua trajetória histórica, não tendo se resolvido completamente até os dias atuais. De acordo com a teoria marxista do valor-trabalho, a terra sequer poderia ser vista como mercadoria, uma vez que não se trata de produto do trabalho humano, mas sim de algo dado pela natureza. Deste modo, a terra não teria valor.

No entanto, apesar de não possuir valor, não há dúvidas de que a terra adquiriu preço ao longo da história capitalista, de modo a permitir transações que a envolvessem entre os diversos atores sociais. Neste sentido, a terra é tratada como mercadoria “fictícia” (POLANYI, 2000, p.78), na medida em que circula como uma, mas não se origina como tal.

As questões relativas à determinação do preço da terra serão abordadas mais detalhadamente adiante. Por ora, o foco será a eterna busca capitalista pela conversão completa da terra em mercadoria, no sentido de que a lógica das transações que a envolvam seja estritamente capitalista, motivada pela busca pela maximização dos lucros. Cabe destacar que para alguns autores como Harvey (2015, p.470) a conversão da terra em mercadoria plena se dá a partir de sua utilização como ativo financeiro, no sentido de que a determinação do seu preço tenha como base a taxa de juros, perspectiva importante para a compreensão dos processos de transformação que atingem a terra na atualidade.

Este objetivo é entendido por muitos como impossível, sendo inclusive associado a um caráter disruptivo final das sociedades (POLANYI, 2000, p.93). Isto porque, para além de um bem transacionável segundo a lógica capitalista – como espécie de mercadoria fictícia – a terra abarca uma pluralidade de relações socioculturais que vão muito além de sua utilização capitalista. Estas relações vão desde a percepção da terra como identidade tradicional, passando por questões religiosas e culturais, até sua percepção como laço familiar e comunitário, impossível de ser simplesmente reproduzido em outro local e impedindo que apenas as possíveis vantagens pecuniárias influenciem nas decisões dos indivíduos quanto à alienação ou uso da terra que lhe pertence.

Tais relações são inerentes às mais diversas sociedades – embora com diferenças espaciais e temporais -, e tornam a terra, em alguma medida, um ponto de coesão social do qual não se pode abrir mão. A questão que se coloca é que esta característica associada à terra vai de encontro à pretensão capitalista de transformá-la em uma mercadoria “plena”, com a consequência de que sua circulação obedeça estritamente à lógica capitalista da maximização dos lucros.

No cenário de um aprofundamento do desafio da conversão da terra em mercadoria e ativo financeiro, a partir das tendências da dominância financeira que vem caracterizando o capitalismo contemporâneo, a regulação legal assume múltiplas funções (MILHAUPT e PISTOR, 2008, p.4). Estas vão desde a criação de mecanismos que permitam a formalização em larga escala, com conseqüente homogeneização do regime jurídico e facilitação de transações mercantis e financeiras, até o reforço da ideologia proprietária e promoção de alterações culturais relacionadas ao uso da terra no país.

Tais funções são contempladas em graus diversos pela regulação legal, que ganha força conforme adquire efetividade, mas são em alguma medida endereçadas pelo texto legal em si (vide capítulo 5). Sendo assim, a ordem legal ganha destaque nos processos, atualmente renovados em importância, de conversão da terra em mercadoria

Apesar da importância da regulação e do seu potencial transformador das relações jurídicas e econômicas estabelecidas com a terra, não se pode imaginar o desafio de sua conversão em mercadoria plena como superado, tendo em vista a necessidade de transformação também das múltiplas relações sociais e culturais estabelecidas a partir da terra.

### **3.3.2 A renda da terra**

A condição de “não mercadoria” da terra exigiu uma construção teórica apta a integrá-la à teoria do valor, uma vez que, crescentemente, a terra urbana foi sendo comercializada, com conseqüente atribuição de preço, apesar das limitações de sua conversão em mercadoria plena e ativo financeiro, conforme anteriormente apresentado.

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

A renda da terra é teorizada na economia política desde a escola clássica. Para os fisiocratas franceses e Adam Smith (1982), a renda da terra é o preço pago pelo valor agregado pela natureza em certa porção territorial. No entanto, esta visão não se encaixa completamente na teoria do valor-trabalho, que se tornou dominante na tradição clássica, segundo a qual um determinado objeto só pode ter valor caso fosse seja fruto do trabalho humano, estando seu valor diretamente relacionado com o trabalho empregado para sua produção.

Em atenção a esse conflito, a solução Ricardiana (RICARDO, 2004) foi a de trazer a noção de renda diferencial como forma de compatibilizar as teorias da renda da terra e do valor-trabalho. Para o autor, visto que a única fonte de valor é o trabalho, toda renda da terra deveria ser diferencial, ou seja, correspondente à quantificação de uma vantagem particular de determinado terreno em relação a outros.

Ainda no campo da economia política clássica, Marx promoveu uma reformulação da teoria do valor-trabalho e agregou dois pontos em relação à teorização Ricardiana sobre a renda da terra.

Quanto à teoria do valor-trabalho, Marx teorizou que não seria o tempo de trabalho objetivamente empregado na produção de mercadoria, mas sim o tempo trabalho socialmente necessário para sua produção a medida do seu valor. Com isso, adota-se uma espécie de média social que permite a equalização das mercadorias de determinado ramo e toda uma construção teórica sobre os custos e lucros da produção em cada setor e na economia como um todo.

Quanto à teorização sobre a renda da terra, a renda diferencial para Marx (2017) não poderia ser vista de forma descolada da

realidade fática e histórica de sua aplicação. Além disso, o autor defendeu que toda a renda seria apenas uma transferência de mais valor entre agentes capitalistas e incorporou a teoria do preço de monopólio em seus trabalhos sobre renda da terra. Com isso, sua teoria sobre a renda da terra se tornou essencialmente mais complexa que a de seus predecessores contando com quatro subespécies: (i) renda absoluta; (ii) renda de monopólio; (iii) renda diferencial 1 e (iv) renda diferencial 2.

De forma bastante resumida, a renda absoluta seria aquela referente à existência de uma classe de rentistas proprietários que recebe um determinado montante pelo simples fato de terem a propriedade de certa área que outro pretende usar – esta forma de renda acaba atuando como uma barreira à acumulação capitalista. Por sua vez, a renda de monopólio seria aquela derivada de características especiais e não reproduzíveis de determinada terra. A renda diferencial do tipo 1 estaria relacionada às vantagens produtivas de determinada terra concedidas pela natureza, enquanto que a renda diferencial 2 se relacionaria com vantagens produtivas relativas ao investimento realizado na terra.

Essas diferentes formas de renda da terra podem operar simultaneamente e, na prática, são de difícil verificação individualizada.

Após a teorização de Marx, a temática da renda da terra caiu em um certo desprestígio acadêmico, faltando esforços no sentido de adaptá-la para a realidade urbana até a metade do século XX.

Estes esforços começam a ser retomados na década de 60 do século XX a partir dos trabalhos de Alonso (1964) e Muth (1969), revisitados no início do século XXI por Sexton et al. (2012), Verhetsel et al. (2010) e Phe and Wakely (2000). Estes autores têm em comum o embasamento na teoria locacional desenvolvida por Von Thunen (1926) que, ao combinar a teoria da renda diferencial Ricardiana com a teoria das curvas de utilidade marginal, chegou a um modelo de círculos concêntricos de uso e valorização da terra.

Seus trabalhos buscam adaptar a teoria locacional dos círculos concêntricos ao espaço urbano, destacando a importância dos custos de transporte e das decisões individuais – ainda que informadas por valores coletivos - na definição do preço da terra e da localização das diferentes atividades urbanas. Para estes economistas, a questão da renda diferencial e da utilidade marginal

é central, enquanto que o monopólio é considerado excepcional (WARD e AALBERS, 2016, p.3).

Esta corrente, capitaneada por Alonso e Muth, sofreu críticas severas de David Harvey (1980, p.43), especialmente por não considerar as trajetórias e arranjos de poder territoriais. A partir da introdução do conceito de classe no debate, os marxistas como Harvey puderam ampliar a compreensão da importância da renda da terra no debate sobre a produção do urbano. O autor coloca as rendas de monopólio e absoluta como relações de poder, rompendo com a ideia anterior da possibilidade de otimização e equilíbrio espacial.

As críticas de David Harvey (1980, p. 43), no entanto, não invalidam completamente a teoria locacional, mas fornecem elementos para sua complexificação. De fato, diversos autores reconhecem que a renda da terra urbana está diretamente relacionada com a localização (SINGER, 1978, p.79; RIBEIRO, 2015, p. 50) sendo esta, por sua vez, diretamente influenciada por arranjos de poder constituídos nos territórios e, especialmente, pelo Estado.

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

Assim, sob a lógica das vantagens obtidas por meio da proximidade, as cidades vão adquirindo centralidades e estas vão determinando gradientes de valorização que, partindo delas como área mais valorizada, vão definindo os preços – e conseqüentemente as porções de mais valor extraídas a título de renda da terra – em toda a cidade. Com o crescimento e complexificação do tecido urbano, as centralidades tendem a se multiplicar, com a definição de zonas de valorização que se entrecruzam em uma espécie de teia que abrange todo o território e determina os preços em cada área da cidade.

Sobre o caso brasileiro afirma Paul Singer:

Cada cidade brasileira tem, geralmente, um centro principal (...) [que] possui, em alto grau, todos os serviços urbanos e ao seu redor se localizam as zonas residenciais da população mais rica. Os serviços urbanos se irradiam do centro à periferia, tornando-se cada vez mais escassos à medida que a distância do centro aumenta. Além disso, o conjunto da população e das empresas utilizam, em alguma medida, os serviços disponíveis apenas no centro principal, de modo que a distância em que se encontram do referido centro determina seus gastos de transporte (em dinheiro e em tempo) cada vez que se deslocam até ele. De tudo isso resultaria um 'gradiente' de valores do solo urbano, que a partir do máximo, no centro principal, iria diminuindo até atingir um mínimo nos limites do perímetro da cidade.

Na medida em que a cidade vai crescendo, centros secundários de serviços vão surgindo em bairros, que formam novos focos de valorização do espaço urbano. O crescimento urbano implica necessariamente uma reestruturação do uso das áreas já ocupadas.(SINGER, 1978, p. 84)

Mas há ainda outro fator que aumenta a complexidade deste cenário, qual seja, o de que as centralidades tendem a ser temporárias. Isto é, os parâmetros dos gradientes de valorização que atravessam toda a cidade são dinâmicos e o tempo também deve ser considerado nos cálculos sobre preço e renda da terra urbana.

Toda essa complexa estrutura espaço-temporal de fixação de preços nas cidades é ainda atravessada pelas dinâmicas de poder, conforme destacado por Harvey (1980, p.55). Nestas dinâmicas, podemos apontar o Estado como protagonista, visto que cabe a ele – em ampla medida – a alocação de infraestrutura urbana e o investimento em processos de “renovação” de áreas degradadas. Com isso, o Estado ganha predominância na fixação de centralidades e modulação de gradientes de valorização. Ainda sobre o caso brasileiro, nas palavras de Paul Singer:

O Estado, como responsável pelo provimento de boa parte dos serviços urbanos, essenciais tanto às empresas como aos moradores, desempenha importante papel na determinação

das demandas pelo uso de cada área específica do solo urbano e, portanto, do seu preço. Sempre que o poder público dota uma zona qualquer da cidade de um serviço público: água encanada, escola pública ou linha de ônibus, por exemplo, ele desvia para esta zona demandas de empresas e moradores que, anteriormente, devido à falta do serviço em questão, davam preferência a outras localizações. Estas novas demandas, deve-se supor, estão preparadas a pagar pelo uso do solo, em termos de compra ou aluguel, um preço maior do que as demandas que se dirigiam à mesma zona quando esta ainda não dispunha do serviço. Daí a valorização do solo nesta zona, em relação às demais. (SINGER, 1978, p. 88)

Sob o enfoque marxista das relações de poder, os proprietários de terra rentistas são vistos como uma classe que tende a criar obstáculos à acumulação capitalista, mas que ao mesmo tempo se mostra indispensável a esta acumulação, especialmente por meio do seu papel de coordenação espacial e/ou produtiva (HARVEY, 2005, p.53).

Assim, as chaves principais para o debate sobre a renda da terra na realidade urbana atual seriam: (i) seu papel de coordenação das transformações do espaço urbano e (ii) seu papel na disseminação de relações rentistas nas cidades.

A função de coordenação se relaciona à concorrência intercapitalista para dotar suas terras de maior potencial diferencial, representando uma maior renda a ser aferida. Esta disputa, no urbano, pode ser facilmente identificada nas relações estabelecidas entre rentistas e poder público, de modo a influenciar o planejamento e a criação de infraestruturas nas cidades no sentido de favorecê-los com a “valorização” de seus terrenos (SINGER, 1978, p.89).

Além destes aspectos, também podemos atribuir à coordenação realizada pela renda da terra mecanismos de reprodução de espaços urbanos como o de “rent-gap”, proposto por Smith (1979, p.541).

Trata-se de mecanismo pelo qual a aplicação de recursos por capitalistas se dá de acordo com o sobrelucro advindo da diferença entre a situação atual de determinada localidade e a situação que pode ser alcançada a partir de alterações físicas que promovam também alterações sociais relacionadas aos moradores/frequentadores.

Assim, uma zona degradada da cidade, mas situada próxima de áreas valorizadas, pode receber um aporte de recursos e passar a ser valorizada, gerando sobrelucros decorrentes da alteração de usos e de frequentadores. A transformação de uma zona, por sua vez, promove o esvaziamento e/ou empobrecimento de outra, que em outro momento pode ser o alvo de aportes de recursos baseados no *rent-gap* (SMITH,1979), em um ciclo de valorizações e desvalorizações dentro do território urbano.

Esse mecanismo de *rent-gap* se relaciona diretamente com as ações do Estado como protagonista na definição das centralidade e, conseqüentemente, dos gradientes de valorização que operam nas cidades. Usando o caso brasileiro como pano de fundo, Singer (1978, p.84) estabelece uma relação direta entre uma mudança natural dos tipos de uso do solo em regiões centrais, que implica no deslocamento de habitações de melhor nível para outras áreas mais distantes deteriorando áreas antes valorizadas, e a necessária intervenção do Estado no mercado imobiliário para evitar o alastramento da deterioração pela cidade.

Na visão do autor a partir do caso brasileiro, o Estado deve impulsionar os processos de renovação urbana que, pela sua dimensão e risco, dificilmente seriam totalmente executados por agentes privados. A atuação do Estado, também neste caso, tem o potencial de alterar os gradientes de valorização da cidade e a renda da terra possível de ser auferida nas diferentes áreas.

Por todo o exposto, fica clara a importância da teoria da renda da terra e seus desdobramentos para a adequada compreensão das transformações recentes na cidades. A definição dos preços da terra e dos imóveis urbanos é questão cara também para agentes relacionados com a dominância financeira, conforme será abordado no próximo tópico. Além disso, dados os objetivos da presente tese, cabe destacar que vários dos fatores que influenciam na determinação dos preços da terra e dos imóveis na cidade, inclusive aspectos de localização, são instituídos e/ou alterados pela regulação legal, que também aqui exerce papel de destaque enquanto forma de atuação do Estado neste campo.

### **3.3.3 A terra urbana e o capitalismo sob dominância financeira**

A terra urbana, em sua simbiose permanente com os movimentos de (re)produção do espaço urbano, vem sendo cada vez mais cobiçada pelas formas fictícias de capital na tentativa de criação de um substrato real que lhes sirva de lastro. Também por este viés, da criação e viabilização do capital fictício, a esfera financeira passa a interferir de forma mais direta na produção do espaço urbano. Nas palavras de David Harvey:

Se os valores fictícios passarem a não ser apoiados pelos produtos do trabalho social ou se, por qualquer razão, a fé no sistema de crédito ficar abalada, então o capital precisa encontrar alguma maneira de restabelecer sua base no mundo do trabalho socialmente necessário. Há duas maneiras pelas quais ele pode fazer isso: vincular firmemente todas as suas operações à mercadoria monetária (ouro) como a medida de valor fundamental, ou procurar outra maneira de estabelecer um vínculo direto com os processos materiais da produção real de mercadoria. (HARVEY, 2013, p.386)

Cabe aqui relembrar, pela sua importância, a ideia de solução virtuosa que as cidades representariam para o capitalismo (analisada mais detalhadamente no item anterior), no sentido de que os investimentos no espaço urbano seriam uma forma de adiar crises de sobreacumulação a partir de ajustes espaço temporais, além de se constituir em novas frentes de expansão da acumulação capitalista. A essa ideia da solução virtuosa para crises de acumulação, agora se soma a pretensão de identificação de novos lastros para o desenvolvimento de formas de capital fictício.

As relações estabelecidas entre o capitalismo sob dominância financeira e as cidades passam, via de regra, pela terra urbana, que precisa, portanto, ter seu regime jurídico homogeneizado de modo a incentivar e aprofundar sua mercantilização e, no limite, ser convertida em ativo financeiro. Uma das expressões da conversão da terra em ativo financeiro é exatamente sua utilização como lastro de capitais fictícios, abrindo novas fronteiras para a acumulação financeirizada.

Nesta linha argumentativa, o crescimento da esfera financeira e dos capitais fictícios no período histórico atual<sup>4</sup>, tem um rebatimento no aumento da busca de lastros para um desenvolvimento ainda maior destes capitais, o que envolve diretamente o espaço e a terra urbana. Sendo assim, não só se percebe um aumento da participação de agentes financeiros nas infraestruturas, reformas urbanas e transações fundiárias, como se percebem sucessivas tentativas de abrir frentes de expansão ao capital fictício nestas áreas.

Neste cenário, a terra urbana se coloca, conforme a condição de cada cidade, como importante lastro e frente de expansão mercadológica e financeira, estando essa classificação ligada ao seu grau de imersão na dinâmica capitalista. Em países como os EUA, a terra pode, quase que imediatamente, ser convertida em lastro para a criação de capitais fictícios, visto que com ela já se estabelecem historicamente relações tipicamente capitalistas. Neste país, a terra conta com um regulamento jurídico homogeneizado, em conformidade com as exigências capitalistas, possibilitando sua utilização de forma muito próxima a de um ativo financeiro.

Em outros casos, como o brasileiro – que será abordado de forma pormenorizada no capítulo 6 -, a terra urbana se coloca, predominantemente, como frente de expansão do capital – especialmente o rentista e financeiro -, na medida em que não há uma inserção satisfatória na lógica capitalista, quer sob o aspecto das relações sociais que se estabelecem tendo a terra como base, quer sob o aspecto da regulação jurídica que a acompanha.

Neste sentido, o caso brasileiro se insere no conceito de *value grabbing*, criado no contexto analítico do capitalismo contemporâneo para ressaltar as dinâmicas rentistas sob dois aspectos: (i) a criação de direitos de propriedade que estabelecem relações rentistas e (ii) as disputas no âmbito da distribuição do mais valor gerado por essas relações (ANDREUCCI et al., 2017, p.2).

Embora o conceito tenha uma extensão mais ampla, podemos relacioná-lo como uma das chaves principais do debate atual da renda da terra urbana no Brasil. Isto porque, em cenários de irregularidade

---

<sup>4</sup>De acordo com Paulani apud Mckinsey Global Institute: “o valor dos ativos financeiros mundiais (considerados aí ações e debêntures, títulos de dívida públicos e privados e aplicações bancárias) cresceu cerca de 14 vezes entre 1980 e 2006, enquanto que o PIB mundial limitou-se a crescer pouco menos que 5 vezes no mesmo período”. (PAULANI, 2011, p.20)

fundiária, a terra não se desenvolve totalmente sob parâmetros capitalistas, o que leva a um predomínio de outros tipos de relações sociais e econômicas que dificultam o estabelecimento de relações rentistas, protagonistas no capitalismo na atualidade conforme visto anteriormente (capítulo 2). Neste cenário, é exatamente a homogeneização do regime jurídico em torno da propriedade que permitirá o aprofundamento das relações rentistas com a terra, especialmente aquelas intermediadas pela esfera financeira.

O mecanismo do *value grabbing* se revela importante para a compreensão da disseminação de relações rentistas na terra urbana e suas consequências para as cidades. Trata-se de mais um mecanismo que amplia o destaque da terra, em especial a urbana, no capitalismo sob dominância financeira.

No entanto, a funcionalização da terra urbana para a acumulação capitalista sob dominância financeira apresenta desafios importantes a serem vencidos pelos agentes capitalistas, especialmente no que se relaciona à transformação da terra, tanto quanto possível, em uma mercadoria plena e ativo financeiro, com consequente avanço no sentido de sua utilização como lastro de ativos financeiros.

De fato, há diferenças que precisam ser consideradas entre um movimento de mercantilização da terra – no sentido de torná-la mercadoria – e um movimento de financeirização da terra – no sentido de convertê-la plenamente em ativo financeiro, tendo como uma de suas expressões sua utilização como lastro para títulos securitizáveis. Estes dois movimentos têm características e implicações distintas, conforme já abordado na introdução da presente tese.

O movimento de mercantilização passa pela sua conversão, tanto quanto possível, em mercadoria, o que, de forma plena, só seria possível em um cenário imaginário de acordo com a teoria marxista, visto que a terra não é fruto do trabalho humano e, assim, não pode ter o valor como base para a definição do seu preço.

Neste sentido, importante destacar que o fato de adquirir preço e ser transacionada não faz da terra, automaticamente, uma mercadoria. Isto porque, além da questão da produção pelo trabalho humano, que parece intransponível, haveria ainda a necessidade de que seu processo de produção e circulação estivesse submetido integralmente à lógica capitalista para que pudesse ser enquadrada

na definição de mercadoria de autores como Marx (2017, p.33) e Polanyi (2000, p.48).

Por sua vez, a financeirização da terra poderia ser entendida como uma radicalização de seu movimento de mercantilização rumo à sua conversão em ativo financeiro, ou seja, tendo a taxa de juros como centro da definição de seu preço. Trata-se do aperfeiçoamento de sua dimensão de mercadoria na medida em que a transformaria em um equivalente universal a ser transacionado livremente como o dinheiro (HARVEY, 2013, p. 471). Uma das expressões mais contemporâneas do processo de conversão da terra em ativo financeiro é sua utilização como lastro de títulos securitizáveis.

Sendo assim, em alguma medida, podemos afirmar a existência de certa dependência do movimento de financeirização em relação à mercantilização, sendo o primeiro um aprofundamento do segundo. Apesar da identificação desta relação, não se pretende afirmar que aquele só possa ocorrer uma vez completado este. Em realidade, parece haver um processo complementar envolvendo os processos de mercantilização e financeirização.

A terra, para se tornar plenamente um ativo financeiro – sendo a utilização como lastro de títulos securitizáveis uma de suas expressões –, precisa estar em algum grau convertida em mercadoria. Este grau é aquele suficiente para lhe conferir os seguintes atributos: (i) a homogeneidade de regime jurídico; (ii) relações sociais, tanto quanto possível, incluídas na lógica capitalista; (iii) mecanismos formais de definição de preços, podendo inclusive contar com regulações estatais. Sendo assim, a financeirização impulsiona a mercantilização, em um ciclo de retroalimentação que daria origem ao que se pode chamar de “mercantilização financeirizada”.

A homogeneidade de regime jurídico depende diretamente da atuação estatal na promoção de alterações regulatórias que determinem uma única forma jurídica de compreensão da propriedade da terra, a fim de que haja uma homogeneidade em seus termos em conformidade com as dinâmicas capitalistas. Deste modo, é fundamental a reafirmação do regime da propriedade privada, individual e plena.

O atributo da homogeneidade de regime jurídico se liga diretamente à inclusão das relações sociais na lógica capitalista, embora não seja suficiente para sua promoção. Embora as mudanças

regulatórias sejam de fundamental importância para a inclusão citada, cabe reforçar que são necessárias mudanças ideológicas e culturais a fim de possibilitar uma efetiva conversão das relações sociais. No Brasil, estas mudanças podem ser estimuladas pela mídia, por agentes capitalistas e pelo próprio Estado a partir de incentivos a determinados usos e relações com a terra, seja por meios fiscais, legais ou ideológicos.

Por sua vez, quanto ao atributo dos mecanismos formais de definição dos preços, este se encontra diretamente conectado com os dois anteriores. Isto porque só se torna possível a criação e funcionamento destes mecanismos em terras com regime jurídico homogêneo e cujas relações sociais estejam inseridas na lógica capitalista. Apenas a partir do alcance dos dois atributos anteriores, que se colocam como espécie de pressuposto para o terceiro, é que se vislumbra a possibilidade da atuação estatal no sentido de regulamentar tais mecanismos.

Estes atributos são facilitadores das transações envolvendo a terra, especialmente para agentes internacionais que não têm contato físico com o objeto de sua aquisição. Assim, conferem maior segurança para negociações que envolvam a terra diretamente ou como lastro de ativos financeiros.

Ou seja, o capitalismo sob dominância financeira se depara com o desafio da conversão da terra em mercadoria, já posto anteriormente, mas elevado a um outro nível: o de criar as condições mínimas necessárias para que esta se torne plenamente um ativo financeiro.

O papel e o grau de importância dos arranjos regulatórios serão abordados no capítulo 5, sendo claro seu papel de destaque nas sucessivas tentativas de aprofundamento da mercantilização e de financeirização das terras urbanas ainda não completamente submetidas a realidade capitalista hegemônica da dominância financeira.

O presente capítulo, dedicado a apontar as relações entre capitalismo e cidades - com especial destaque para as relações estabelecidas com a terra urbana a partir da dominância financeira -, contextualiza o objeto da presente tese no espaço urbano e busca fazer uma ponte argumentativa entre a abstração da dominância financeira e a materialidade da terra urbana, com destaque para

o papel da regulação nas relações entre eles estabelecidas. A fim de completar o quadro teórico e contextual sobre o capitalismo sob dominância financeira, passa-se, no próximo capítulo, a expor as especificidades da inserção brasileira na etapa atual do modo de produção capitalista, com destaque também para as relações estabelecidas com as cidades e a terra urbana no país.

## O capitalismo sob dominância financeira no Brasil

Considerando o exposto até aqui sobre o capitalismo sob dominância financeira e seus rebatimentos no espaço urbano, passa-se à sua análise no caso brasileiro, a fim de construir o arcabouço teórico necessário para a adequada problematização das questões chave da presente tese relacionadas com o papel da regulação legal nas mediações entre dominância financeira e espaço urbano, especialmente a partir da dimensão fundiária.

O Brasil tem um histórico de inserção subordinada no capitalismo mundial em suas mais diversas configurações, o que não foi diferente com seu processo de integração e seu papel na atual configuração capitalista, caracterizada pela dominância financeira. Na primeira parte deste capítulo abordaremos o histórico desta integração, chegando à análise e problematização do momento atual brasileiro no que se refere à sua relação com os ditames da dominância financeira que ganhou hegemonia internacional.

Segundo Paulani (2012, p.8), em linhas gerais, podemos identificar 5 fases da inserção histórica do Brasil no capitalismo internacional, quais sejam:

1. Expansão dos estados territoriais originários (século XVI) – Brasil se coloca como reserva patrimonial, base de operação de força de trabalho compulsória e fonte de fornecimento de metais preciosos e matérias-primas.
2. Produtor de bens primários de baixo valor agregado (século XVII ao início do século XX aproximadamente) – Brasil funciona como uma alavanca da acumulação no centro do capitalismo mundial, ao sabor de um processo determinado desde fora em tempos de consolidação e afirmação do modo capitalista de produção.

3. Objeto do deslocamento espacial do capital do Centro (1930 a 1970 aproximadamente) – Esta dinâmica faz com que o processo de acumulação interno fosse comandado pelas necessidades e imperativos do capital externo.
4. Demandante de empréstimos estrangeiros (1980 a 1990 aproximadamente) – Condição favorável a um mercado financeiro robusto e ávido por aplicações em um contexto de crise de sobreacumulação no Centro (levou a um processo de endividamento público e submissão completa aos interesses do capitalismo sob dominância financeira).
5. Transformação em plataforma internacional de valorização financeira (1990 até os dias atuais) – A partir de um movimento crescente de financeirização amplamente apoiado pelo Estado.

A análise aqui proposta vai se concentrar nas etapas 4 e 5, nas quais se desenha, de forma mais importante, o processo da inserção brasileira no contexto mundial do capitalismo sob dominância financeira.

Este esforço de resgate histórico e problematização do momento presente se justifica pela necessidade de contextualizar os arranjos econômico-financeiros para uma adequada análise de seus impactos no âmbito urbano e regulatório – objeto mais direto de análise da presente tese -, apresentado nos subitens 2 e 3 do presente capítulo.

## 4.1 O capitalismo sob dominância financeira no Brasil

Conforme anteriormente exposto, a atividade financeira não é novidade no capitalismo, estando presente há séculos e possuindo potencial funcional dentro do sistema de acumulação produtivo. Sendo assim, os países já possuíam, em maior ou menor grau, mercados financeiros ativos mesmo antes da dominância financeira que se estabeleceu mundialmente a partir da década de 70.

Com o Brasil não foi diferente. Em obras de Ignacio Rangel (2012) e Maria da Conceição Tavares (1975), publicadas

originalmente nas décadas de 60 e 70, já constam análises sobre o que seria um emergente processo de integração financeira. Estas obras destacam o já acentuado caráter especulativo das atividades financeiras na época, mas ressaltam seu potencial funcional à acumulação como um dinamizador da produção a partir do incremento do crédito.

Posteriormente, em processo já apontado nas análises acima referenciadas, com o substancial aumento do endividamento externo nas décadas de 70 e 80, as transações financeiras crescem, em volume e importância, no cenário econômico nacional.

Cabe destacar que esse aumento substancial do endividamento externo se relaciona diretamente, no cenário internacional, a uma crise de sobreacumulação nos países centrais, que direcionou aos países em desenvolvimento, inclusive ao Brasil, um significativo aporte de capital sob a forma de empréstimos a juros (PAULANI, 2013, p.3).

Estes capitais “sobrantes” no centro da economia mundial, somados a um ímpeto desenvolvimentista no Brasil, tiveram por consequência um cenário de endividamento que, dentre outros efeitos, levou à submissão do país aos ditames neoliberais dos organismos financeiros internacionais, como o BID e o FMI. Nas palavras de Arantes:

O endividamento crescente aparece como uma alternativa quando, em verdade, produz uma armadilha de instabilidade e perda da autonomia na política econômica. Diante disso, os bancos multilaterais ganham força para exigir não apenas o reembolso dos recursos emprestados, mas também diversas ‘condicionantes’ a serem aceitas e reiteradas pelo país (reformas, ajustes, privatizações, aberturas, etc.) – muitas delas não correspondendo às reais necessidades da população. (ARANTES, 2006, p.71)

O processo severo de endividamento externo que se estabelece neste período, associado à fragilidade da moeda corrente nacional e a uma taxa inflacionária em constante elevação, levou à necessidade de expedição de títulos da dívida pública indexados de forma

diversa a da moeda corrente a fim de garantir sua valorização e solvabilidade perante os credores.

Esta indexação, que garantia uma política sistêmica de correção monetária, propiciava um elevado grau de liquidez aos títulos e possibilitou o desenvolvimento de um mercado financeiro de curto prazo no Brasil, no qual os aportes de recursos eram feitos com o objetivo de obter uma valorização rápida e levar os lucros de volta para suas origens, sem reversão para investimentos no país.

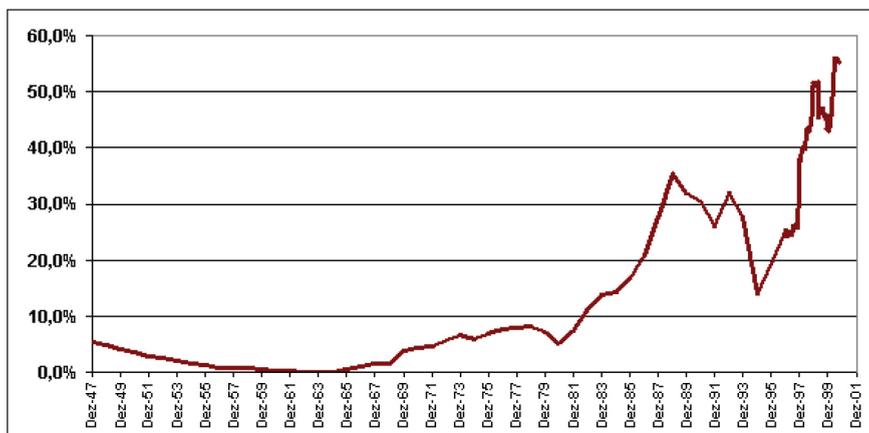
O aumento da dívida pública obrigou à emissão maciça de novos títulos de dívida pública para sua rolagem, repondo o serviço dos títulos lançados previamente como contrapartida da dívida externa. A expansão descontrolada da dívida externa, desde 1974, captada em petrodólares e elevada na repactuação periódica de seu estoque, após choques de juros internacionais, funcionou como mecanismo de reforço e crescimento desse circuito financeiro de curto prazo (COSTA, 2012, p.196).

Esse processo joga luz sobre uma peculiaridade importante da inserção do Brasil no capitalismo sob dominância financeira, que é a preponderância da atuação do Estado, que passa a ser o promotor de fato da lógica da dominância financeira por meio de aportes diretos de capitais, definição de políticas econômicas e monetárias favoráveis, além de mudanças regulatórias.

Sob o aspecto monetário, o cenário de impulsionamento da emissão de títulos da dívida levou à existência, por considerável período de tempo, de uma “dualidade de moedas” no Brasil: uma moeda corrente, sujeita aos acentuados processos de corrosão inflacionária, e uma moeda financeira, capaz de garantir a atratividade e a solvabilidade dos títulos da dívida, responsável por sua rolagem e manutenção do Brasil nos quadros internacionais de alocação de recursos.

Esse processo foi decisivo para o substancial aumento da emissão e circulação de títulos da dívida pública, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

**Gráfico 1: Títulos da Dívida Pública interna/Produto Interno Bruto**



Fonte: FEU, 2001.

A dinâmica monetária dual acima apresentada também foi responsável por promover um efeito interno de favorecimento da esfera financeira em detrimento da produtiva. Isto porque as empresas passaram a direcionar parte dos seus recursos para a esfera financeira, a fim de manter seus saldos líquidos protegidos da corrosão inflacionária pela correção monetária, ao mesmo tempo em que podiam se beneficiar temporariamente de uma elevada remuneração a juros (TAVARES, 1975, p.215).

Além disso, a dinâmica inflacionária, além de corresponsável pelo aumento da dívida pública, também impulsionava operações financeiras especulativas, especialmente relacionadas a títulos cambiais, em detrimento da constituição de um sistema financeiro funcional que pudesse alimentar e potencializar a dinâmica produtiva no país.

Este cenário, que persistiu no país por mais de uma década, fixou um modelo de integração financeira – que persiste até hoje – especulativo e com base em transações envolvendo títulos de curto prazo, especialmente de dívida pública, que alcançam elevada liquidez pela atuação do Estado na sua garantia.

O risco nulo, a liquidez garantida e a proteção contra a inflação (através da correção monetária) tornam os papéis emitidos pelo governo um ativo financeiro de primeira

linha. Em função disso, esses títulos servem de garantia para todas as operações de curtíssimo prazo (overnight). (COSTA, 2012, p.195)

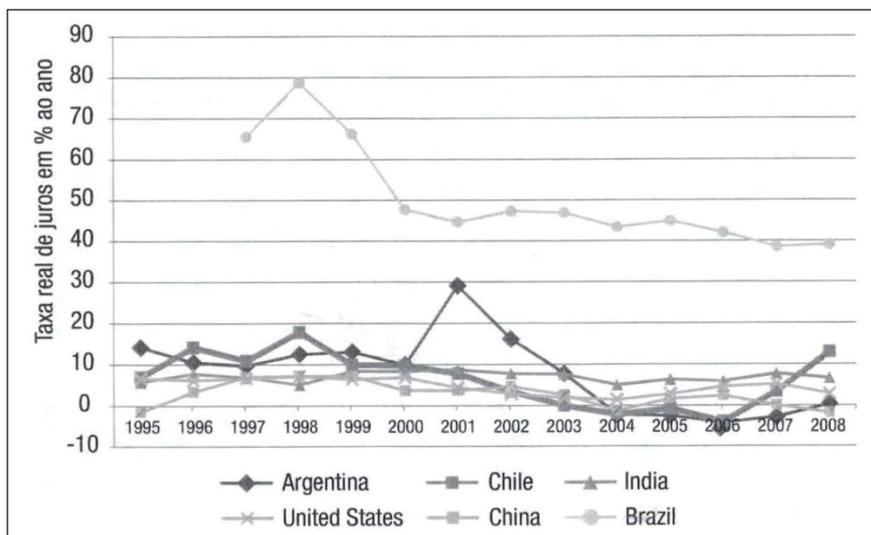
Na década de 90, ganham força as mudanças regulatórias no país, favorecendo transações financeiras e colaborando para o crescimento do endividamento público. Trata-se de um momento de resolução de pendências e adoção de providências para o ingresso ativo na lógica da dominância financeira já hegemônica internacionalmente, que inclui a negociação da dívida externa – e consequente submissão completa às exigências de credores e organismos multilaterais - e a estabilização monetária.

Esta última é obtida através do Plano Real, que estabiliza a moeda corrente e regula a inflação. A partir deste momento, o mecanismo especulativo, até então baseado na inflação, passa a ter por base elevadas taxas de juros reais, que começam a vigorar no país a partir da estabilização monetária.

A estabilização econômico-monetária do país e a renegociação da então elevada dívida externa assumida desde a década de 70 envolveram a adoção de uma série de medidas, que auxiliaram no ingresso definitivo do Brasil no cenário internacional de dominância financeira. Estas medidas tinham caráter claramente neoliberal, incluindo a securitização de débitos nacionais, a abertura do mercado brasileiro para títulos públicos e privados e a retirada gradativa dos controles que obstaculizavam o livre fluxo internacional de capitais (PAULANI, 2013, p.15).

Neste cenário, já nos anos 2000, o Brasil se consolida na posição de plataforma internacional de valorização de capital (PAULANI, 2009, p. 27), com seus títulos públicos gozando de alta liquidez e rentabilidade – agora por meio das taxas de juros elevadas (BRUNO e CAFFÉ, 2015, p.1037) em comparação com o cenário internacional, conforme representado no gráfico abaixo. Esta condição se mantém até o presente, sendo certo que nas últimas três décadas apenas foi reforçado o papel subordinado e vulnerável do Brasil na sua inserção no cenário de dominância financeira internacional.

**Gráfico 2: Comparação de taxas de juros reais entre países em desenvolvimento**



Fonte: Bruno e Caffé, 2015

No âmbito financeiro, a preponderância de títulos públicos de alta liquidez e rentabilidade, e a consequente condição de plataforma de valorização de curto prazo, coloca o país em uma situação especialmente vulnerável diante de crises ou mesmo movimentações econômicas estratégicas realizadas por outros países. Isto porque em um cenário de dominância financeira global, os títulos – mesmo que públicos – compõem portfólios internacionais de alocação de recursos, que funcionam como uma espécie de baralho nas mãos dos administradores (KALTENBRUNNER e PAINCEIRA, 2014, p.7). Este “baralho” deve oferecer opções de diversos tipos, aptas a serem negociadas nas mais distintas situações a fim de propiciar sempre o maior ganho possível aos seus acionistas.

Pois bem, nesta espécie de “jogo” especulativo, os títulos de alta liquidez e rentabilidade no curto prazo são os primeiros a serem vendidos no caso de alguma instabilidade – especulativa ou real – que sinalize aos administradores que devem reduzir os seus riscos. Deste modo, os títulos brasileiros figuram nas primeiras opções a serem vendidas nas (muitas) situações de instabilidade do mercado financeiro global (KALTENBRUNNER e PAINCEIRA, 2014, p. 8). Nas palavras dos autores:

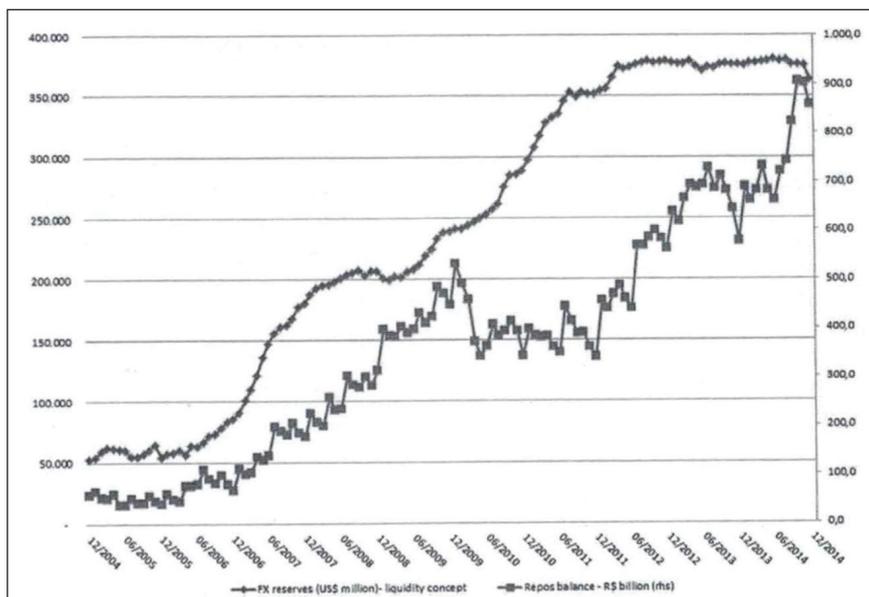
No caso do Brasil, essa vulnerabilidade se manifesta, particularmente, na participação crescente de estrangeiros no estoque

doméstico e mercado de derivativos. A crescente liquidez do sistema financeiro brasileiro, caracterizado por uma natureza de curtíssimo prazo dos ativos financeiros e pela disposição do Banco Central de fornecer liquidez ao mercado a qualquer momento, alimentou a participação do investimento estrangeiro em ativos brasileiros. (tradução nossa)( KALTENBRUNNER e PAINCEIRA, 2009, p.19)

Esta vulnerabilidade foi uma das principais responsáveis pela perda recorde de valor do real na esteira dos impactos da crise econômica mundial de 2008, uma depreciação de mais de 60% entre agosto e dezembro de 2008 (KALTENBRUNNER, 2010, p. 297).

A fim de reduzir seu grau de vulnerabilidade, o Brasil - e outros países de condição assemelhada - se empenhou em uma linha de atuação econômica de austeridade e formação de superávits, a fim de formar uma reserva internacional para mitigar os efeitos da volatilidade de seus títulos no mercado internacional. Esta reserva foi construída ao longo de anos, chegando ao patamar de 370 bilhões em 2017 (BRASIL, 2017). O rápido processo de acumulação de reservas está expresso no gráfico abaixo:

**Gráfico 3: Crescimento de reservas internacionais brasileiras 2004-2014**



Fonte: Kantenbrunner e Paincera, 2009

A formação dessa reserva, em dólares, e a reestruturação dos fundamentos econômicos brasileiros de fato reduziu a vulnerabilidade do país, que no entanto não deixou de se consolidar na posição de plataforma de valorização de capitais de curto prazo no cenário internacional. No entanto, as medidas de austeridade adotadas para a formação das reservas tiveram custos sociais substanciais ao facilitar a transferência de capitais para os países mais ricos, ao invés de promover investimentos com objetivo de alcançar o desenvolvimento econômico (PAINCEIRA, 2009, p.17).

De fato, um aspecto importante a ser destacado sobre essa reserva é que seu papel não é apenas de fortalecimento dos países em desenvolvimento em face das vulnerabilidades do mercado financeiro. O fato de serem adquiridas em dólar acentua um mecanismo importante de transferência de divisas destes países para os Estados Unidos da América, que tem a vantagem de contar com a moeda de curso internacional (TYSON e MCKINLEY, 2014, p.32; KARWOWSKI e STOCKHAMMER, 2017, p.71).

Assim, longe de dar maior independência à política econômica de países em desenvolvimento, as reservas atuam como uma forma direta de espoliação e fonte de financiamento de políticas estadunidenses, confirmando o papel subordinado dos países em desenvolvimento no capitalismo global. Nas palavras de PAINCEIRA (2009, p. 25): “Financeirização significa que países em desenvolvimento se tornam pesadamente endividados internamente, exatamente para enviar capital para países desenvolvidos, especialmente os EUA” (tradução nossa).

Outro aspecto que merece destaque é que as próprias medidas mitigadoras da vulnerabilidade, que incluem a estabilização macroeconômica do país e a formação de reservas internacionais, acabam contribuindo para aumentar o grau de circulação financeira internacional de seus ativos e de sua moeda, aumentando exatamente a vulnerabilidade que se pretendia reduzir nas situações de instabilidades econômicas (KALTENBRUNNER, 2010, p.321).

No caso brasileiro, as medidas de mitigação da vulnerabilidade - causada pela própria política brasileira de endividamento público, atração de recursos aplicados por curto prazo e de alterações regulatórias associadas a altas taxas de juros, que caracterizam a inserção do Brasil no capitalismo sob dominância financeira - têm

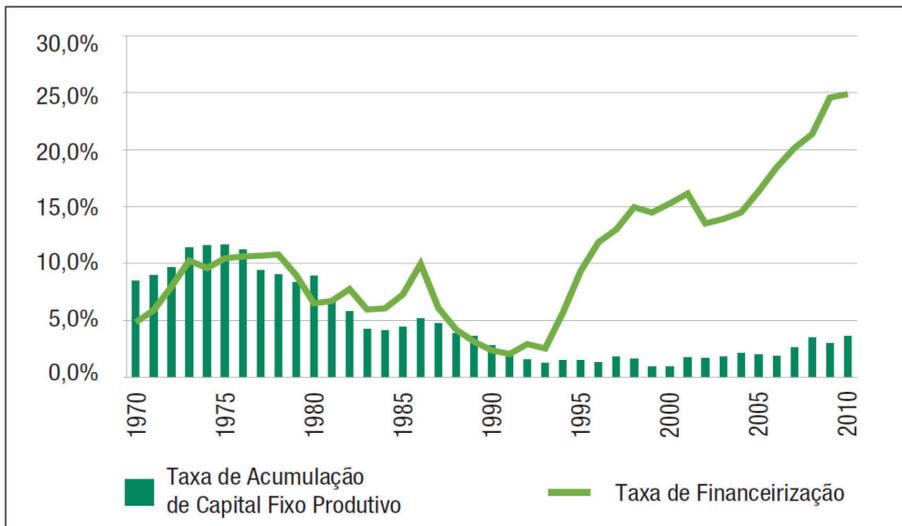
ainda uma importante consequência em termos de processo produtivo que é a aceleração de um processo de desindustrialização<sup>5</sup> nacional.

Quanto mais o país se enreda em um ciclo vicioso de atração de capital por curto prazo, predominantemente especulativos, menos potencial de captação de investimento direto privado para o setor produtivo detém.

Somada a isso, as elevadas taxas de juros praticadas pelo país desde a estabilização monetária na metade da década de 90 do século passado tornam pouco atrativos os investimentos produtivos, de maior prazo de resgate e risco - e menor rentabilidade - em comparação às aplicações financeiras.

Esse processo de aceleração da desindustrialização nacional a partir do aumento das transações financeiras pode ser demonstrado a partir dos dados do gráfico abaixo, produzido por Bruno e Caffé (2018, p. 51), que compara a taxa de acumulação de capital fixo produtivo com a taxa de financeirização:

**Gráfico 4: Financeirização e acumulação de capital fixo produtivo 1970-2010**



Fonte: Bruno e Caffé (2018)

<sup>5</sup> Entende-se aqui por desindustrialização “um processo de mudança estrutural caracterizado pela redução da atividade industrial em determinado país ou região ressaltando que a perda de participação da indústria e do emprego industrial no PIB é a cristalização deste processo em curso (SILVESTRE e HAFFNER, 2015)”.

O gráfico demonstra a defasagem do investimento em infraestrutura produtiva – representado pelo capital fixo –, em favor do aporte de recursos em ativos financeiros – representado pela taxa de financeirização –, crescente a partir da primeira metade da década de 90.

Cabe destacar que esse ciclo de medidas de mitigação de fatores de vulnerabilidade, atração de aportes de capital de curto prazo – por meio da manutenção de elevadas taxas de juros, incentivos fiscais – e desindustrialização crescente se manteve por décadas no país, vigorando até hoje.

De acordo com Paulani:

todo o arcabouço institucional que emoldura hoje o funcionamento do capitalismo brasileiro foi construído então com base no princípio maior de atender com presteza e precisão aos interesses da riqueza financeira, em particular dos credores e investidores externos. (PAULANI, 2017, p. 02)

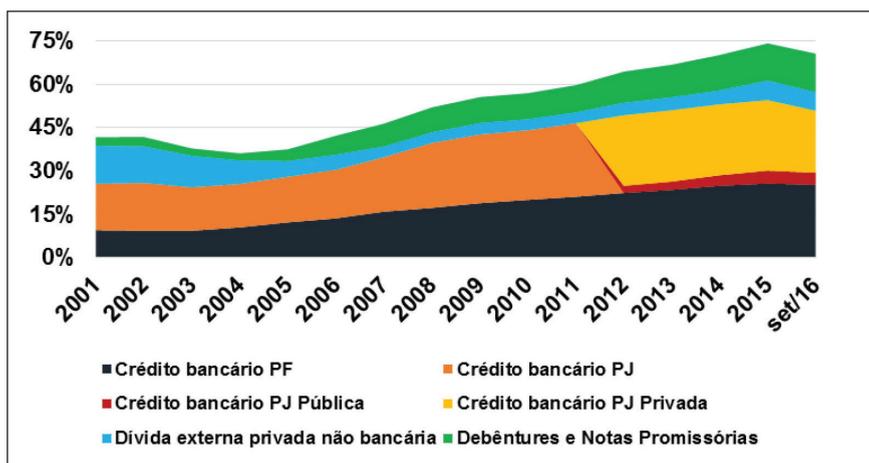
Durante este tempo, apenas em um curto período de 5 anos (de 2004 a 2008) foi possível verificar de uma compatibilização do crescimento do setor financeiro com o crescimento do setor produtivo, formando um regime denominado *finance-led growth*, que permite o surgimento de um arranjo de crescimento econômico a taxas moderadas, ainda que comandado pelas expectativas e racionalidade inerentes à circulação financeira. Durante o resto do tempo o setor financeiro foi alavancado em detrimento do produtivo, formando um regime de *finance-dominated accumulation* (BRUNO et al., 2011, p. 734).

O período de *finance-led growth* coincide com o fim do primeiro e início do segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva na presidência da república, momento do lançamento de programas de investimentos maciços do Estado, especialmente no setor da construção civil, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV. Destaque-se que aqui, mais uma vez, temos um exemplo da efetivação do padrão brasileiro de expansão alavancada pelo investimento direto estatal.

Outro aspecto importante que caracteriza a inserção do Brasil no capitalismo sob dominância financeira, entre o final do século

XX e início do século XXI, é o aumento da importância do crédito na sustentação dos níveis de consumo – que sobe de 22% do PIB em 2001 para 53,7% em 2015 - (BCB, 2015), com consequente aumento do endividamento privado, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

**Gráfico 5: Endividamento privado (% do PIB) 2001-2016**



Fonte: BIANCHINI, 2016.

O movimento de sustentação do consumo pelo crédito é característico da dominância financeira, que se utiliza das dinâmicas creditícias para o aumento de liquidez e de estoque de títulos passíveis de securitização e circulação em mercados financeiros secundários.

Além disso, as dinâmicas de consumo combinadas com a dominância financeira permitem que esta última passe a comandar a acumulação produtiva sob os aspectos de oferta e demanda. O comando a partir da oferta se dá pela crescente financeirização dos ativos das indústrias, que passam a investir menos para o aumento da produção, enquanto que o comando a partir da demanda está diretamente ligado ao controle do crédito, balizador da capacidade de compra da população em geral.

A questão é que falta ao consumo o dinamismo para ser o protagonista do desenvolvimento econômico, além de não se constituir em uma estratégia sustentável no longo prazo (PAULANI,

2009, p.16), gerando estagnação e desemprego em uma espiral potencialmente crítica sob os aspectos econômico e social.

Em adição aos aspectos estritamente ligados ao mercado financeiro e das medidas anteriormente mencionadas, outras políticas econômico-sociais compuseram a inserção do Brasil no capitalismo sob dominância financeira.

Trata-se aqui de políticas relacionadas à facilitação de um processo de invasão da alta finança no campo social, associado à remercantilização dos gastos de legitimidade<sup>6</sup> do Estado (LAVINAS et al., 2017, p.17), que aqui serão abordados a partir de dois feixes de políticas públicas que promoveram a bancarização de parte importante da população e a privatização, direta ou indireta, de serviços públicos.

Primeiramente, não se pode deixar de destacar a integração de populações vulnerabilizadas pelo consumo no país, especialmente na primeira década deste século. Essa integração se deu especialmente por meio do programa federal “Bolsa Família”, que se destina a promover a transferência de uma determinada quantia, mensalmente, para famílias de baixa renda que atendam a certos critérios, como matrícula de crianças na escola e comprovantes de vacinação.

Para além da elevação do consumo já esperada a partir do incremento do poder de compra dessas famílias, o “Bolsa Família” levou a uma bancarização de parcela significativa da população, chegando ao percentual de 87% em 2017, que passou a ser obrigada a contratar um banco para o recebimento do benefício (LAVINAS et al., 2017, p.22).

Essa “bancarização” em grande escala fez com que, por um lado, uma parte significativa da população pudesse incrementar ainda mais seu poder de consumo - por meio da utilização de diferentes linhas de crédito - e, por outro, que as instituições bancárias aumentassem seus lucros com a venda desses produtos creditícios, possibilitando a majoração da alocação de seus recursos na esfera financeira, considerada como de retorno maior e mais rápido.

---

<sup>6</sup> Entende-se aqui por gastos de legitimidade aqueles que correspondem às despesas públicas que justificam o poder de tributar nos Estados democráticos de direito, ao mesmo tempo em que respondem às demandas sociais por serviços e políticas públicas (LAVINAS et al., 2017)

Associada a esta inclusão da população mais pobre pelo consumo, foram colocadas em prática, e/ou aprofundadas, desde o início do presente século, medidas de privatização de políticas e serviços públicos, seja de forma direta – com a venda de empresas públicas - ou indireta - com a redução da oferta de determinado serviço ou da execução de determinada política pelo Estado, forçando a busca por opções no âmbito privado.

Essas medidas, via de regra, aumentam a captação e liberam quantidades importantes de recursos para aplicações financeiras por instituições privadas, consistindo em novos espaços de revalorização financeira (LAVINAS et al., 2017, p.18). Os exemplos principais destas medidas são a reforma da previdência – com estímulo à adesão a fundos de previdência privada - e programas educacionais que tomam por base o subsídio governamental para ingresso de alunos em instituições privadas de ensino, como o FIES e PROUNI. Estes serviços são considerados nichos de mercado com potencial de expansão diretamente relacionado à supressão ou redução de sua oferta pública e universal, que desestimule sua demanda, junto ao Estado, por parte da sociedade (LAVINAS et al., 2017, p.19).

Importante ainda destacar que o modelo de inserção e funcionalização brasileira no capitalismo sob dominância financeira, embora não seja linear, vem sendo mantido ao longo das últimas décadas, mesmo sob governos de orientações políticas distintas.

O que parece é que durante os governos do Partido dos Trabalhadores – PT –, entre 2002 e 2016, houve uma ambiguidade quanto ao nível de comprometimento com a pauta neoliberal e financeirizada, nos âmbitos econômico e social. Assim, ao mesmo tempo em que o governo mantinha a abertura e os lucros financeiros, promovia uma espécie de momento neodesenvolvimentista (PAULANI, 2017, p.4) e de avanços sociais. Este arranjo aparentemente contraditório só se fez possível em um cenário internacional apto a promover o crescimento de lucros financeiros e, ao mesmo tempo, a sustentar as políticas sociais: denominamos este momento econômico favorável de *win-win*, evocando a ideia de que todos podem sair ganhando.

Entretanto, como vimos, mesmo estas políticas sociais atendiam a interesses de frações capitalistas, na medida em que elevavam o consumo e promoviam a inclusão de parcela expressiva da população

nos circuitos bancário-financeiros, embora fossem ambíguas em suas finalidades e apenas toleradas em uma conjuntura *win-win* como a acima apresentada. No momento em que essa conjuntura deixa de ser fazer presente, especialmente com o impacto da crise mundial de 2008, assistimos a tentativas sucessivas de retorno de uma agenda econômica agressiva no sentido da promoção dos interesses de agentes financeiros, que chegou a ser encaminhada no segundo governo da presidenta Dilma Rousseff, mas precisou encontrar expressão política no impeachment da presidenta para se aprofundar.

Embora os interesses econômicos não sejam os únicos a agregar fatores explicativos para o impedimento da presidenta - organizado por meio de um golpe jurídico-parlamentar - é inegável sua importância, especialmente considerando os atos posteriores e os indicativos de atuação do atual governo.

Nas palavras de Lavinias et al.:

Com a crise política e institucional de 2015-2016, o controle da alta finança sobre as estruturas de financiamento do Estado parece ter atingido seu paroxismo. Política econômica e política social passam a funcionar agora em uníssono, integradas em prol de um mesmo objetivo: ampliar, a qualquer custo político e institucional, todos os espaços possíveis de revalorização rentista-financeira. Daí a urgência das reformas neoliberais em curso, a ameaçar a ainda jovem democracia brasileira. (LAVINAS et al., 2017, p.34)

De fato, após o impedimento, o novo governo assumiu uma postura menos ambígua em relação ao privilégio de interesses de frações capitalistas financeiros em detrimento de políticas sociais, também motivado pela impossibilidade de conciliação de ambos, como havia ocorrido em momento anterior.

Essa nova postura se consubstanciou em um regime de austeridade ainda mais severo, com alteração constitucional para imobilizar os gastos públicos por 20 anos - PEC-95 (BRASIL, 2016) - e reformas trabalhista e da previdência. As medidas trouxeram um cenário de inviabilidade para a continuidade de diversas políticas sociais, fazendo com que o país retrocedesse em avanços importantes como a saída do mapa da fome (SILVA, 2018, p.2).

Sob uma ofensiva ideológica e discursiva em torno do combate à corrupção, as eleições presidenciais de 2018 confirmaram e aprofundaram as potencialidades deste novo direcionamento do governo, a partir da eleição de um presidente abertamente comprometido com a agenda neoliberal e financeirizada na economia.

Deste modo, as perspectivas para os próximos anos são de aprofundamento das medidas em privilégio de interesses de frações capitalistas ligadas à dominância financeira, em detrimento de políticas sociais que exigiriam um nível importante de investimento público. Estas medidas devem passar por um programa ainda mais radical de austeridade nos gastos públicos, aprofundamento das reformas – com privatização direta e indireta de serviços públicos e busca de aumento da liquidez dos títulos públicos brasileiros.

Com esta receita, não se pode esperar nada diferente de um aprofundamento da inserção subordinada brasileira no capitalismo sob dominância financeira, com graves consequências de médio e longo prazo para o país.

Deste modo, a integração do Brasil no capitalismo sob dominância financeira se deu de forma peculiar, a partir da colocação da dívida pública como o principal eixo da acumulação rentista-patrimonial e base da subordinação das finanças públicas às pressões dos mercados financeiros globais (BRUNO et al., 2011, p.734). O endividamento somado à manutenção de elevadas taxas de juros fez do Estado o grande indutor do processo de subordinação brasileira à dominância financeira, posição que vem se agudizando nos últimos anos, sem perspectiva de interrupção.

Não se pode desconsiderar, ainda, certa dimensão conflitiva envolvida nesse processo de inserção, que não à toa vem durando décadas e precisou de um golpe jurídico-parlamentar para se consolidar como projeto de Estado no país. Além dos conflitos inter classe, que envolvem cenários políticos de ambiguidade entre o comprometimento com a pauta financeira e a pauta social, também deve ser destacada a dimensão intra classe dos conflitos. Essa dimensão se acentua no país dada a falta de homogeneidade na composição da classe capitalista. Frequentemente os interesses de frações de classe capitalistas se opõem, dificultando a implantação de medidas de forte alinhamento com uma ou outra fração.

A composição deste amplo cenário geral sobre a inserção brasileira na etapa atual de dominância financeira do capitalismo é fundamental para a problematização de seus impactos no espaço urbano, que será abordada no próximo subcapítulo.

## 4.2 O capitalismo sob dominância financeira e o espaço urbano no Brasil

Também neste tópico, que pretende tratar das interlocuções entre o capitalismo sob dominância financeira e o espaço urbano no Brasil, será necessário realizar uma retrospectiva histórica, a nível de contextualização, sobre o processo de urbanização no país, a fim de auxiliar o leitor na percepção das complexidades que envolvem as cidades brasileiras e suas relações com o capitalismo em suas mais diversas etapas, até a chegada ao cenário de dominância financeira atual e seus impactos.

Deste modo, pode-se dizer que a urbanização no Brasil é um fenômeno situado historicamente a partir do século XX, embora existissem cidades estruturadas no país desde o século anterior. O processo de urbanização nas cidades brasileiras ganha vulto a partir da conjugação de dois fatores que merecem atenção: a industrialização do país - que ganha especial importância a partir da década de 30 -, e o rompimento do complexo rural - que libera grandes quantidades de mão de obra que vão buscar oportunidades nas cidades e acabam transformando de forma definitiva sua configuração (RANGEL, 2012). A partir da implementação destes fatores no país, o processo de urbanização se acelera e avoluma, levando a um aumento da precariedade nas cidades.

Cabe destacar, antes de adentrar na análise específica dos dois fatores anunciados, que esses processos se situam em um cenário de desenvolvimento desigual do capitalismo em âmbito global, que resultou no posicionamento do Brasil como integrante da periferia capitalista mundial. Internamente, os processos se desenvolvem a partir de uma amálgama entre forças modernizadoras e conservadoras, com prevalência destas últimas, especialmente no âmbito político. Foi essa amálgama que determinou os rumos da industrialização e do rompimento do complexo rural, tendo a urbanização como principal produto.

Quanto ao processo de industrialização, que se coloca como um dos fatores determinantes da urbanização brasileira, pode-se destacar duas fases, com distintos impactos territoriais. Nas palavras de Ribeiro (2018, p. 63), “a primeira, que vai de 1900 a 1930, é marcada pela produção interna de bens de consumo não duráveis e impulsionada pela substituição das importações nos cíclicos momentos de crise da balança de pagamentos do país”. Esta primeira fase vai se apoiar preponderantemente sobre mão de obra imigrante estrangeira, originando “o núcleo de um proletariado urbano” (RIBEIRO, 2018, p. 63).

Por sua vez, a segunda fase ocorre pós 1930, com a paulatina “constituição de um processo local de produção de bens duráveis” (RIBEIRO, 2018, p.63). Esta segunda fase mobiliza de forma mais importante a mão de obra nacional, constituindo “de maneira acelerada e intensa a concentração de um vasto exército industrial nas duas grandes cidades existentes: Rio de Janeiro e São Paulo” (RIBEIRO, 2018, p. 63). Neste cenário, o processo de urbanização se acelera e descontrola, colocando-se como um mecanismo “central da constituição do exército industrial de reserva do qual se originam os traços fundamentais no capitalismo industrial brasileiro” (RIBEIRO, 2018, p. 63)

Trata-se, portanto, de um processo originado em condições de um enorme excedente de mão de obra, o que o torna peculiar no cenário geral dos processos de industrialização pelo mundo (RANGEL, 2012, p.89), e leva à adoção de um modelo industrial baseado na utilização extensiva de mão de obra desvalorizada, ao invés de um modelo voltado para o desenvolvimento tecnológico como impulsionador da expansão produtiva.

Este excedente de mão de obra é fruto exatamente do segundo fator anteriormente mencionado, qual seja, o rompimento do complexo rural (RANGEL, 2012, p.100), que consiste na dissolução das unidades autônomas que constituíam as fazendas e seu caráter combinado de produção. Ou seja, o espaço que antes garantia a produção combinada de todas as necessidades de seus moradores (produtos para venda, subsistência, materiais e ferramentas para o trabalho e outros), passa a se destinar unicamente para a produção externa, com especialização dos setores responsáveis por outras produções e, em médio prazo, desagregação da própria estrutura do complexo rural.

Nas palavras de Ignacio Rangel (2012a, p. 104): “A abertura do complexo rural, como vimos, implica substituir uma ‘atividade’ do próprio complexo. Outras unidades especializadas, ou ‘indústrias’ passam a fornecer produtos à unidade rural, que libera fatores, especialmente sob a forma de mão de obra”.

É esta mão de obra que vai se direcionar às cidades pressionando sua capacidade de crescimento, mas não vai conseguir se colocar no mercado de trabalho industrial. A verdade é que a mão de obra se urbaniza não porque a cidade dela careça para algum emprego útil, mas simplesmente porque a economia camponesa de autoconsumo, em que estava inserida, desagregou-se (RANGEL, 2012b, p.103).

Neste contexto é que as principais cidades brasileiras tomam sua forma contemporânea, se estruturando como “mecanismo central de mercantilização da força de trabalho” sob uma lógica de assentamento, a fim de reduzir os custos de reprodução da força de trabalho em uma forma apenas parcialmente mercantilizada (RIBEIRO, 2018, p.64). Nas palavras de Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro:

Com efeito, a produção massiva do habitat urbano precário, irregular e ilegal que caracteriza as metrópoles brasileiras cumpriu papel fundamental de viabilização da forma pela qual se constitui o trabalho assalariado do capitalismo industrial brasileiro. Ou seja, esse habitat viabilizou a inserção abrupta na cidade de um grande contingente populacional desruralizado, que constituiu o vasto exército industrial de reserva que sustentou o crescimento acelerado. Como já mencionado por vários autores, ao caráter inacabado da mercadoria força de trabalho correspondeu o caráter inacabado do habitat urbano brasileiro. (RIBEIRO, 2018, p. 67).

Este cenário se mantém nas cidades brasileiras ao longo das décadas, com sucessivas crises econômicas e sociais, além de planos que não deram conta de solucionar as questões postas no espaço urbano brasileiro. Assim, precariedade e adaptação do espaço urbano aos interesses das frações capitalistas dominantes em cada momento histórico marcaram as cidades brasileiras durante o século XX.

Tais processos sociais e históricos nos trazem ao cenário brasileiro atual, de aprofundamento das interlocuções do espaço urbano com a lógica do capitalismo sob dominância financeira. Apesar de seu movimento de inserção em tal lógica estar ainda muito pautado na dívida pública e seu processo de securitização, conforme visto anteriormente, parece que esta as cidades brasileiras têm sido inseridas de forma crescente neste movimento.

Assim, antes de tratar da análise individualizada das principais dimensões urbanas nas quais se identificam processos de dominância financeira, é preciso destacar algumas condições que permitiram o aprofundamento de sua lógica no espaço urbano brasileiro.

Inicialmente, cabe relembrar a submissão<sup>7</sup> brasileira aos ditames de organismos internacionais, acentuada por ocasião da renegociação da dívida externa nas décadas de 80 e 90 do século passado. Esta submissão teve impactos em diversas esferas da atuação estatal, inclusive na política urbana.

Neste cenário de obediência a parâmetros e ditames internacionais, houve a incorporação, no Brasil, de diversos aspectos da dominância financeira na gestão e (re)produção do espaço urbano (ver item 3.2), especialmente a partir da ideia de que era necessário promover o desenvolvimento local como possível solução às sucessivas crises fiscais e econômicas atravessadas pelo país. Esta ideia se converteu em recomendações expressas para novas regulações que permitissem o desenvolvimento de uma série de instrumentos e políticas visando ao crescimento do mercado hipotecário, de mercados fundiários e o apoio à construção civil via obras de habitação e construção de infraestruturas (BANCO MUNDIAL, 2009, p.23).

Trata-se de uma das expressões da internalização do empreendedorismo na esfera pública, um dos elementos da ideologia neoliberal. Como visto anteriormente, estas recomendações, somadas aos interesses convergentes da elite nacional, resultaram em uma série de alterações regulatórias que tiveram o objetivo de

---

<sup>7</sup> O termo submissão, aqui, deve ser entendido como um movimento de poder ao mesmo tempo externo – com a imposição de certos valores e práticas – e interno – a partir da convergência de interesses com a elite dominante que julga interessante para si os valores e práticas determinados por agentes externos. Com isso, elimina-se qualquer oposição a partir de um consenso construído por interesses internos e externos.

compor as condições necessárias e desejáveis para o aprofundamento das dinâmicas financeiras no espaço urbano brasileiro.

Para além das regulações legais, uma série de políticas públicas passaram a acionar a lógica financeira, em uma perigosa confusão entre interesse público e privado, especialmente em intervenções urbanas. Como exemplos destas políticas, temos as parcerias público privadas e as operações urbanas consorciadas, que serão analisadas mais detidamente à frente.

Outra importante condição para o aprofundamento das inter-relações entre espaço urbano e capitalismo sob dominância financeira no Brasil, que deve sua implementação a recomendações internacionais, foi o ajuste interfederativo e a definição de novos parâmetros de governança (RIBEIRO, 2020, p.25).

O ajuste da governança interfederativa pode ser verificado a partir da crescente responsabilização dos municípios pela política urbana, em um movimento combinado com a redução do apoio financeiro de outros entes como os estados e a União. De fato, desde a Constituição Federal de 1988, os municípios são os maiores responsáveis pela política urbana, mas dentro de um sistema de solidariedade territorial e interfederativa que previa uma larga cooperação entre os entes para o cumprimento de seus compromissos constitucionais. É esse sistema que vem sendo destruído como parte de um ajuste de governança mais amplo ligado ao neoliberalismo e à dominância financeira.

Associada à destruição dos arranjos de solidariedade territorial entre os entes federativos componentes do Estado brasileiro, verifica-se uma crescente mudança dos parâmetros de governança internos dos entes federativos - especialmente dos municípios predominantemente urbanos -, ligada à adoção de modelos de governança empreendedores e empresariais, com reformas amplas do setor público em nome de uma maior eficiência relativa a metas de ajustes fiscais (ARANTES, 2006, p.67).

Nas palavras de Luiz Cesar Ribeiro (2020, p.27):

cabe situar esse processo de reorientação das modalidades de governança como parte de um ajuste espacial mais amplo, cujas expressões são a destruição criativa do sistema de solidariedade territorial instituído pelo pacto federativo

pós-redemocratização e o reescalonamento do Estado Brasileiro. (RIBEIRO, 2020, p.27)

A mudança do regime de governança dos municípios se associa de forma direta ao enfraquecimento do pacto de solidariedade territorial interfederativo, na medida em que estes entes passam a precisar buscar recursos do setor privado, nacional e internacional, para o sustento de suas políticas públicas e investimentos, uma vez que deixam de receber auxílio suficiente no âmbito interfederativo interno.

Esta mudança tem impactos expressivos nas políticas municipais como um todo e, em especial, na política urbana, a partir da adoção de um modelo de investimento territorial calcado nas parcerias público privadas, concessão de serviços públicos e securitização de ativos de origem urbana, dando à ação pública um sentido cada vez mais de busca de lucros crescentes (ARANTES, 2006, p.68).

A adoção deste modelo, e de outras condições para o aprofundamento da lógica financeira no espaço urbano, precisou contar com a formação de um arcabouço legal específico, a partir de legislações editadas especialmente a partir da primeira década do século atual.

As cidades passam a ser encaradas, então, como uma fonte de ganhos para a iniciativa privada e, conseqüentemente, para o poder público, a partir da obtenção de aportes de capital para seus projetos. Sendo assim, os recursos devem ser aplicados em áreas que garantam retorno lucrativo, via de regra ocupadas por população de média e alta renda, gerando um ciclo de investimentos e aprimoramentos de algumas partes do território em detrimento de outras. As partes do território que são desprestigiadas no que se refere aos aportes de recursos públicos e privados são, via de regra, aquelas mais carentes de equipamento e infraestrutura básica, abrigando a população mais pobre.

Este processo leva a uma agudização da exclusão socioespacial, acentuando ainda mais as diferenças entre os territórios na cidade. Ao escolher determinada parte da cidade para concentrar os investimentos e as medidas de captação de recursos, o município define, por exclusão, as áreas marginalizadas, acentuando seu processo de empobrecimento e degradação a partir deste modelo

de governança que direciona a ação pública para a busca do lucro e não da justiça socioespacial.

A ocorrência das condições até aqui indicadas foram de fundamental importância para o processo de aprofundamento das inter-relações entre espaço urbano e capitalismo sob dominância financeira no Brasil. A partir de agora, a fim de complementar a análise sobre o tema, se buscará apresentar algumas destas inter-relações, buscando explicitar processos em curso em diversas áreas da produção do espaço urbano.

Neste sentido, vários autores apontam para um processo de dominância financeira em diversas áreas das cidades brasileiras como habitação (FIX, 2011; SANFELICI, 2013), estruturas e operações urbanas (VOLOCHKO, 2007; RUFINO, 2012; PINHO, 2015; PEREIRA, 2015), a partir de diversos agentes, antigos e recentes, como os fundos de investimento (SANFELICI, 2017; MATTOS, 2016). Por sua vez, a terra e o papel do Estado na disseminação da lógica financeira nas cidades, dois focos temáticos da presente tese, não têm tanto destaque na literatura, mas nem por isso deixam de se constituir em relevantes objetos de análise.

No que se refere à habitação, e especificamente à produção habitacional, foram realizados estudos focados nos impactos da abertura de capital de diversas construtoras pelo país e suas estratégias de atuação na produção habitacional (FIX, 2011; SANFELICI, 2013).

De acordo com esses estudos havia, no Brasil, o predomínio de uma lógica local na produção habitacional, com atuação de empresas familiares - muitas vezes mais aptas para se adaptar às circunstâncias locais. Essa lógica local e familiar começou a ser alterada com a instituição do programa federal “Minha Casa Minha Vida”, por meio da Lei 11.977 (BRASIL, 2009), que previa a construção em massa de habitação para as camadas média e baixa da população nacional, inclusive com uma política de subsídios estatais.

Deve-se destacar aqui também a influência de organismos multilaterais, como o Banco Mundial, na formatação deste tipo de política de habitação - de construção e comercialização em massa -, ainda que com subsídios concedidos pelo poder público. Nas palavras de Alfonso Aguilera:

O Banco Mundial é uma instituição que, de maneira sistemática, condicionou seus empréstimos a países em desenvolvimento para operar as políticas sociais em troca de seguir determinadas linhas de políticas públicas que, em uma boa parte dos casos, levam a uma maior desigualdade social. De acordo com Bois (2002:4) um dos critérios decisivos para o aumento de créditos é a rentabilidade, quer dizer, que o investimento destinado à produção de habitação possa ser recuperado mediante o pagamento dos créditos hipotecários. (tradução nossa) (AGUILERA, 2015, p. 72)

O incremento expressivo na demanda por construção de habitação para as camadas mais pobres da população - reforçado por uma política forte de subsídios estatais - fez crescer o interesse de grandes empresas estrangeiras no mercado nacional de habitação, o que ocasionou diversas fusões, aquisições e aberturas de capitais na bolsa de valores. Com isso, o mercado de habitação perdeu, em alguma medida, o seu caráter local e familiar, embora estas características continuem presentes dadas as peculiares configurações territoriais e institucionais do Brasil. Nas palavras de Daniel Sanfelici:

A maior parte das empresas familiares, mesmo de grande porte, raramente investia em mercados para além de sua região de origem, o que muda substancialmente com a entrada de grandes players capitalizados pela bolsa de valores. Em segundo lugar, esse momento é diferenciado porque, para além de um crescimento do volume de investimentos e do raio de operação das empresas, induziu a mudanças qualitativas na forma de conduzir os negócios imobiliários, decorrentes, primordialmente, da presença do investidor financeiro. (SANFELICI, 2013, p.36)

Este movimento de fusões, aquisições e, principalmente, de abertura de capitais de diversas construtoras nacionais, ocasionou sua submissão à lógica financeira de valorização acionária, obrigando que houvesse uma busca ainda mais aprofundada pelo lucro, em sua forma mais imediata possível, e que o capital societário fosse em parte

destinado à especulação (SANFELICI, 2013, p.37). Sendo assim, os resultados obtidos foram, em geral, construções padronizadas de baixa qualidade situadas em áreas distantes da cidade, associadas a um direcionamento progressivo das construtoras aos produtos voltados à classe média, mais rentáveis, subvertendo os objetivos explícitos do programa governamental (CARDOSO et al., 2013, p.13).

Para além dos limites da construção habitacional, as incorporadoras – então imbuídas de capital estrangeiro e modelo de gestão calcado na valorização acionária – passaram a contar com uma capacidade extraordinária de “escavar rendas por todo o tecido metropolitano, modificando-o profundamente como resultado desse processo” (SANFELICI, 2013, p.41). Nas palavras do mesmo autor:

cumpre notar, em primeiro lugar, o papel singular desempenhado pelos megaprojetos imobiliários em estabelecer as linhas de frente da valorização acelerada do espaço urbano. São projetos que, em virtude de sua envergadura e do dispêndio elevado em publicidade que os acompanha, abrem as portas para novos investimentos em suas adjacências que podem, em poucos anos, converter uma área pouco valorizada em um novo eldorado do mercado imobiliário. (...) O interessante aqui, além disso, é notar a capacidade redobrada que as grandes empresas possuem de transformar áreas pouco valorizadas em novas fronteiras urbanas e o papel que essas fronteiras urbanas cumprem do ponto de vista das estratégias de rentabilidade de longo prazo das incorporadoras. (...) é assim que, ao serem produtoras de novas centralidades, as grandes incorporadoras conseguem se emancipar, ao menos em parte, da necessidade de ofertar empreendimentos de alto padrão exclusivamente em áreas e valorização já consolidadas da metrópole. Em outras palavras, as novas fronteiras urbanas estão mais dispersas, refletindo o poder econômico concentrado desses agentes produtores do espaço. (SANFELICI, 2010, p.22)

Trata-se aqui de, a partir de empreendimentos cada vez maiores em dimensões, ser capaz mesmo de manipular os gradientes de valorização urbanos e alterar e/ou criar novas centralidades, elevando seus lucros.

Um segundo processo de articulação entre as cidades brasileiras e a lógica financeira, apontado pela literatura, se refere à construção e aquisição de estruturas urbanas. Por estruturas urbanas, para fins desta análise, entendemos os equipamentos e serviços urbanos de grande porte, que via de regra são construídos pelo Estado ou via parcerias entre o poder público e a iniciativa privada. Estas estruturas são estratégicas para a reprodução da força de trabalho e para a (re)produção e planejamento das cidades.

Diversos estudos apontam para uma maior disseminação da lógica financeira na dinâmica de construção e gestão de infraestruturas urbanas, especialmente a partir da participação de fundos de investimento neste processo (SANFELICI, 2017; MATTOS, 2016). Estes fundos, que serão analisados de forma mais detida adiante, por vezes se colocam na posição de controladores de empresas com participação direta na aquisição e gestão de infraestruturas urbanas, inserindo a dinâmica financeira dos lucros altos e rápidos, bem como da valorização acionária nesta seara.

Esta inserção tende a aprofundar a lógica segundo a qual as estruturas urbanas não se voltam necessariamente para o atendimento das demandas da população em geral, sendo pensadas, prioritariamente - inclusive em termos de localização - sob a lógica do lucro e do incremento do “valor” acionário de sua controladora. Podemos falar, aqui, em um agravamento da situação, já verificada anteriormente, de subversão da lógica urbana instituída, entre outros documentos legais, pela Constituição Federal de 1988.

Outro aspecto a ser destacado neste tema da infraestrutura urbana se refere às operações urbanas consorciadas - OUCs. Tais operações são realizadas, atualmente, com suporte legal privilegiado fornecido pelo Estatuto da Cidade - art. 32 e seguintes da Lei 10.257 (BRASIL, 2001) -, tendo como objetivo explícito no texto legal o “alcançe, em uma determinada área, de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”. Tal instrumento vem sendo bastante utilizado nas grandes cidades brasileiras sob a proposta de revitalização de espaços urbanos antes deteriorados.

No entanto, a lógica de implantação deste instrumento vem sendo a de garantir lucros a agentes financeiros privados e criar interlocuções diretas entre instrumentos financeiros e territórios. Isto porque a própria aplicação do instrumento permite e estimula a

criação de títulos securitizáveis com base no território (re)valorizado pelas melhorias empreendidas, os CEPACS – Certificados de Potencial Adicional de Construção, previstos no art. 34 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Os CEPACs foram instituídos para possibilitar a compra da possibilidade de construir acima do coeficiente básico determinado para certa área, definido pela lei específica de regulamentação de cada OUC. No entanto, difere de outros instrumentos criados com o mesmo propósito na medida em que dá margem para a circulação dos títulos em mercados financeiros por meio da securitização. Trata-se de um dos instrumentos mais importantes de financeirização do espaço urbano na atualidade.

A análise da operação urbana implantada na região portuária do Rio de Janeiro (PINHO, 2015 e PEREIRA, 2015) é categórica em demonstrar a importância e o caráter especulativo destes títulos lastreados no território a ser “revitalizado”. Ainda, para além da utilização de um título securitizável em tais operações, não se pode perder de vista a presença massiva de fundos de investimento no financiamento privado a tais empreendimentos.

Quanto aos atores, para além do clássico engajamento do Estado na produção do espaço urbano no Brasil, consolida-se um novo ator de destaque nas dinâmicas urbanas, qual seja, os fundos de investimento.

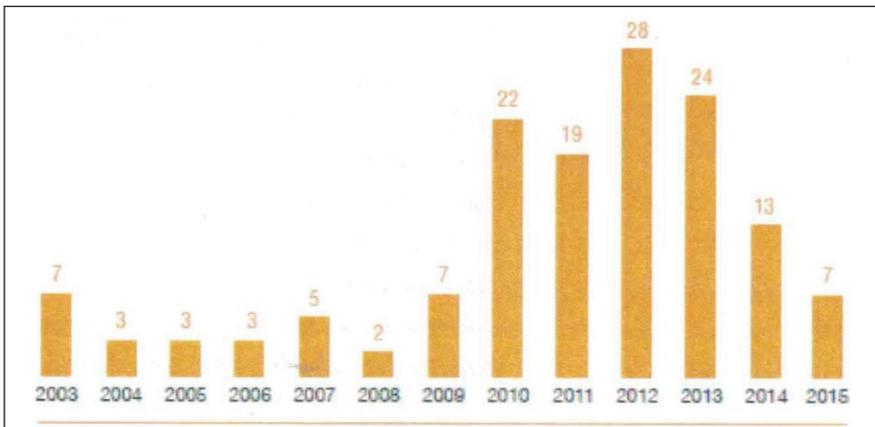
A questão da presença de fundos como atores no processo de (re) produção das cidades brasileiras vem despertando especial interesse acadêmico, embora ainda existam poucos trabalhos sobre o tema no Brasil (SANFELICI, 2017, p.369). Apesar da ainda incipiente investigação em nível nacional, já é possível constatar que estes “novos” atores têm sido responsáveis por um aprofundamento das desigualdades socioespaciais através da sua lógica de investimentos baseada na valorização acionária e nos lucros de curto prazo (SANFELICI, 2017, p.390 e MATTOS, 2016, p.34). Esta lógica tende a gerar ciclos de (re)valorização sobre uma mesma área da cidade, bem como a produzir valorizações a partir da expulsão de usos e populações incompatíveis com as melhores oportunidades de lucros e valorizações.

Os fundos de investimento, em especial os imobiliários, se inscrevem de forma inequívoca nesta tendência de aproximação

entre o setor imobiliário e os mercados financeiros (SANFELICI, 2017, p.381). Estes novos atores da dinâmica urbana são responsáveis pelo aprofundamento da disseminação da lógica financeira nas cidades, que vêm se mostrando fundamentais para o capitalismo na atualidade, conforme demonstrado anteriormente (vide capítulo 2). Cabe ainda destacar que estes fundos foram alavancados por alterações regulatórias nas últimas décadas, conforme apontado no tópico anterior.

O gráfico abaixo demonstra o aumento expressivo dos Fundos de Investimento Imobiliário entre os anos de 2010 e 2013. A baixa gradual nos anos seguintes pode estar relacionada com o cenário de crise econômica instaurado no país e que persiste até os dias atuais.

**Gráfico 6: Histórico do número de FII registrados para negociação na BM&FBOVESPA**



Fonte: UQBAR, 2016

Para além dos processos já destacados e dos atores neles envolvidos, não se pode negar que a formalização e regulação adequada da terra urbana é fator desejável, e por vezes obrigatório, para a adequada disseminação e aprofundamento da lógica financeira nas cidades.

Esta questão nos leva ao último ponto que se pretende abordar no presente tópico, qual seja: a terra urbana no Brasil e suas interlocuções com o capitalismo financeiro. Acredita-se que esta análise permitirá concluir a argumentação em torno das inter-relações entre o espaço urbano e o capitalismo sob dominância

financeira no Brasil, contextualizando o cenário de nossa análise específica sobre a regulação legal da regularização fundiária no país.

O histórico fundiário brasileiro será abordado de forma detalhada no sexto capítulo da presente tese. Serão trazidas aqui apenas breves colocações a título de contextualização da situação da terra no Brasil, no momento de sua captura pela lógica do domínio financeiro vigente no capitalismo mundial.

Inicialmente, cabe destacar que, durante os primeiros séculos desde a invasão portuguesa, a efetiva ocupação do território era o aspecto mais importante para a Coroa. Isto porque era a ocupação efetiva que garantia a propriedade das terras para o Estado português. Esta situação levou a um desinteresse da Coroa em adotar requisitos formais para o estabelecimento e registro da propriedade da terra.

A primeira regulação legal nacional específica sobre o tema se deu com a Lei de terras – em 1850 – seguida pela Lei hipotecária – em 1864 –, que de fato pretendiam instituir a compra e venda como única modalidade de aquisição *inter vivos* da terra no país, além de estabelecer um sistema registral para as transações fundiárias no Brasil.

Tratava-se de uma primeira tentativa de estabelecer um ciclo de mercantilização da terra brasileira, que no entanto não obteve o sucesso esperado. O insucesso parcial destas medidas, visto que tiveram êxito em afastar os mais pobres da propriedade de terras e concentrá-la ainda mais nas mãos das elites, relegou o país a mais de um século de tratamento ineficaz, sob os pontos de vista político e regulatório, da questão fundiária. Neste período, se consolidou um modelo fundiário concentrado e extensivo, com a formação de complexos rurais (RANGEL, 2012a, p.90) estruturados sob uma lógica semifeudal que conviveu, durante décadas, com experiências capitalistas incipientes no âmbito fundiário.

Para além da estruturação agrícola da terra no Brasil, esta emergiu, na segunda metade do século XX, como fator fundamental de uma nova ordem econômica e social, ditada pelo endividamento externo e crise inflacionária, na qual se colocou como forma de proteção de capitais contra a erosão inflacionária e de obtenção de ganhos a partir de transações especulativas (RANGEL, 2012b, p.74).

As possibilidades de ganhos oriundas de transações especulativas envolvendo a terra, que alcançam de forma especial a

terra urbana, aumentaram seu preço de forma geral, contribuindo para a negação de seu acesso à população mais pobre e abrindo as portas para seu ingresso no mercado financeiro – elevando seu potencial especulativo.

Assim, na visão de Ignacio Rangel, a questão da terra no Brasil emerge como uma questão financeira.

a terra não se redistribuiu, subdivide-se, porque se tornou proibitivamente cara, e é cara, não pelos motivos convencionais – capitalização da renda diferencial, da renda diferencial II e da renda absoluta – mas sim pelo que propus que batizássemos de IV renda<sup>8</sup>, isto é, da expectativa de valorização (RANGEL, 2012b, p.94).

Com a utilização da terra, de forma tão expressiva, como elemento especulativo, “ela se perpetuou como um instrumento de domínio político e de valorização patrimonial privada e nem sequer se tornou dominantemente um fator de produção” (TAVARES, 2000, p.134).

Ou seja, a terra no Brasil se configurou como um amálgama de três dimensões: (i) poder/status social; (ii) reserva de valor e (iii) ativo de valor – ligado diretamente à especulação. A mistura dessas relações socialmente estabelecidas somada com o cenário de irregularidade jurídico-formal, levou a um cenário adverso à sua inserção capitalista, seja no processo produtivo, seja na esfera financeira.

Conforme se buscou demonstrar anteriormente, o capitalismo sob dominância financeira apresenta uma lógica própria, focada nos lucros rápidos e expressivos obtidos por meio de valorização de títulos securitizados e comercializados em mercados financeiros. Apesar de seu foco em títulos e rendimentos obtidos a partir do mercado financeiro, o capitalismo sob domínio das finanças não pode perder de vista o circuito “real” de produção e absorção de capitais. É necessário expandir as possibilidades de lastro para os

---

<sup>8</sup> Segundo o autor, a IV renda seria uma renda peculiar, que os clássicos não estudaram e que se aplicaria inclusive à terra que não é utilizada, visto que também se valoriza. Ela seria responsável por fazer do título imobiliário um ativo mobiliário, como as ações e as obrigações.

títulos securitizados, sob pena de se potencializar as fragilidades do sistema e os episódios de crise.

Nesta lógica, a terra – em especial a urbana – adquire especial importância por diversos fatores já apresentados na presente tese, quais sejam: (i) movimento crescente de urbanização da vida humana, (ii) potencial de atuar como uma espécie de “esponja” para capitais sobreacumulados, permitindo um movimento de transferência espaço-temporal de crises, (iii) capacidade de fornecer lastro seguro e para títulos financeiros e (iv) capacidade de se constituir em nova fronteira de acumulação de capitais.

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

Sendo assim, países como o Brasil, que apresentam uma situação fundiária pautada pela irregularidade e por relações sociais não completamente integradas aos pressupostos capitalistas, começam a sofrer pressões, especialmente a partir de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, para atuar no sentido de promover uma uniformização do regime jurídico de suas terras sob o paradigma da propriedade privada plena capitalista e do controle registral.

Nas palavras de Edésio Fernandes:

(...) em alguns casos, o Banco Mundial tem imposto a formulação e implementação de políticas de regularização fundiária como condição para a liberação de recursos. Há, contudo, pelo menos uma distinção fundamental entre a campanha da ONU e as políticas do Banco Mundial. Enquanto a ONU/Habitat está buscando o reconhecimento do direito social de moradia, o Banco Mundial está explicitamente defendendo o direito individual de propriedade e a homogeneização dos sistemas jurídicos nacionais, dentre outras razões, para remover os obstáculos à circulação global do capital imobiliário internacional.(FERNANDES, 2007,p.27)

Estes processos apresentam grande importância para o aprofundamento da inserção do país na lógica do capitalismo sob dominância financeira e vêm sendo postos em prática por meio de diversas medidas estatais, dentre os quais se destaca o novo marco normativo nacional de regularização fundiária (Lei 13.465/17), que será abordado detalhadamente no capítulo 6 da presente tese, visto que se constitui no estudo de caso escolhido para demonstrar a mediação realizada pela regulação legal entre o capitalismo sob dominância financeira e o espaço urbano no Brasil.

O presente capítulo, que abordou de forma detalhada a inserção brasileira no capitalismo sob dominância financeira e seus rebatimentos no espaço urbano, tem grande importância no sentido de contextualizar, a partir das especificidades locais, o objeto da presente tese, qual seja, as relações entre Estado, regulação legal e terra urbana, com destaque para o papel de mediação da regulação legal.

Este tema específico, das funções da regulação legal e sua importância no capitalismo, em especial na sua configuração atual de dominância financeira, será objeto do próximo capítulo.

## A regulação legal e o capitalismo sob dominância financeira

A partir de todo o cenário desenhado até aqui e tendo em vista o objetivo da presente tese de problematizar o papel do direito nos processos de (re)produção da cidade, com destaque para as transformações operadas na terra urbana na conjuntura atual de dominância financeira, o presente capítulo tratará das relações entre direito e capitalismo.

Cabe destacar que se pretende adotar uma visão do direito não como um mero instrumento responsivo às demandas econômicas, mas sim uma perspectiva que o considera como fator explicativo e propositivo de processos sociais, políticos e econômicos. Trata-se da defesa de um certo aspecto condicionante da realidade que seria inerente ao direito, em detrimento de uma visão apenas reflexiva da realidade posta.

Neste sentido, pretende-se questionar a representação do direito como um mero instrumento de manutenção da dominação pelas classes mais abastadas, defendendo seu aspecto conflitivo e potencial progressista - e mesmo emancipatório. Além disso, receberão destaque os impactos do direito em múltiplas esferas da vida social, em oposição a uma visão mais restrita de sua interação apenas com a esfera econômica.

A partir da historicidade das relações entre direito e capitalismo, pretende-se traçar, em linhas gerais, o percurso do primeiro desde o surgimento do modo de produção capitalista até o seu momento atual de dominância financeira. Este percurso será mediado pelo papel específico do direito na questão da conversão da terra em mercadoria e ativo financeiro, tendo uma de suas expressões atuais a utilização da terra como lastro de títulos securitizáveis.

Apesar da necessidade de, em um primeiro momento, ampliar o foco para o direito como um todo - a fim de realizar sua contextualização histórica e institucional no âmbito do desenvolvimento capitalista -, reitera-se que o foco da presente

tese é a regulação legal, entendida como aquela que apresenta as características típicas da lei, como a generalidade, abstração, obrigatoriedade e coercibilidade.

## 5.1 O direito, o desenvolvimento dos mercados e o surgimento do capitalismo

Diversos autores relacionam o desenvolvimento dos mercados e o próprio surgimento do capitalismo com a existência de um determinado arranjo jurídico. Weber, em sua obra “História Geral da Economia”, afirma que “uma das precondições para a emergência do capitalismo no Ocidente foi a existência de um direito racional, isto é, calculável. Isto porque qualquer outro tipo de direito produz constantes perturbações nas estimativas da vida econômica (WEBER, 2006, p.251). Para além da racionalidade, Weber atribui ao direito europeu as características da coação organizada, legitimidade e normatividade<sup>9</sup>, essenciais para o desenvolvimento dos mercados e posterior surgimento do capitalismo. Em suas palavras:

O capitalismo não teria continuidade se o controle de seus recursos não fosse resguardado pela coação jurídica estatal; se seus direitos formalmente ‘jurídicos’ não forem resguardados pela ameaça do uso da força. (...) A racionalização e a sistematização do direito em geral e (...) uma crescente calculabilidade do funcionamento do processo jurídico em particular, constituíram uma das mais importantes condições para a existência de empreendimentos capitalistas, que não podem passar sem segurança jurídica. (WEBER, 2004, p.883)

No cenário de transição entre feudalismo e capitalismo, ganha destaque o surgimento de instituições e instrumentos jurídicos capazes de agilizar e garantir as trocas, como as cortes e os contratos, bem como outros capazes de expandir o mercado,

---

<sup>9</sup> No pensamento Weberiano, a coação faz referência à capacidade de imposição das regras jurídicas por um sistema repressivo vinculado diretamente ao Estado. Por sua vez, a legitimidade e normatividade fazem referência ao fato do direito ser uma fonte estruturada de regras gerais dirigidas para a conduta correta, aceitas por determinado grupo social como benéficas. Por fim, a racionalidade se relaciona com a extensão com que um sistema de direito é capaz de formular, promulgar e aplicar regras universais.

como a disseminação da propriedade privada sobre terras e bens – entendida a partir do conceito marxista de acumulação primitiva.

Para autores como Durkheim e Weber, o mercado deve ser entendido como uma relação social, espaço de interação e socialização de diversos agentes (RAUD-MATTEDI, 2005, p.128) que, no entanto, não ocorre espontaneamente, “sendo necessário que as condições dessa cooperação sejam estabelecidas para toda a duração de suas relações, e isto será feito por regras formais – jurídicas – e/ou informais – tradição” (DURKHEIM, 1995, p.200).

Em um cenário de profunda e rápida transformação social e econômica, como o que compôs a transição entre feudalismo e capitalismo, o direito teve papel decisivo na formação e desenvolvimento dos mercados e no posterior surgimento do modo de acumulação capitalista. O processo de origem do capitalismo baseado em uma determinada tipologia de direito se deu especialmente na Inglaterra e França do século XIX (TIGAR e LEVY, 1978, p.186). Mas o que diferenciava esse dois países, no âmbito do direito, a ponto de justificar sua dianteira diante de outros países da própria Europa ocidental?

Para Tigar e Levy (1978, p.187), ambos os países eram constituídos por um Estado forte, capaz de garantir uma ordem jurídica estável e a disseminação de um certo ethos, racional e impessoal, indispensável para o desenvolvimento do mercado e do então novo modo de produção capitalista. Assim, o papel de destaque do direito no surgimento do capitalismo teria relação direta com o fortalecimento do Estado enquanto instituição.

Nas palavras de Trubek sobre o pensamento de Max Weber:

Os estados europeus separavam o direito dos outros aspectos da atividade política. Havia grupos de juristas especializados ou ‘privilegiados’. As regras de direito eram elaboradas de maneira deliberada e a criação destas regras estava relativamente livre da interferência direta da religião e de outras fontes de valores tradicionais. Decisões concretas eram baseadas na aplicação de regras universais e a tomada de decisão não estava sujeita à constante intervenção política. (TRUBEK, 2007, p.155)

De fato, as leis são um instrumento exclusivamente estatal de interferência social, logo, tratar de leis e direito é, automaticamente, fazer referência à dimensão e influência do Estado em certa sociedade, sendo indispensável compreender o contexto das correlações de força dentro dele para analisar o direito de determinado período e suas consequências econômicas e sociais. As relações entre Estado e direito ficam claras na exposição de Trubek:

O sistema de direito europeu ou 'moderno' poderia emergir apenas sob condições políticas específicas. Sua existência está intimamente ligada ao surgimento do estado burocrático moderno. Ao mesmo tempo, em contrapartida, este tipo de estado fazia-se dependente de um sistema de direito do tipo moderno. (TRUBEK, 2007, p.161)

Neste sentido, o Estado deve ser considerado como a mais complexa entidade institucional, havendo uma “relação intrínseca entre ele e o mercado e não a antinomia que frequentemente nos é sugerida” (REIS, 2011, p.12), tendo sua atuação deliberada sido fator decisivo para a própria formação do mercado (GRAZZIOTIN et al., 2015, p.140).

No caso dos países citados, e de outros que seguiram seus passos posteriormente, a presença de um Estado forte e o desenvolvimento específico de dois institutos jurídicos - a obrigatoriedade dos contratos e o desenvolvimento e proteção da propriedade privada - devem ser destacados como elementos chave na tentativa de responder à pergunta colocada alguns parágrafos acima sobre a justificativa para a dianteira de determinados países no surgimento do capitalismo.

Quanto ao papel do Estado na regulação do mercado e sua relação direta com o direito, escreve Raud-Mattedi:

Em primeiro lugar, como no caso do Direito, e em grande parte por meio dele, o Estado assegura a estabilidade das regras do jogo, ou seja, a manutenção de um ambiente político e econômico previsível. (...) Em segundo lugar, o Estado, através da burocracia, participa da difusão de um ethos que tem afinidades eletivas com o ethos capitalista, ou

seja, a ênfase na impessoalidade e na racionalidade.(RAUD-MATTEDI, 2005, p.137)

Essa importância do Estado, especialmente via regulação jurídica, no desenvolvimento dos mercados e, posteriormente, no surgimento do modelo de produção capitalista, aponta para uma característica política daquele, constantemente negada nas análises sobre o tema. Para Chang, os mercados são:

irredutivelmente, construções políticas, em vez de estados naturais ou dados de fato sobre os quais se assenta a vida dos indivíduos e das comunidades. São construções políticas porque os direitos de propriedade e os outros direitos que definem as condições dos participantes no mercado se tornam artefatos estabelecidos através de relações de poder, de formas de legitimação e de consagrações jurídicas, políticas e institucionais sem as quais não existiriam. Eles são, de fato, o resultado de um exercício altamente político, desde a acumulação primitiva capitalista até às formas de privatização contemporâneas (tradução nossa) (CHANG, 2001, p.11)

Passando aos institutos jurídicos, os contratos são o instrumento que permitiu a negociação sem a presença física dos bens, abrindo múltiplas possibilidades para o comércio, se constituindo em requisito fundamental para a formação de um mercado de bens propriamente dito e em mecanismo fundamental da transição entre feudalismo e capitalismo(TIGAR e LEVY, 1978, p.212).

De acordo com a sociologia econômica de Weber, “a viabilidade do contrato, como relação mercantil generalizada, depende de um fundo institucional composto, de um lado, pelos costumes mentais e comportamentos enraizados na repetição da troca ao longo do tempo e, de outro lado, pelas regras jurídicas” (RAUD-MATTEDI, 2005, p.130).

No entanto, o contrato apresenta um risco intrínseco de descumprimento da obrigação pelas partes, o que exige o desenvolvimento de medidas de segurança e, mais do que isso, a presença da coerção estatal para sua garantia. O Estado é não apenas responsável pela sua regulação, por meio de leis e normas

sobre o tema, mas também o garantidor último de seu cumprimento, emprestando sua força de coerção para obrigar as partes à sua execução.

Ainda de acordo com Weber (2004, p.23), o papel do direito consiste essencialmente em assegurar um ambiente previsível para que os atores econômicos possam tomar suas decisões da maneira mais racional possível. Trata-se de representar um acréscimo de segurança – a partir da garantia estatal do cumprimento das leis – na expectativa que um determinado comportamento ocorra (RAUD-MATTEDI, 2005, p.136).

Assim, fica clara a relação entre o direito e o Estado quanto a este elemento determinante do desenvolvimento do mercado e, posteriormente, do próprio capitalismo, sendo também compreensível seu desenvolvimento mais rápido em países que contavam com Estados fortes, como a Inglaterra e a França, no século XIX.

O outro elemento fundamental para a compreensão do desenvolvimento dos mercados e, posteriormente, do surgimento do capitalismo é o aprofundamento e proteção da propriedade privada. Os períodos históricos e econômicos anteriores ao capitalismo foram marcados pela existência de muitos bens “fora do mercado”, ou seja, bens que não poderiam ser comercializados seja por pertencerem a Igreja ou à nobreza, seja por integrarem relações de troca direta ou mesmo por se destinarem ao uso coletivo. No que se refere à propriedade da terra, esta era pouco difundida, com predomínio da posse e de relações pessoais que permitiam o uso da terra em troca de certa contraprestação, que poderia se dar na forma de serviços ou produtos (TIGAR e LEVY, 1978, p.199).

A integração destes bens ao mercado, no entanto, se mostrou fundamental para o desenvolvimento do capitalismo enquanto modo de produção, seja pela ampliação dos bens comercializáveis, seja pela liberação da mão de obra que, alienada de seus bens, teve que passar a oferecer sua força de trabalho em troca de sua subsistência (TOPALOV, 1973, p.15). Para que essa integração fosse possível, foi necessário expandir e reforçar a propriedade privada individual, em processos que se revelaram especialmente violentos e conturbados (TIGAR e LEVY, 1978, p.197) e, mais uma vez, contaram com ampla participação estatal.

O principal alvo dessa expansão da propriedade privada individual foi exatamente a terra. Dos confiscos e cercamentos ingleses (TIGAR e LEVY, 1978, p.199) às expropriações de boutiques francesas (TOPALOV, 1973, p.29), a fixação e disseminação do regime de propriedade privada individual sobre a terra, urbana e rural, teve papel fundamental no surgimento do novo modo de acumulação. Nas palavras de Tigar e Levy sobre o processo de confiscos e cercamentos inglês:

As terras, conforme vimos, caíram nas mãos da burguesia. Hospitais e outras instituições foram substituídos por prisões e casas de correção, estas destinadas a estimular camponeses, expulsos da terra, a ingressar na força de trabalho como assalariados. (tradução nossa) (TIGAR e LEVY, 1978, p.204)

Este processo de fixação e disseminação da propriedade privada, especialmente sobre a terra, contou com participação ativa do Estado no sentido de promover e impor o cumprimento de regulações neste sentido, além de atuar ativamente com o objetivo de expulsar camponeses e pequenos comerciantes. Como exemplo deste processo relata Tigar e Levy sobre a situação inglesa:

A ideia burguesa do século XVIII de *laissez-faire*, figurando o Estado como árbitro neutro, em parte alguma era encontrada na Inglaterra dos Tudors. O Estado era reconhecidamente um instrumento, compartilhado pela Coroa e seus poderosos aliados, para esmagar a resistência a um novo sistema de relações sociais. A posterior ideologia jurídica de propriedade como direito natural foi a ideologia daqueles que já possuíam terras ou se empenhavam em adquiri-las no curso normal do comércio. Ou era outra maneira de dizer que quem quer que houvesse se apossado de uma gleba nos turbulentos cem anos precedentes devia poder conservá-la. (tradução nossa) (TIGAR e LEVY, 1978, p.252)

A regulação jurídica do regime de propriedade individual assumiu destaque também em nível social e cultural. A luta pela disseminação da propriedade privada da terra não se deu apenas

com expulsões e violência física, mas também se estendeu para o âmbito das ideias. A criação e propagação de uma ideologia da propriedade privada foi fundamental para o avanço do processo de privatização da terra e sua transformação em mercadoria.

Embora a terra não seja uma mercadoria propriamente dita (POLANYI, 2000, p.78), a lei é um dos instrumentos preferenciais na tentativa de transformá-la, tanto quanto possível, em um bem mercantilizado. No contexto desta histórica tentativa capitalista de transformação da terra em mercadoria, a lei tem papel de destaque na conversão de áreas ainda fora do mercado, e também como disseminadora da ideologia proprietária no meio social.

Como veremos mais adiante neste capítulo, especialmente no momento atual de dominância financeira no capitalismo, o papel da lei como instrumento de conversão da terra em mercadoria parece ganhar ainda mais força, especialmente a partir da necessidade de aprofundamento desta conversão – tanto quanto o limite do possível – para transformá-la em verdadeiro ativo financeiro (HARVEY, 2013, p. 470). Isto em um cenário de predomínio de formas proprietárias em detrimento da produção nos processos de acumulação do capital, cada vez mais ditados pelo rentismo. Trata-se de processo complexo e não homogêneo no qual a regulação apresenta papel de destaque, como se pretende demonstrar.

A partir dos elementos aqui apresentados, podemos concluir no sentido da existência de relações intrínsecas entre Estado, mercados e regulação jurídica, sem que um possa ser adequadamente compreendido sem o outro. Deste modo, ao lado do Estado e do mercado enquanto instituições, podemos afirmar que, sob o aspecto histórico, o direito – e mais diretamente a regulação legal – teve papel fundamental na criação e desenvolvimento dos mercados e, posteriormente, do modo de produção capitalista. Na visão de Weber e Durkheim, como visto, o direito é uma variável fundamental para o surgimento do capitalismo. Para Cécile Raud-Mattedi, em consonância com o aqui exposto:

Ambos os autores insistem, portanto, na importância do Direito para manter a confiança no mercado, ao assegurar o respeito aos contratos e à propriedade privada, duas instituições fundamentais. Cada um traz ainda uma contribuição adicional

e diferenciada. Durkheim lembra que o Direito permite economizar o tempo social; Weber mostra o papel do Direito na implementação de um ambiente estável e previsível. (RAUD-MATTEDI, 2005, p.137)

A análise, ainda que apenas de alguns aspectos desse processo histórico nos permite vislumbrar o nível de imbricação entre direito e capitalismo, sendo o primeiro considerado mesmo uma condição para o surgimento do segundo. Essa perspectiva histórica ajudará na problematização proposta nos itens seguintes, especialmente no item 5.3 que tratará do papel do direito no capitalismo sob dominância financeira.

## 5.2 O direito como instituição e o capitalismo

O direito pode ser considerado como uma importante instituição social, embora altamente dependente do Estado, seja para sua conformação e renovação, seja para sua adesão social, muitas vezes garantida pela coerção. Nas palavras de Hodgson (2006):

Simplemente observo que existe uma classe importante de instituições que depende de outras para fazer cumprir efetivamente suas regras. No mundo real, existem muitos exemplos em que algumas instituições são sustentadas e apoiadas por outras. O papel do Estado na aplicação da lei e na proteção dos direitos de propriedade é apenas um exemplo (tradução nossa). (HODGSON, 2006, p.15)

No entanto, a definição do direito como instituição não deve servir para distanciá-lo da agência de indivíduos e grupos sociais que o definem e também são por ele definidos. Ainda de acordo com Hodgson (2006, p.6): “há uma causalção ascendente e descendente; indivíduos criam e mudam instituições, assim como instituições moldam e constroem indivíduos” (tradução nossa).

Para além da relação intrínseca com o Estado, o direito enquanto instituição se relaciona com diversas esferas da vida social, com diferentes formas e propósitos de atuação. Muitos autores institucionalistas, como North (1991), tendiam a ver no

direito, enquanto instituição, apenas um caráter constritivo de outras instituições e agentes sociais. Para estes autores, as relações estabelecidas entre o direito e o resto da sociedade se resumiam ao estabelecimento de constrangimentos à atuação livre de instituições e agentes, reforçados pela coerção inerente às normas jurídicas.

Outros autores, como Hodgson (2006), Chang e Evans (2005), entretanto, percebem nas instituições – dentre as quais o direito - não apenas um caráter constritivo, mas também uma dimensão propositiva e um potencial de inovação social. Para estes autores, as normas jurídicas são capazes de induzir comportamentos, reforçar ideologias e criar inovações, sendo um importante campo para os estudos sociais. Nas palavras de Hodgson:

As instituições restringem e possibilitam o comportamento. A existência de regras implica restrições. No entanto, essas restrições podem abrir possibilidades: podem permitir escolhas e ações que de outra forma não existiriam. (...) A regulamentação nem sempre é a antítese da liberdade; pode ser sua aliada (tradução nossa). (HODGSON, 2006, p.11)

Além disso, enquanto instituição que interage com diversas esferas da vida social, é preciso reconhecer que o direito é, “por um lado, construído (ou reconstruído) em resposta a mudanças em interesses e ideologias (ou visões de mundo) e, por outro, constitutivo desses interesses e ideologias” (CHANG e EVANS, 2005, p.28). Assim, trata-se da composição de uma teia de inter-relações com influências recíprocas entre as instituições sociais.

Adota-se, na presente tese, este último posicionamento. Isto porque acredita-se que a leitura do direito apenas sob a chave do constrangimento às instituições e agentes limita a compreensão de sua interação institucional e social, empobrecendo análises como a aqui pretendida.

Especificamente no âmbito das relações entre direito e economia, perpassadas pelas mudanças históricas do modo de acumulação capitalista, a leitura sobre as possibilidades de atuação do direito são distintas e, por vezes, antagônicas.

Diversos autores, (MARX e ENGELS, 1976; COMMONS, 1995), vêem o direito apenas como uma variável dependente

da conjuntura econômica de dada sociedade dentro do sistema capitalista. De acordo com a visão marxista, o direito seria apenas uma superestrutura, completamente subordinado aos elementos estruturais de dada sociedade, como a economia.

Por sua vez, outros autores mais contemporâneos (WHITLEY, 1999; MORGAN e QUACK, 2010; CHANG e EVANS, 2005; MILHAUPT e PISTOR, 2008) tendem a conferir um papel mais relevante ao direito, defendendo uma relação de mútua influência entre este e a economia. Para estes autores, direito e economia estabelecem relações dinâmicas e recíprocas entre si, com potencial de transformação social. De acordo com Morgan e Quack (2010, p.276), “embora, por um lado, o direito seja constitutivo e modelador das relações econômicas e sociais, não é independente dessas relações” (tradução nossa).

Neste sentido, podemos inferir uma relação de mútua influência entre lei, como objeto do direito, e capitalismo, como objeto da economia. Com isso, a análise legal não pode se restringir ao atendimento de demandas capitalistas, em uma atuação reflexiva da realidade econômica. É preciso analisar também eventual caráter criativo e propositivo das leis em relação à esfera econômica, que pode estar presente mesmo em casos de baixa efetividade social.

Essa visão de dinamismo e reciprocidade nas relações estabelecidas entre direito e economia é fundamental para o argumento que se pretende desenvolver na presente tese. A problematização do papel do direito nos processos de (re)produção da cidade na conjuntura de um capitalismo sob dominância financeira parte da complexificação de sua atuação, vista não apenas como reflexo de demandas capitalistas, mas tida como elemento constitutivo e inovador, como se pretende demonstrar a partir do estudo de caso trabalhado no capítulo seis da presente tese.

Ainda no âmbito das relações entre direito e economia, cabe destacar que o grau de efetividade das leis é importante para a definição dos custos de transações econômicas. Neste sentido, para Douglass North:

Instituições eficazes aumentam os benefícios de soluções cooperativas ou os custos de deserção, para usar termos próprios da teoria dos jogos. Em termos de custo de transação,

as instituições reduzem os custos de transação e produção por troca, de forma que os ganhos potenciais do comércio sejam realizáveis. (NORTH, 1991, p.98)

Embora North não fale especificamente do direito, deixa clara a importância da criação de regras econômicas, dotadas de coerção, para a indução do crescimento econômico e da produtividade (NORTH, 1991, p.109), especialmente em três sentidos: (i) aumento da mobilidade do capital; (ii) redução dos custos de informação e (iii) dispersão do risco. Estas regras destacadas pelo autor pertencem, por excelência, ao âmbito do direito, com o reforço da coerção estatal.

Neste sentido, importante destacar as sucessivas alterações legislativas, ao longo da história, promovidas no sentido de ajustar mercados e criar mecanismos aptos a dar conta das necessidades de agentes capitalistas, como as alterações na lei da usura, o desenvolvimento dos títulos de crédito - e, posteriormente, seu uso financeiro a partir da securitização - e a homogeneização de institutos e procedimentos permitindo a globalização das trocas. Trata-se de ajustes e mecanismos que podem ser atribuídos à regulação tanto em um aspecto reativo quanto propositivo, conforme se defende neste texto.

É preciso ainda chamar atenção para o fato de que estas alterações legislativas, embora possam ser percebidas em âmbito global, não se dão exatamente no mesmo tempo e da mesma forma, bem como não necessariamente seguem uma lógica linear ou evolutiva. O direito, como instituição social em intensa relação de construção e influência mútua com outras instituições e agentes, tende a apresentar uma trajetória própria de acordo com o contexto em que se insere. Assim, as alterações variam em intensidade, tempo e forma de acordo com o cenário específico político, econômico e social e também conforme o grau de influência externa nos países em que se inserem. Nas palavras de Morgan e Quack:

A lógica do campo jurídico deriva de dependências complexas da trajetória histórica. Podemos esperar, portanto, que, como o direito como instituição social ocupou um lugar distinto em diferentes trajetórias de desenvolvimento social e econômico,

encontraremos campos jurídicos constituídos diferentemente em vários contextos e que isso terá consequências para a organização econômica. (...) No entanto, isso leva a três possíveis perigos que procuramos evitar neste capítulo. O primeiro perigo é cair em uma perspectiva evolutiva linear baseada em princípios funcionalistas. (...) Enfatizar as diferenças entre os sistemas legais, no entanto, leva ao segundo conjunto de perigos, porque a arena do direito nunca foi uma arena puramente definida a nível nacional.(...) O terceiro perigo é que a lei seja tratada como uma variável independente, que determina a organização econômica e social. (tradução nossa) (MORGAN e QUACK, 2010, p.276)

Para além das relações estabelecidas entre direito e economia, as leis também parecem exercer papel fundamental na difusão e reforço de certas ideologias pela sociedade em geral.

Apesar de diversos autores apenas reconhecerem a eficácia da lei se vinculada a uma resposta de aceitação social e habitualidade (HODGSON, 2006; JOAS, 1996 e KILPINEN, 2000), defende-se na presente tese que o texto legal em si, uma vez sancionado pelo Estado e dotado de coercibilidade, exerce um papel importante na regulação de comportamentos e difusão de ideologias. Nas palavras de Milhaupt e Pistor:

Independentemente de suas consequências diretas, a lei envia um sinal ou faz uma declaração sobre o tipo de conduta que os legisladores desejam. Tal afirmação pode ser um esforço para gerenciar normas sociais ou provocar mudanças de comportamento. A sinalização é uma função importante de qualquer regime de governança econômica, porque os mercados dependem de informações. A lei não apenas ajuda a definir as regras pelas quais a atividade econômica deve ocorrer, mas também faz uma declaração mais ampla sobre as prioridades governamentais, a direção futura das políticas públicas, a força relativa dos grupos de interesse envolvidos em um problema específico e outras informações que podem ser úteis aos atores do mercado. Frequentemente, os sinais enviados por lei podem ser mais potentes do que as próprias disposições legais (tradução

nossa). (MILHAUPT e PISTOR, 2008, p.10)

Assim, ainda que determinada lei não seja efetiva ou amplamente aplicada, sua simples existência, dotada de potencial de coerção, já seria suficiente para influenciar comportamentos e ideologias de agentes e instituições. Este potencial ideológico das leis complementa suas relações com o capitalismo, que se impõe historicamente não apenas como um modo de produção e acumulação de riquezas, mas também como um disseminador de valores aptos a sustentar seu funcionamento. Nas palavras de Smelser e Swedberg:

Consistente com as ideias do direito como legalidade e símbolos, o poder jurídico reside não apenas no exercício manifesto do direito, mas também na forma de hegemonia cultural - em sutis entendimentos de direitos, responsabilidades e ações racionais (tradução nossa). (SMELSER e SWEDBERG, 2005, p.529)

Trata-se de considerar a dimensão simbólica, constituinte do direito enquanto instituição, que impõe certos valores, ou visões de mundo, para as pessoas sob seu alcance, com potencial de modificar suas ações (CHANG e EVANS, 2005). No subcapítulo a seguir a relação entre lei e ideologia será desenvolvida de forma mais detida, avaliando seu papel de destaque na conjuntura atual capitalista de dominância financeira.

A terceira relação que pretende-se estabelecer no âmbito deste subcapítulo se refere às leis e à economia política. Trata-se de relação pouco considerada na literatura, mas fundamental para uma problematização mais ampla do papel do direito na dinâmica capitalista.

A visão do direito como uma instituição social, em interação e com influência recíproca sobre outras instituições e agentes sociais, o conecta diretamente com a política, em sentido amplo. Para além da dimensão política estatal, há ainda uma relação relevante entre o direito e a economia política, entendida como a interação internacional em torno do processo econômico, altamente dependente de variáveis históricas e geopolíticas.

Para Milhaupt e Pistor:

O direito, um produto da interação humana, obviamente não funciona independentemente do sistema político. (...) o direito muda por meio do processo político. Mas a economia política é crucial para a formação e mudança de sistemas jurídicos, de uma maneira que não foi desenvolvida na literatura: a economia política determina se a lei é 'contestável'. Como usamos o termo, "contestabilidade" é a medida na qual a lei está sujeita a um processo de destruição criativa por meio da participação de atores privados, sociais e governamentais, em vez de ser um instrumento exclusivo de atores políticos com autoridade legislativa unilateral (tradução nossa) (MILHAUPT e PISTOR, 2008, p.6)

A dimensão da contestabilidade das leis, isto é, a possibilidade de atuação de agentes privados no sentido de sua alteração, de fato parece depender diretamente de fatores econômicos e políticos, aptos a criar uma situação de instabilidade quanto à efetividade das leis e um contexto de pressão para sua alteração.

As relações entre direito e economia política, para além da contestabilidade, passam pelo mecanismo da demanda por leis. Ou seja, não só a economia política determina o potencial de transformação das leis por meio de pressões de agentes privados, como ela também estabelece demandas por alterações e inovações legislativas.

Ainda para Milhaupt e Pistor:

Qualquer compreensão profunda da relação entre direito e capitalismo deve, portanto, levar em conta não apenas a oferta da lei formal, que tem sido o foco exclusivo da análise, mas também sua demanda. (...) A demanda por lei variará de país para país, dependendo da economia política e da natureza do mercado (tradução nossa).(MILHAUPT e PISTOR, 2008, p.4)

A demanda por leis pode partir tanto de grupos internos quanto de organismos e agentes internacionais em sentidos nem sempre unívocos. Pela disparidade de forças entre os grupos sociais, esta demanda tende a se expressar, interna e externamente, no sentido de favorecer algumas frações capitalistas e promover o alinhamento do

país na posição que lhe é conferida na estrutura econômica social. Por outro lado, é possível identificar demandas de leis relacionadas à proteção social e garantia de direitos, embora via de regra mais fracas, também por grupos internos e externos.

Essa relação entre direito e economia política, que se estabelece pelos mecanismos da contestabilidade e da demanda por leis acima explicitados, vem ganhando importância nas últimas décadas a partir do aprofundamento do processo de globalização e do estabelecimento da dominância financeira no capitalismo. Estes pontos serão abordados no próximo item, que retomará essa relação como fator explicativo das mudanças regulatórias mais recentes.

Por fim, outra relação fundamental para problematizar o papel do direito no capitalismo é aquela estabelecida entre as leis e o território. Conforme desenvolvido no capítulo 3 da presente tese, as relações entre capitalismo e território, com enfoque especial para o urbano, estiveram presentes desde a origem do primeiro, sendo as cidades um lugar de destacada importância para a dinâmica de acumulação capitalista.

Pois bem, o que não foi explorado naquele momento foi o papel intermediador que a lei exerce nesta relação. Via de regra, as ações territoriais levadas a cabo nas cidades são embasadas por instrumentos legais, gerais ou específicos, que permitem e estabelecem os limites da atuação de particulares e do próprio Estado nos territórios.

A relação da regulação legal com os territórios traz em si todas as relações anteriormente estabelecidas. A ordenação legal do espaço se relaciona, ao mesmo tempo, com a economia, ideologia e a economia política, tendo ainda um forte viés social na medida em que incide diretamente sobre a vida cotidiana das pessoas.

No que se refere ao território, a lei, considerada não apenas em seu papel constrangedor, mas também constitutivo, tem o potencial de reforçar desigualdades ao mesmo tempo que pode proteger os cidadãos dessas mesmas desigualdades e das consequências da remodelação dos territórios conforme os interesses de frações capitalistas. Assim, se constitui em um importante espaço de disputa inter e intra classes nas cidades.

Muito embora haja uma disparidade de poder entre os atores envolvidos nesta “arena”, com vantagem inegável para os capitalistas,

não se pode negar as potencialidades, ainda que residuais, da lei para a proteção e garantia de direitos. Assim, temos uma constante disputa no, e a partir do, território quanto ao conteúdo e aplicação das leis, que precisa ser considerada em qualquer análise que pretenda dar conta da interação entre eles.

A partir de todo o exposto, é possível concluir que o direito, enquanto instituição social, tem papel relevante no desenvolvimento do capitalismo por meio de sua interação com diferentes instituições e esferas da vida social. Para além das interações diretas com as regras econômicas, as conexões com a economia política, a dimensão ideológica e as relações com o território merecem destaque e revelam a multiplicidade de funções que a lei exerce na dinâmica capitalista.

Essas funções foram sintetizadas por Milhaupt e Pistor (2008, p.10) em quatro aspectos: (i) proteção de direitos de propriedade, alavancados pelo rentismo; (ii) coordenação de atividades e de relações sociais no âmbito do mercado; (iii) sinalização sobre a conduta desejada/adotada por determinado Estado e (iv) aumento da credibilidade das estruturas de governança do país, no sentido do incremento da segurança dos agentes econômicos. À síntese realizada por Milhaupt e Pistor acrescenta-se ainda a função da criação de uma nova gramática própria ao capital cuja importância foi destacada por Marazzi (2014, p. 34). As funções destacadas constituem um interessante resumo do papel do direito, enquanto instituição, no capitalismo.

Todas as relações e funções apresentadas até aqui nos ajudarão a refletir sobre o papel exercido pela regulação legal no capitalismo sob dominância financeira, em nível global e no Brasil, além de nortear a análise do caso concreto que será apresentado no próximo capítulo.

### 5.3 O papel da regulação legal no capitalismo sob dominância financeira

A importância da regulação legal especificamente na dominância financeira característica do capitalismo contemporâneo vem despertando interesse de diversos pesquisadores (MORGAN E QUACK, 2010; PISTOR, 2013; MILHAUPT E PISTOR, 2008).

Inicialmente, é preciso reforçar a relação, já apresentada no subcapítulo anterior, entre lei e economia política. Como visto anteriormente, a ascensão do neoliberalismo e da dominância financeira, em um cenário de profunda globalização mundial, levou a um novo arranjo mundial e à necessidade de adaptações dos Estados, especialmente quanto à homogeneização de institutos jurídicos e incorporação de novos instrumentos e mecanismos financeiros.

Este movimento levou a uma alta demanda por leis (MILHAUPT e PISTOR, 2008, p.7). De fato, as adaptações, homogeneizações e incorporações exigidas pela ascensão do neoliberalismo e da dominância financeira passam, preferencialmente, pela regulação legal, dada a segurança e a legitimidade que oferecem. Com isso, se torna inegável sua importância no cenário atual, bem como ganham relevância os estudos sobre o tema.

Uma primeira abordagem que merece destaque é a da “Teoria legal das finanças” (tradução nossa), desenvolvida por Katharina Pistor (2013, p.1). Esta teoria defende que “as finanças são legalmente construídas, não se situando fora do ordenamento legal. Ativos financeiros são contratos de valor que dependem, em larga medida, da exigibilidade de seu cumprimento” (tradução nossa) (PISTOR, 2013, p.3).

Essa teoria tem como pressuposto o papel propositivo da lei na dinâmica financeira, em conformidade com o posicionamento adotado na presente tese. Nas palavras de Pistor:

algumas são construções puramente privadas, outras, como títulos lastreados em hipotecas, foram criadas pela lei e, posteriormente, imitadas e desenvolvidas pelo setor privado. O papel crítico que a lei desempenha na construção de mercados financeiros pode ser melhor ilustrado pelo surgimento de mercados globais de derivativos (tradução nossa). (PISTOR, 2013, p.9)

Talvez a maior contribuição da “Teoria legal das finanças”, seja seu aporte analítico para as relações entre leis e hierarquia financeira em nível global. Neste sentido, Pistor (2013, p.7) defende que o nível de obrigatoriedade da lei tende a ser “inversamente

proporcional à hierarquia financeira: tende a ser obrigatória na periferia e relativamente mais elástica no centro geoeconômico do sistema financeiro” (tradução nossa).

Neste sentido, o nível de obrigatoriedade das leis seria um importante fator estabilizador do sistema financeiro, responsável por conferir resiliência diante das inúmeras situações de instabilidade inerentes a ele. A estabilização baseada em um sistema de obrigatoriedade/flexibilidade de leis, por sua vez, apenas pode ser alcançada a partir da homogeneização de certos institutos jurídicos e da existência de regras aplicáveis igualmente em diferentes países, o que nos remete para as reformas regulatórias nacionais e para o sistema de direito internacional.

A relação delicada estabelecida entre lei e finanças, sob a ótica da estabilização do sistema, é demonstrada neste trecho de Pistor:

Daqui resulta que a lei e as finanças mantêm uma relação desconfortável e paradoxal entre si. A lei dá credibilidade aos instrumentos financeiros, lançando sobre eles o brilho benevolente da aplicabilidade coercitiva. Mas a obrigatoriedade de todos os compromissos legais assumidos no passado, independentemente de mudanças nas circunstâncias, inevitavelmente derrubaria o sistema financeiro. Se, por outro lado, toda a força da lei for relaxada ou suspensa para dar conta das mudanças, a credibilidade, que é a base do sistema financeiro, será prejudicada (tradução nossa). (PISTOR, 2013, p. 27)

Outra abordagem de grande importância se refere ao suposto processo de desregulamentação como parte integrante das transformações inerentes à ascensão do neoliberalismo e da dominância financeira no capitalismo.

Conforme visto anteriormente no capítulo 2, esse processo apenas pode ser adequadamente analisado a partir de uma compreensão mais ampla do que seria a desregulamentação, inclusive considerando que a mesma envolve a produção massiva de novas leis.

Especificamente sobre o mercado financeiro, Pistor afirma que:

Portanto, não existem mercados financeiros “não regulados”, e a desregulamentação é um termo impróprio. Significa não a ausência de regulamentação, mas a delegação implícita da criação de regras para diferentes atores, com o entendimento de que, em todos os outros aspectos, eles gozam da proteção total da lei (tradução nossa). (PISTOR, 2013, p.21)

Neste sentido, o neoliberalismo e a dominância financeira dependem em ampla medida da regulação legal – e conseqüentemente da atuação estatal neste sentido – para seu estabelecimento e desenvolvimento a partir de inovações constantes, parte delas desenhadas a partir da lei. Importante destacar que nesta “nova ordem” as leis cumprem diversas funções, podendo até mesmo prescindir de efetividade social, desde que possam desempenhar o papel de indutoras de comportamentos e disseminadoras de ideologias.

Assim, o papel de destaque da regulação legal vai além da homogeneização de institutos, inserção e desenvolvimento de instrumentos financeiros no ordenamento jurídico nacional. Em conformidade com o posicionamento assumido anteriormente de que as leis exercem um papel importante no reforço e disseminação de ideologias, defende-se que esta é uma das suas funções de destaque na atualidade, especialmente a partir da ascensão do neoliberalismo como ideologia hegemônica (vide item 2.2) e do surgimento do “*ethos neoliberal*”, imbuído de valores como o individualismo, o empreendedorismo e a propriedade privada.

Além disso, deve-se considerar seu papel de criação e disseminação de novas linguagens e gramáticas, alinhadas com as dinâmicas capitalistas e aptas a intervir, por meio de modelos interpretativos, nas relações e decisões estabelecidas pelos sujeitos. A linguagem também tem papel fundamental na manutenção de convenções sociais, que por sua vez estão nas bases da regulação legal. Nas palavras de Christian Marazzi:

A análise teórica do funcionamento dos mercados financeiros revela a centralidade da comunicação, isto é, da linguagem, não apenas como veículo de transmissão de dados e informações, mas também como força criadora. A ação comunicativa está

na origem das convenções, dos “modelos interpretativos” que condicionam as escolhas e decisões dos sujeitos que operam nos mercados. (MARAZZI, 2014, p.34)

De forma mais pragmática, a regulação legal assume papel de destaque ainda na garantia de segurança para investidores e transações, especialmente em um cenário em que estas ocorrem a maiores distâncias, com maior volume e menor contato físico com os ativos. Em um processo de crescente alocação de recursos em ativos financeiros securitizados, a regulação legal se torna decisiva para a homogeneidade e segurança das transações.

Nas palavras de Morgan e Quack:

No campo da economia financeira, a relação entre direito e governança corporativa se tornou de grande interesse. La Porta e seus colegas argumentam que o grau de proteção legal concedido aos acionistas externos é crucial para entender o crescimento dos mercados financeiros e, através desse crescimento, o desenvolvimento financeiro de maneira mais geral (para uma visão geral abrangente do debate, ver La Porta et al. 2008). Eles argumentam que onde essa proteção é alta, as pessoas de fora são incentivadas a investir nos mercados financeiros, tornando esses mercados mais amplos e mais profundos e, em geral, mais eficientes em termos de processo de alocação. Por outro lado, onde essas proteções são fracas, os membros internos dominam as empresas e buscam os benefícios privados do controle. O resultado é uma alocação menos eficiente de capital. (tradução nossa). (MORGAN e QUACK, 2010, p. 282)

Outra peculiaridade do período atual em relação à regulação legal é o grau de influência de organismos internacionais na sua proposição e aprovação. A lógica de produção e disseminação de “tecnologia” neoliberal, ancorada nos “*think-tanks*” e associada ao condicionamento de empréstimos por financiadores internacionais, tem pautado parte relevante das leis aprovadas por países em desenvolvimento. Esse processo se insere no cenário de hibridização da ação pública, com coprodução público-privada normativa, destacado anteriormente. Nas palavras de Milhaupt e Pistor:

muitos países que enfrentaram sérios desafios institucionais como resultado de crises de governança corporativa ou de problemas macroeconômicos mais amplos passaram, nos últimos quinze anos, voluntariamente ou sob pressão de organizações internacionais como o Banco Mundial, para um menu bastante padrão de reformas legais. Os componentes deste menu, extraídos predominantemente do sistema jurídico dos EUA, foram influenciados pelo resultado de estudos que vinculavam resultados econômicos favoráveis à ‘boa lei’ (tradução nossa). (MILHAUPT e PISTOR, 2008, p.17)

Neste cenário a lei é vista como “um tipo de tecnologia que pode ser inserida em lugares próprios – e importada do exterior quando necessário – para cumprir um importante papel” (MILHAUPT e PISTOR, 2008, p.12). Essa visão “tecnocrática” da lei cumpre ainda o papel de despolitizar seus processos e resultados, instituindo uma tendência por alterações legais expressivas realizadas com pouca ou nenhuma base democrática. Trata-se, via de regra, de uma busca pela homogeneização de institutos jurídicos e difusão de instrumentos financeiros em nível global, na sempre renovada tentativa de abrir novos mercados para a comercialização de ativos financeiros.

A dominância financeira, e suas diversas manifestações, dependem de uma sincronia entre seus pressupostos e instrumentos e as ordens jurídicas nacionais. Neste sentido, as reformas regulatórias assumem papel de destaque na fixação das bases para a expansão dos mercados financeirizados.

Estas reformas, como visto no item 4.2, dependem diretamente da atuação estatal, ainda que influenciada – e mesmo em certa medida imposta – por organismos internacionais. Nas palavras de Aalbers e Haila:

O estado ativamente - mas nem sempre conscientemente - cria as condições para a financeirização da habitação e outros ativos, setores e mercados. O Estado não está se retirando, mas sendo reestruturado de uma maneira que favorece o interesse de algumas - geralmente grandes empresas financeiramente financiadas - em detrimento de outras. A regulamentação está sendo revogada para tornar o mecanismo do mercado mais

suave; ao mesmo tempo em que está sendo criada para iniciar novos mercados (...)” (tradução nossa). (AALBERS e HAILA, 2019, p.1828)

Um outro movimento importante do capitalismo na atualidade que aciona a regulação legal é o *value grabbing*. Trata-se, como visto anteriormente, de expressão cunhada por Andreucci et al. (2017, p.2) para designar o que seria uma nova forma de acumulação baseada na conversão de bens até então de uso e/ou fruição comum em propriedades privadas reguladas por relações rentistas. O conceito tem como função visibilizar e politizar as relações rentistas que, atualmente, impactam de forma relevante o crescimento mundial das desigualdades, em um formato que conjuga as dinâmicas de acumulação por despossessão, já identificada por outros autores (HARVEY, 2013, p.82) como uma das saídas do capitalismo para situações de crise, e a lógica de extração e distribuição de excedentes a partir da propriedade privada dos bens, conhecida como rentismo.

As dinâmicas de “value grabbing” contam com um importante papel do Estado, conforme explicitado pelos autores no trecho abaixo destacado:

Em ambos os casos, argumentamos, o Estado desempenha um papel fundamental de facilitação e regulação - não apenas estabelece, modifica ou aplica os regimes e as relações de direitos de propriedade, mas, em alguns casos, também atua como um senhorio ou proprietário de ativos e, portanto, torna-se o principal terreno das lutas de classe pela renda que acumula. (tradução nossa) (ANDREUCCI et al., 2017, p.12)

Conforme explicitado no texto, um dos principais papéis do Estado em um contexto de *value-grabbing* está justamente em promover a regulação necessária - via de regra por meio de leis considerando as dimensões da segurança e legitimidade por ela garantidas - no sentido de permitir e regular a apropriação destes bens até então não plenamente inseridos no mercado pela heterogeneidade do seu regime jurídico. Além disso, a regulação tem atuação importante nos conflitos distributivos surgidos a partir

da disseminação de relações rentistas, mediando-os de modo que não prejudiquem a dinâmica de acumulação.

Portanto, a regulação legal é o instrumento por excelência pelo qual se possibilita o *value-grabbing* que, por meio da disseminação de relações rentistas, dinamiza o capitalismo sob dominância financeira, ao mesmo tempo que aprofunda as desigualdades.

Por todo o exposto, é possível reafirmar a importância da regulação legal no capitalismo sob dominância financeira, anunciada no início deste subcapítulo, a partir de uma multiplicidade de funções que podem ser a ela atribuídos nas dinâmicas inerentes ao atual momento histórico. Seja como instrumento por excelência para a promoção das alterações inerentes às novas lógicas econômicas e sociais, criando ou formalizando práticas e instrumentos, como elemento de estabilização do sistema ou como disseminadora de ideologias e comportamentos sociais – especialmente aqueles atrelados ao “*ethos*” neoliberal -, a lei se apresenta como elemento de fundamental importância para a compreensão do capitalismo na atualidade e suas consequências.

Neste subcapítulo destacou-se as expressões da regulação legal relacionadas com as dinâmicas inerentes à dominância financeira, especialmente (i) a inserção de mecanismos e instrumentos financeiros, (ii) a homogeneização de institutos jurídicos em formatos adequados à acumulação capitalista; (iii) a disseminação da ideologia neoliberal e seus valores e (iv) a participação em dinâmicas de “*value grabbing*”. Essas expressões, embora se apliquem a um cenário mais amplo de atuação, apresentam rebatimentos no Brasil, tema do próximo subcapítulo.

## 5.4 A regulação e a inserção brasileira no capitalismo sob dominância financeira

Conforme visto no capítulo 4, o desenvolvimento do sistema financeiro no Brasil foi efetivado ao longo da segunda metade do século XX, com papel fundamental do Estado tanto na fixação das regras - jurídicas e administrativas -, quanto no aporte direto de capitais para o desenvolvimento deste sistema.

Em um primeiro momento, o sistema financeiro se apresenta como uma possibilidade de obtenção de recursos e financiamento

para o setor produtivo da economia, ganhando, entretanto, crescente autonomia com base em operações especulativas. Essa autonomia em bases especulativas - em muito incentivada pelo Estado brasileiro através de sua política de emissão de títulos da dívida pública e de proteção, destes e de outros títulos, do processo inflacionário então dominante no mercado de moeda corrente - ganhou vulto com o estabelecimento hegemônico da dominância financeira no capitalismo mundial, a partir da década de 80 do século XX.

Cabe destacar, conforme analisado mais detidamente no capítulo anterior, que todo o desenvolvimento do sistema financeiro brasileiro se dá sob o caráter subordinado que configura a inserção do país no capitalismo mundial. Assim, trata-se de ocupar os espaços permitidos e se posicionar de forma funcional no sistema capitalista global, sem espaço para pretensões emancipatórias ou desenvolvimentistas.

Para que esse cenário, já analisado com mais profundidade no capítulo 4, se tornasse possível, uma série de medidas tiveram que ser adotadas por parte do Estado para a promoção de uma adequação institucional e jurídica às novas dinâmicas capitalistas, com destaque para a reestruturação da política e das estratégias econômicas, além da estruturação de um sistema regulatório jurídico-administrativo apto a encaminhar as necessidades e objetivos dos agentes ligados ao capitalismo sob dominância financeira (PAULANI, 2012, p.92).

Essa adequação institucional combinou movimentos internos e externos, oriundos do próprio governo brasileiro e também de organismos multilaterais, no sentido de garantir a implementação das condições para o desenvolvimento de um sistema financeiro articulado com as dinâmicas e anseios internacionais. Como visto no item anterior, essa participação dos organismos internacionais é uma das principais características da relação travada entre regulação legal e capitalismo sob dominância financeira, especialmente dos países periféricos na hierarquia capitalista.

A participação dos organismos multilaterais (FMI, Banco Mundial, etc.) no processo de adequação institucional e jurídica à dominância financeira ganha destaque a partir da crise da dívida externa nos anos 80. Por meio de condicionamentos para empréstimos e recomendações diretas para o governo brasileiro em sede econômica, estes organismos forneceram “receitas”

para reformas que, antes de permitir a recuperação econômica, levassem o país diretamente a ocupar o lugar que dele se esperava no arranjo mundial comandado pelas finanças (ARANTES, 2006, p.65). Como visto, este lugar viria a ser o de plataforma de valorização (PAULANI, 2012, p.98) a partir do estímulo à circulação de aportes financeiros de curto prazo, com inserção subordinada na organização mundial.

Cabe destacar que essas “influências” internacionais assumem, muitas vezes, a condição de testes. Em uma analogia de fácil compreensão, é como se os “think-tanks” e organismos internacionais fossem uma espécie de laboratório, que desenvolvem inovações pretensamente benéficas para o sistema capitalista como um todo, mas que precisam de “cobaias” para ser validadas. Essas “cobaias” são exatamente os países em desenvolvimento, com alto grau de vulnerabilidade externa e sem grandes condições de se recusar ao cumprimento deste papel.

Na presente tese, conforme já apresentado, será dada ênfase ao aspecto jurídico-legal da regulação, a fim de problematizar seu papel na inserção do país no cenário capitalista mundial de dominância financeira. Esta ênfase se justifica pela importância, prática e simbólica, dos efeitos da desregulamentação – em sentido amplo como visto no subcapítulo 2.2 – no ordenamento jurídico brasileiro.

Sob o aspecto simbólico, a conformação de ajustes institucionais por lei os reveste de legitimidade democrática - visto que oriundos de autoridades eleitas em pleito eleitoral democrático -, além de garantir a presunção de conhecimento geral, visto que as leis são de observância obrigatória por todos os cidadãos e entes administrativos, públicos ou privados, sem que estes possam alegar seu desconhecimento em caso de descumprimento.

Por outro lado, sob o aspecto prático, temos que a conformação legal faz com que os ajustes contem com atributos específicos como a coercibilidade e a obrigatoriedade geral. Ou seja, além de se colocar como legítimo, o ajuste convertido em lei passa a ser obrigatório para todos e passível de ter sua observância exigida junto ao poder judiciário em caso de descumprimento, com utilização da força coercitiva estatal se necessário.

Para além das dimensões simbólica e prática, a análise das alterações regulatórias legais relacionadas com o sistema financeiro

reforça o papel do Estado na estruturação deste sistema no Brasil, visto que, com raras exceções, apenas agentes estatais (membros do legislativo e do executivo) podem propor e editar leis. Conforme examinado ao longo da presente tese, a dominância financeira no Brasil se caracteriza pela forte ingerência estatal, tanto na construção de um arcabouço regulatório compatível quanto na definição de uma política econômica favorável a especuladores e ainda no aporte direto de recursos no mercado financeiro.

Importante destacar que este arcabouço regulatório legal não foi construído em um momento determinado, que se possa precisar historicamente. Embora seja possível identificar um crescimento do número de leis sobre a temática financeira na década de 90 do século XX, é possível afirmar que este arcabouço vem sendo continuamente (re)construído desde a década de 60 do século XX até os dias atuais. Isto porque não apenas as necessidades, mas os próprios instrumentos e práticas do sistema financeiro estão em constante transformação, exigindo contínuas mudanças normativas em geral.

Na tentativa de demonstrar a construção de um sistema legislativo voltado à facilitação e ao incentivo das práticas financeiras no país, serão apresentadas as principais leis editadas ao longo das últimas seis décadas no Brasil sobre o tema, sendo importante destacar, mais uma vez, nossa ênfase na regulação legal em detrimento da análise de outras formas de regulação, ainda que estas se revelem também importantes para a esfera financeira.

Iniciando o levantamento pela década de 60 – apontada por diversos autores como o início da estruturação do que viria a ser um sistema financeiro nacional (TAVARES, 1975; RANGEL, 2012), temos as seguintes leis como as principais editadas sobre o tema – todas em vigor até os dias de hoje:

Lei n. 4131 (BRASIL, 1962) – Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior.

Lei n. 4320 (BRASIL, 1964) – Estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, estados, municípios e do Distrito Federal.

Lei n. 4380 (BRASIL, 1964) – Dispõe sobre a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social. Cria o Sistema Financeiro Habitacional e o Banco Nacional de Habitação.

Lei n. 4595 (BRASIL, 1964) – Cria o Conselho Monetário Nacional. Disciplina e estrutura o Banco Central do Brasil. Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias.

Lei n. 4728 (BRASIL, 1965) – Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento.

Decreto-lei 70 (BRASIL, 1966) – Dispõe sobre o funcionamento de associações de poupança e empréstimo e institui a cédula hipotecária (título mobiliário com base em hipotecas imobiliárias).

Diante das legislações acima destacadas é possível perceber os esforços relativos à construção de um arcabouço regulatório mínimo que permitisse o início de transações financeiras no Brasil, inclusive com a criação de órgãos e atribuição de competências regulatórias no nível administrativo, como feito com o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central. Esta primeira etapa de inovações legislativas se relacionaria com a construção ainda inicial de um arcabouço regulatório legal que permitisse as transações financeiras mais elementares. Cabe destacar que neste período ainda acreditava-se que o estímulo ao setor financeiro poderia trazer novo fôlego ao setor produtivo, com a realização de transferências de recursos, especialmente sob a forma de crédito, para estimular as atividades de produção (TAVARES, 1975, p.215).

Nas décadas de 70 e 80, é possível identificar outra leva de leis que alargam e aperfeiçoam o arcabouço normativo construído anteriormente, cabendo destacar as seguintes:

Lei n. 6024 (BRASIL, 1974) – Dispõe sobre intervenções e liquidações de instituições financeiras privadas e públicas não federais, assim como como as cooperativas de crédito.

Lei n. 6385 (BRASIL, 1976) – Cria a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e disciplina o mercado de títulos.

Lei n. 6404 (BRASIL, 1976) – Disciplina as sociedades por ações

Lei n. 6899 (BRASIL, 1981) – Dispõe sobre a incidência de correção monetária sobre qualquer direito resultante de decisão judicial.

Lei n. 7357 (BRASIL, 1985) – Disciplina o cheque como título de crédito.

Lei n. 7492 (BRASIL, 1986) – Dispõe sobre os crimes contra o sistema financeiro nacional.

Lei n. 7940 (BRASIL, 1989) – Institui a taxa de fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários (privilegiando o exercício de poder de polícia dos referidos mercados pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM).

Nas duas décadas, percebe-se um aperfeiçoamento da regulação e a criação de alguns marcos importantes, especialmente para o desenvolvimento do mercado baseado em títulos mobiliários, e de formas de proteção dos agentes que aportam capitais no mercado financeiro.

Neste sentido, na década de 70, temos a criação da Comissão de Valores Mobiliários, entidade administrativa responsável pela fiscalização e regulação do mercado de títulos mobiliários, e a instituição das sociedades por ações. Ambas as inovações regulatórias se mostram de fundamental importância para a alavancagem de um mercado financeiro no Brasil, com papel de destaque no aumento do volume de títulos mobiliários negociados.

Cabe destacar que estas inovações legislativas ocorreram durante o período ditatorial e o seu “milagre econômico”, durante o qual o país apresentava altas taxas de crescimento e um surto de investimento estatal em infraestrutura apoiado em empréstimos internacionais, que por sua vez foram disponibilizados como resultado de um processo de superacumulação nas economias centrais. É neste cenário de otimismo que deve ser situada e compreendida a edição de normas visando desenvolver um mercado financeiro a partir de títulos mobiliários, em uma espécie de tentativa de reproduzir processos e estruturas já presentes nos países centrais.

Por sua vez, na década de 80, as inovações se relacionam diretamente com a proteção dos agentes que aportam capitais no mercado financeiro, especialmente por meio da tipificação de crimes contra o sistema financeiro e da disseminação da correção monetária. Sob um viés histórico, a década de 80 costuma a ser tratada na literatura como a “década perdida”, em alusão à forte crise econômica e cambial que assolou o país – e a América Latina como um todo - no período, obrigando até mesmo à criação de uma dualidade cambial a fim de proteger investidores e especuladores financeiros, com o objetivo de que o país não perdesse ainda mais divisas, o que deterioraria ainda mais sua situação econômica (vide item 5.1).

A década de 90, por sua vez, é marcada pela entrada agressiva do Brasil em um cenário, então já constituído internacionalmente, de hegemonia da dominância financeira no capitalismo. Temos como principais legislações que abordam a temática financeira no período:

Lei n. 8668 (BRASIL, 1993) – Constitui o regime tributário para os fundos de investimento imobiliário.

Lei n. 9065 (BRASIL, 1995) – Institui a SELIC como base de cálculo para a remuneração de juros em títulos federais.

Lei n. 9069 (BRASIL, 1995) – Institui o Plano Real.

Lei n. 9613 (BRASIL, 1998) – Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores e a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos na lei.

Lei n. 9710 (BRASIL, 1998) – Institui o Programa de Estímulo à Restruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, instituído pelo Conselho Monetário Nacional com vistas a assegurar liquidez e solvência ao referido Sistema e a resguardar os interesses de depositantes e investidores.

Dentre as legislações destacadas nesta década, deve ser atribuído destaque analítico à lei de instituição do Plano Real. Essa legislação regulamentou um plano econômico amplo de estabilidade monetária, que teve por consequência a substituição da inflação pela taxa de juros como elemento estruturante do mercado financeiro.

Esta mudança na estruturação do mercado financeiro, acompanhada de medidas de fortalecimento de novos agentes, como fundos de investimento, foi fundamental para a consolidação de uma dinâmica de aportes de recursos de curto prazo, alçando o Brasil à condição de plataforma internacional de valorização financeira (PAULANI, 2012, p.98).

Esta posição apenas se aprofundou nas primeiras décadas do século XXI, com uma nova leva de legislações destinadas a favorecer e aprofundar dinâmicas financeiras, dentre as quais destaca-se:

Lei n. 10.214 (BRASIL, 2001) – Dispõe sobre a atuação das câmaras e dos prestadores de serviços de compensação e de liquidação no âmbito do Sistema de Pagamentos brasileiro.

Lei Complementar n. 109 (BRASIL, 2001) – Dispõe sobre a criação e gestão de entidades de previdência complementar.

Lei n. 10.522 (BRASIL, 2002) – Institui a aplicação da taxa SELIC como juros moratórios em decorrência de créditos da Fazenda Pública Federal.

Lei n. 10.931 (BRASIL, 2004) – Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias e sobre a criação de títulos lastreados na produção imobiliária.

Lei n. 11.076 (BRASIL, 2004) – Institui títulos mobiliários lastreados na produção agropecuária.

Lei n. 11.101 (BRASIL, 2005) – Nova lei geral de falências.

Lei n. 11.371 (BRASIL, 2006) – Flexibiliza normas sobre operações de câmbio e registro de capitais estrangeiros, além de permitir a regularização do capital estrangeiro não registrado no Brasil.

Lei n. 11.795 (BRASIL, 2008) – Regulamenta os consórcios privados.

Lei n. 12.545 (BRASIL, 2011) – Autoriza aporte financeiro da União para composição de fundo de financiamento à exportação, de natureza privada.

Lei n. 12.529 (BRASIL, 2011) – Estrutura o sistema brasileiro de defesa da concorrência, dispondo sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica.

Lei n. 12.441 (BRASIL, 2011) – Institui a empresa individual de responsabilidade limitada.

Lei n. 12.380 (BRASIL, 2011) – Regulamenta a atuação da União em mercados de ações.

Lei n. 12.703 (BRASIL, 2012) – Institui regras para a desindexação da economia e a alienação fiduciária de coisa imóvel no Sistema Financeiro Imobiliário.

Lei n. 13.043 (BRASIL, 2014) – Dispõe sobre os fundos de índice de renda fixa, sobre a responsabilidade tributária na integralização de cotas de fundos ou clubes de investimento por meio da entrega de ativos financeiros, sobre a tributação das operações de empréstimos de ativos financeiros e sobre a isenção de imposto sobre a renda na alienação de ações de empresas pequenas e médias.

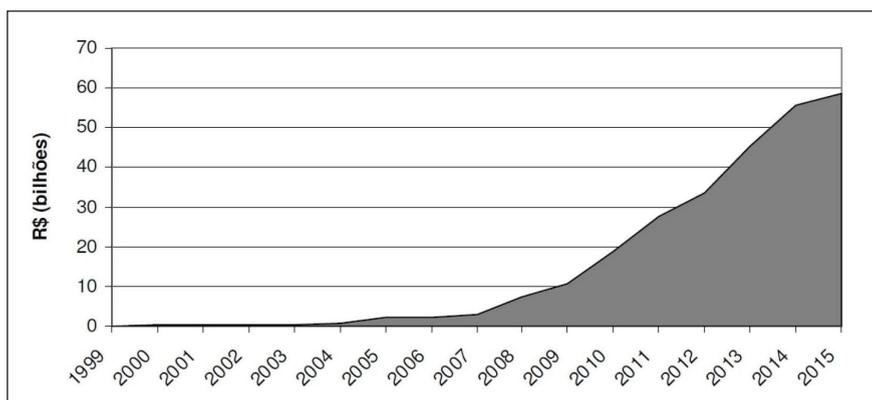
Lei n. 13.240 (BRASIL, 2015) – Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos.

O alto número de legislações sobre a temática financeira no início do século deve ser compreendido no contexto de um período econômico especialmente favorável no Brasil, que parece ter pretendido conjugar o aumento dos lucros do setor produtivo com os ganhos especulativos do setor financeiro.

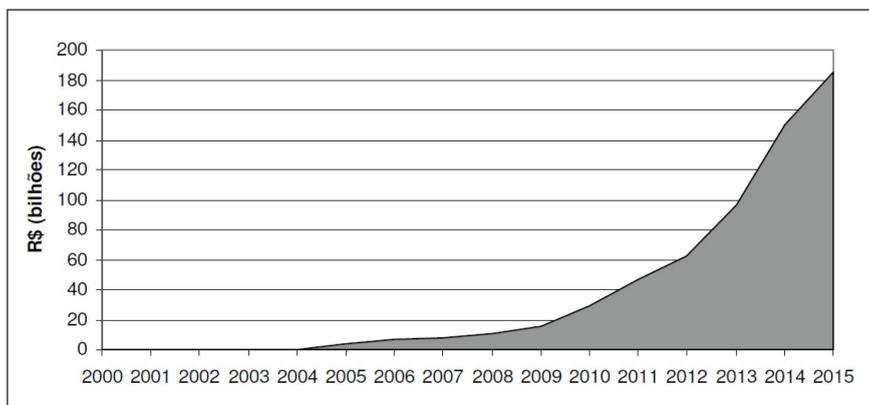
Com o objetivo de fomentar o desenvolvimento deste último setor, merecem destaque as regulações sobre entidades de previdência privada, títulos mobiliários lastreados na produção agrícola e imobiliária, consórcios privados e flexibilizações das exigências para operações de câmbio e registro de capitais estrangeiros. Estas legislações tiveram por objetivo ampliar as opções de títulos no mercado, fortalecer agentes que se destacam por sua atuação financeira, como os consórcios e as entidades de previdência privada, e aumentar o volume de transações.

Como consequência, constatou-se um importante crescimento, em termos de volume, do mercado financeiro nestes primeiros anos do novo século, ainda que sob o paradigma da plataforma de valorização internacional de capitais de curto prazo, ao qual o Brasil se filiou desde a década de 90 do século passado. Como ilustração deste processo, com recorte específico nos títulos que possuem lastro no espaço urbano, seguem os gráficos abaixo de autoria de Álvaro Pereira (2015, p.109, 113):

**Gráfico 7: Estoque de Certificados de Recebíveis Imobiliários depositados na CETIP**



**Gráfico 8: Estoque de Letras de Crédito Imobiliário depositadas na CETIP**



Fonte: Pereira, 2015.

Este crescimento, no entanto, não se mostrou sustentável nos últimos anos devido a condições internas e externas que levaram a um cenário de estagnação e debilidade econômica no qual o país se encontra até hoje.

Cabe destacar ainda que, embora a presente tese tenha como foco as regulações legais – abrangendo leis e medidas provisórias – muitas das regulações sobre o tema no Brasil se dão por via administrativa (resoluções, instruções, circulares, etc). Isto se dá pela velocidade peculiar das transações financeira (e a mutação constante de suas necessidades regulatórias) e também pela funcionalidade de manter as regras mais obscuras para o público em geral. As regulações administrativas atendem a estas necessidades de forma mais adequada visto que não exigem um trâmite procedimental complexo como o do legislativo e nem alcançam o nível de publicidade das leis que, em respeito aos princípios da generalidade e obrigatoriedade, têm difusão mais ampla.

Além disso, não se pode deixar de apontar que mesmo uma breve análise das legislações editadas por década no país é capaz de corroborar o histórico traçado no capítulo anterior, referente à aceleração do ritmo de inserção do Brasil no capitalismo sob dominância financeira nos últimos anos.

Outro aspecto importante, que merece análise detida para a compreensão do cenário regulatório relacionado à inserção do país no capitalismo sob dominância financeira, se refere aos impactos

da inflexão ultraneoliberal e as regulações produzidas a partir dela.

Como visto no capítulo anterior, podemos eleger como marco de tal inflexão o ano de 2016 com o golpe jurídico parlamentar perpetrado contra a então presidenta da república, Dilma Rousseff. A partir de então, vimos a ascensão de governos menos ambíguos quanto ao seu comprometimento com as demandas do capital internacional e do neoliberalismo, com o aprofundamento de pautas mercadológicas e conservadoras.

Considerando a análise regulatória-legal realizada até aqui, temos as seguintes medidas de destaque do período entre 2016 e 2019:

Lei n. 13.303 (BRASIL, 2016) – Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e suas subsidiárias no âmbito dos três entes federativos.

Lei n. 13.331 (BRASIL, 2016) - Altera a regulamentação do Certificado de Depósito Agropecuário-CDA, Warrant Agropecuário-WA, Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio-CDCA, Letra de Crédito do Agronegócio-LCA e Certificado de Recebíveis do Agronegócio-CRA para facilitar sua circulação.

Lei n. 13.334 (BRASIL, 2016) – Institui o programa nacional de parcerias de investimentos e outras medidas de desestatização.

Lei n. 13.476 (BRASIL, 2017) – Dispõe sobre a constituição de gravames e ônus sobre ativos financeiros e valores mobiliários objeto de registro ou depósito centralizado.

Lei n. 13.506 (BRASIL, 2017) – Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central e da Comissão de Valores Mobiliários.

Lei n. 13.529 (BRASIL, 2017) – Autoriza a União a participar de fundo, de natureza privada, de estruturação e desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas.

Lei n. 13.590 (BRASIL, 2018) – Autoriza o FGTS a adquirir instrumento de dívida (debênture) emitido pela Caixa Econômica Federal, no montante de 15 bilhões de reais.

Lei n. 13.820 (BRASIL, 2019) – Dispõe sobre a carteira de títulos mantida pelo Banco Central para fins de condução da política monetária.

Lei n. 13.874 (BRASIL, 2019) – Lei da “Liberdade Econômica”. Estabelece diversas medidas para a “garantia de livre mercado”.

Podemos perceber, em comparação com o período de 4 anos anterior à inflexão aqui apontada, um crescimento expressivo de legislações que, direta ou indiretamente, fazem referência à temática financeira. Esse crescimento se alinha com a perspectiva da ascensão de governos de comprometimento mais claro com interesses de agentes capitalistas relacionadas com a dominância financeira.

Não se pode deixar de destacar que parte significativa destas legislações partiram de iniciativa do próprio chefe do executivo federal por meio de Medidas Provisórias. Trata-se de instrumento de aplicação excepcional, pelo qual é atribuído ao presidente poderes legislativos com vigência imediata, dando ao Congresso o prazo de 90 dias para referendar ou não seu ato, período durante o qual tem validade legal – ou seja, é de observância obrigatória e sujeito à coerção estatal em caso de descumprimento.

De acordo com dados levantados no banco de dados do Planalto (2020), tivemos um aumento de 31% na edição de Medidas Provisórias no período após a inflexão ultraneoliberal, em comparação com os quatro anos anteriores. O aumento expressivo do uso deste instrumento revela o empobrecimento democrático do país e o caráter autoritário das mudanças até aqui em curso.

Assim, a partir das legislações aqui destacadas, parece estarmos diante de um esforço no sentido de atualização do sistema financeiro nacional - estruturado ainda durante o século passado –, a fim de adequá-lo às constantes mudanças ditadas pela dominância financeira em nível internacional. A novidade, além da velocidade com que vem sendo imposta, é o caráter autoritário de que se reveste, ainda que veladamente, sob o discurso de que as instituições encontram-se em funcionamento normal no país.

Como veremos no próximo item, essa nova rodada regulatória ligada à inflexão ultraneoliberal também teve como objeto o urbano, buscando novas maneiras de integrá-lo às dinâmicas financeiras nacionais e internacionais.

#### **5.4.1 A regulação como mediadora entre cidades e capitalismo sob dominância financeira no Brasil**

Em um país que demanda sucessivas intervenções estatais para o desenvolvimento de um mercado financeiro, além de um regime

fundiário pouco homogêneo, a construção de um forte arcabouço legal é indispensável para ligar os aportes financeiros ao espaço urbano. Este arcabouço legal deve conter não apenas a formatação de um sistema financeiro-imobiliário, com regulamentação de títulos e instituições reguladoras de mercados financeiros, mas também medidas facilitadoras e estimulantes para aportes financeiros desta natureza. Pode-se afirmar que ambos os elementos compuseram as preocupações e formulações legislativas no Brasil dos últimos anos.

Neste cenário, serão destacadas, pela particular importância para o argumento desenvolvido na presente tese, as leis editadas com o objetivo específico de promover a disseminação da dominância financeira na esfera urbana brasileira, por meio de regulações envolvendo, principalmente, as dimensões da infraestrutura, habitação, terra e títulos lastreados na produção imobiliária.

Tais medidas, estratégicas para a disseminação da dominância financeira na esfera urbana, são também sujeitas a pressões e moldagens estabelecidas por organismos multilaterais. Traz-se como exemplo desta influência o seguinte trecho de relatório do Banco Mundial:

Nos países desenvolvidos, os mercados de hipotecas residenciais equivalem hoje a mais de 40% do Produto Interno Bruto (PIB), mas é muito menos nos países em desenvolvimento e, em média, equivale a 10% do PIB. O papel do setor público deveria consistir em estimular a participação privada bem regulamentada (...). Um bom começo seria estabelecer os fundamentos legais para os contratos hipotecários, executáveis e prudentes<sup>10</sup>.(BANCO MUNDIAL, 2009, p.112)

---

<sup>10</sup> O trecho acima destacado se refere especificamente às hipotecas, um dos títulos lastreados na produção imobiliária mais importantes internacionalmente - tendo inclusive originado a grande crise de 2008 - e que possui pouca expressão nos países em desenvolvimento, inclusive no Brasil. A hipoteca apresenta forte potencial de disseminação visto que o seu lastro é a moradia, ativo detido por grande parte da população. Trata-se de uma importante forma de inserção da população em geral em uma dinâmica financeira, com esse mecanismo de garantia de crédito constituindo lastro para títulos securitizados que possam elevar em volume o mercado financeiro nacional. Uma das hipóteses tratadas na presente tese é que, apesar de ter seu lastro bastante disseminado, a hipoteca não atinge um volume expressivo no país devido à irregularidade fundiária, que impede que parte significativa da moradia seja dada em garantia.

O trecho destacado deixa claro o direcionamento no sentido da criação de um mercado hipotecário no Brasil, responsável internacionalmente por um volume importante de transações financeiras – e estopim da crise de 2008. Trata-se de exemplo do direcionamento de organismos multilaterais no sentido da ampliação de mercados financeiros, especialmente em países nos quais esses mercados ainda não estejam plenamente desenvolvidos.

Por sua vez, tem-se que as relações entre a dominância e o espaço urbano são por vezes pouco óbvias ou imediatas, exigindo um trabalho de elaboração regulatória mais intensivo para seu estabelecimento e incentivo. Nas palavras de Gotham:

Essa crescente simbiose entre as estratégias de valorização do capital fictício e a produção do espaço, entretanto, não acontece automaticamente pela simples atuação das forças do mercado sem que existam condições regulatórias adequadas (tradução nossa). (GOTHAM, 2009, p. 361)

Neste sentido, o papel do Estado assume protagonismo, considerando que é necessário não apenas criar instrumentos e possibilidades para o aporte de capitais financeirizados mas, por vezes, dar o primeiro passo em termos de aportes de recursos e na adoção de medidas para reduzir os riscos do negócio.

Trata-se da já abordada peculiaridade da disseminação financeira no Brasil - agora relacionada diretamente com a esfera urbana –, qual seja, a exigência de um esforço maior do Estado e dependência de sua presença permanente para a manutenção e desenvolvimento da disseminação financeira na esfera urbana (PAULANI, 2013, p.8). Esta peculiaridade no âmbito urbano pode ser entendida como uma consequência dos diversos riscos que envolvem a aplicação de recursos nas cidades brasileiras, como por exemplo a ampla desigualdade socioespacial ou o amplo cenário de irregularidade fundiária, que aumenta os riscos de negociações que envolvem o espaço urbano no Brasil.

A participação direta do Estado na disseminação financeira na esfera urbana passa (i) pela desestatização de atividades básicas urbanas, por meio de Parcerias Público Privadas; (ii) pelo

desenvolvimento de políticas públicas urbanas que estimulam a lógica financeira – como o desenvolvimento urbano via Operações Urbanas Consorciadas e a financeirização de ativos nelas envolvidos – e (iii) pelo financiamento direto de atividades financeiras com lastro no espaço urbano. Todas essas ações são necessariamente acompanhadas por alterações e/ou criações regulatórias, reiterando a importância da dimensão jurídica na disseminação da lógica financeirizada nas cidades brasileiras.

Estas atividades estatais, que passam necessariamente pela regulação e abrem espaço para a utilização do espaço urbano como lastro de títulos financeiros, submetem a política urbana à lógica da rápida valorização acionária típica da dominância financeira, além de destinar recursos públicos diretamente para o financiamento de atividades financeiras, em detrimento das necessidades dos cidadãos.

Neste cenário, não se pode considerar como inteiramente verdadeira a percepção típica do senso comum de que “a lei é feita para não funcionar”. Ao contrário, é preciso reconhecer que há um processo acelerado de produção e alteração normativa que se baseia no aperfeiçoamento do funcionamento de todo um sistema financeiro cada vez mais disseminado no espaço urbano nacional. Sem dúvida há leis que não produzem a totalidade de sua eficácia, mas isso não é necessariamente disfuncional dentro da lógica de apropriação do espaço urbano pela lógica financeira típica do capitalismo na atualidade.

A partir deste quadro, passa-se, então, a uma breve análise das legislações editadas para dar conta das pretensões de disseminação da dinâmica financeira no espaço urbano brasileiro.

Inicialmente, importante destacar que as legislações com essa especificidade temática começam a surgir a partir da década de 90 do século passado, não possuindo um resgate histórico tão longo como o anteriormente apresentado para as leis gerais sobre sistema financeiro. Dentre elas, destacam-se pela sua relevância:

Lei n. 8668 (BRASIL, 1993) – Regulamenta os fundos de investimento imobiliário.

Lei n. 9514 (BRASIL, 1997) – Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário. Institui a alienação fiduciária de bens imóveis.

Lei n. 10257 (BRASIL, 2001) – Estatuto da Cidade. Traz disposições sobre as operações urbanas consorciadas – OUCs – e os Certificados do Potencial Adicional de Construção – CEPACs.

Lei n. 10.931 (BRASIL, 2004) – Amplia o rol de títulos mobiliários lastreados na produção imobiliária que integram o Sistema de Financiamento Imobiliário.

Lei n. 11.033 (BRASIL, 2004) – Concede incentivos fiscais para títulos imobiliários integrantes do SFI, isentando-os de Imposto de Renda.

Lei n. 11.196 (BRASIL, 2005) – Estende os incentivos fiscais concedidos por meio da Lei n. 11.033/04 a aportes realizados em Fundos de Investimento Imobiliário – FII.

Lei n. 13.097 (BRASIL, 2015) – Institui uma nova modalidade de título lastreado na produção imobiliária: As Letras Imobiliárias Garantidas.

Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017) – Dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural, implementando um novo paradigma de governança de terras em nível nacional focado na homogeneização do regime jurídico fundiário a partir da propriedade individual.

Lei n. 13.777 (BRASIL, 2018) – Dispõe sobre o regime jurídico da multipropriedade e seu registro.

Lei n. 13.813 (BRASIL, 2019) – Dispõe sobre a gestão de imóveis públicos e institui a possibilidade e sua utilização para a composição de Fundos de Investimento Imobiliário – FII.

Lei n. 13.913 (BRASIL, 2019) – Amplia a possibilidade de regularização fundiária para edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias e possibilita a redução da extensão dessa faixa não edificável por lei municipal ou distrital.

Lei 14011 (BRASIL, 2020) – Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União, aprofundando as possibilidades de composição de Fundos de Investimento Imobiliário – FII.

Medida Provisória 996 (BRASIL, 2020) – Institui o programa habitacional “Casa Verde a Amarela” que, entre outros pontos referentes à política habitacional do governo federal, reforça o destaque à regularização fundiária na política urbana nacional e o seu suporte por instituições bancárias e financeiras.

A partir da legislação destacada, é possível perceber uma atenção especial dada ao aprofundamento das relações entre sistema financeiro e mercado imobiliário/terra urbana pelo legislativo e executivo nacionais<sup>11</sup>. Nas palavras de Sanfelici:

em um nível mais imediato, essa transformação reflete um esforço consciente e direcionado do Estado brasileiro no sentido de criar um aparato regulatório propício à circulação do capital no ambiente construído urbano e à criação de papéis lastreados por fluxos de rendimento imobiliário. (SANFELICI, 2013, p.35)

Esta “atenção especial”, que se consubstancia nas diversas legislações editadas sobre o tema, pode ser justificada por duas linhas analíticas complementares: a necessidade de produção de um arcabouço normativo que permita o desenvolvimento, no Brasil, de um mercado de títulos mobiliários lastreados na produção imobiliária - como presente nos países centrais - e a busca de abertura de novas fontes de acumulação financeira e produtiva, que se mesclam no espaço urbano.

A partir destas duas linhas analíticas, é possível interpretar as legislações destacadas como um esforço no sentido de promover o aprofundamento das relações entre a dominância financeira característica do atual capitalismo e o espaço urbano das cidades. Nas palavras de Pereira:

a existência de um aparato regulatório que preencha certos requisitos, tais como a provisão de segurança jurídica e liquidez, é uma condição de possibilidade de aprofundamento das conexões entre as finanças e o urbano. Ainda que esse processo esteja associado à propagação de um ideário neoliberal, ele não se realiza sem o emprego intensivo de mecanismos de regulação estatal.(PEREIRA, 2015, p.91)

O aprofundamento destas relações, ao qual se assiste nos últimos anos, tem apresentado alguns efeitos importantes na (re)produção

---

<sup>11</sup> Cita-se aqui o poder executivo visto que algumas das leis destacadas tiveram origem em medidas provisórias, editadas pelo presidente da república e de vigência imediata, embora com prazo definido e sujeita a validação a posteriori pelas casas legislativas)

e formatação das metrópoles brasileiras, embora com dimensão ainda limitada, conforme visto no capítulo 4.

Sabe-se que há muito as cidades sob o regime capitalista são vistas como uma fronteira de acumulação e absorção de capitais sobreacumulados (HARVEY, 2015, p.502), porém o que se assiste agora é uma busca pelo aprofundamento desta funcionalização urbana a partir de processos de (re)produção de cidades realizados sob os paradigmas da valorização acionária e do “value grabbing”.

O paradigma da valorização acionária foi elevado a uma posição hegemônica no cenário de dominância financeira, levando à promoção de transformações no espaço urbano que consideram, de forma prioritária, interesses especulativos/financeiros. A adoção desse paradigma tem como resultado uma tendência de afastamento ainda maior do ideário de cidades justas e igualitárias, com garantia de direitos a todos os cidadãos sob o preceito da igualdade material<sup>12</sup>.

Nas palavras de Sanfelici:

À medida que os nexos entre a produção do ambiente construído e a circulação do capital a juros são fortalecidos, o espaço social vai sendo com maior vigor arrastado para o interior das contradições explosivas do capitalismo global. A volatilidade e a instabilidade características da atual fase do capitalismo ganham expressão espacial na rapidez (e robustez) com que o tecido urbano é reestruturado sob o efeito do revigorecimento dos negócios com a propriedade do solo. (SANFELICI, 2010, p.21)

Por sua vez, sob a dinâmica do “value-grabbing” (ANDREUCCI et al., 2017, p.1), já explicitada no item 5.3 deste capítulo, elementos do espaço urbano passam a ser apropriados sob o regime da propriedade privada e enredados em relações rentistas que, ao

---

<sup>12</sup> O conceito de igualdade material é um dos aspectos do princípio da igualdade, que deve então se concretizar como igualdade formal e material. A igualdade formal é a previsão de que todos são iguais, independentemente das desigualdades existentes entre si. A consideração apenas deste aspecto da igualdade lava à situações de injustiça ao desconsiderar dificuldades e privilégios específicos, tendendo a aumentar ainda mais os níveis de privilégio. Por sua vez, a igualdade material preceitua que só é possível alcançar a igualdade a partir da consideração de dificuldades e privilégios, adotando medidas formalmente desiguais entre as pessoas de modo a equalizar suas diferenças.

estimular o monopólio e a privatização dos espaços, negam a essência do direito à cidade e da própria urbe como espaço de encontros e multiplicidades de manifestações (HARVEY, 2014). Além disso, a disseminação de relações rentistas amplia os conflitos inter e intra classes tanto no momento da sua constituição – realizada muitas vezes por práticas de despossessão – quanto no momento da distribuição das rendas obtidas a partir de tais relações.

O cenário constituído a partir da predominância de dinâmicas baseadas na valorização acionária e no “value grabbing” torna parte significativa das legislações urbanas, instituídas pelo governo federal no século XXI, uma chave de aprofundamento de processos de privatização e mercantilização das cidades. No entanto, o aprofundamento destes processos apresenta potencial disruptivo da própria ideia de cidade como espaço de pluralidade e troca, promovendo a espoliação urbana, o aumento da segregação sócio espacial e acentuando os conflitos urbanos.

Dados os objetivos argumentativos da presente tese, é importante colocar em destaque duas das legislações apresentadas, especialmente relacionadas com a terra urbana no país, a Lei 13.465 (BRASIL, 2017) e a Lei 13.813 (BRASIL, 2019). Ambas as leis serão aprofundadas no próximo capítulo, mas cabe deixar desde agora registrada sua importância na estruturação do arcabouço normativo para o aprofundamento das relações entre capitalismo sob dominância financeira e espaço urbano no Brasil.

Tais legislações têm como chave analítica fundamental a soma de três movimentos que parecem indispensáveis para a dominância financeira em referência à terra urbana, quais sejam, a tentativa de homogeneização de institutos jurídicos, a difusão de instrumentos financeiros e a importância crescente do “value grabbing”.

Como será analisado no próximo capítulo – dedicado ao estudo de caso das alterações regulatórias sobre a temática da regularização fundiária – o cenário de ampla irregularidade fundiária que assola o país desde seu surgimento faz com que esses movimentos tenham destacada importância no contexto do aprofundamento da lógica da dominância financeira.

Por um lado, o regime jurídico e econômico da terra precisa ser homogeneizado a fim de promover um maior desenvolvimento do mercado de terras e seu processo de financeirização globalmente

constituído, permitindo a livre circulação do capital. Por outro, a condição de irregularidade torna o estoque fundiário um bem ainda não plenamente incluído nas dinâmicas capitalistas e rentistas, alvo, portanto, de apropriação no sentido do “value grabbing”.

Neste cenário, as legislações destacadas parecem apontar para a identificação de um “gargalo” material para este mercado que seria exatamente o importante cenário de irregularidade fundiária que se verifica no Brasil. Sem a disseminação do regime jurídico da propriedade privada capitalista e de uma nova gramática que permita a alteração das relações sociais estabelecidas com a terra, as transações financeiras com lastro imobiliário ficam limitadas.

Assim, a Lei 13.465 (BRASIL, 2017), reforçada por legislações posteriores, pretende oferecer os instrumentos materiais e o reforço da ideologia proprietária necessários para a promoção dos movimentos acima referidos sobre o estoque fundiário nacional. A análise da lei buscará demonstrar, na prática, a utilização da regulação normativa como instrumento de construção e fortalecimento de mercados em consonância com os interesses dos agentes financeiros, peça chave no capitalismo atual.

Importante destacar que, como visto ao longo deste capítulo, as funções legais não necessariamente dependem da efetividade prática da lei, que inclusive não será objeto da presente tese. Acredita-se que o próprio texto legal, e o aspecto simbólico da obrigatoriedade legal, já seja um objeto analítico importante para a problematização das mediações realizada pelo direito nos processos de (re)produção urbana na conjuntura do capitalismo sob dominância financeira.

A análise realizada neste subcapítulo sobre a regulação e a inserção brasileira no capitalismo sob dominância financeira nos revela um esforço estatal no sentido de um aperfeiçoamento da ordem legal para o cumprimento de algumas das funções indicadas pela literatura para as leis no contexto do capitalismo atual, quais sejam: (i) proteção dos direitos de propriedade; (ii) coordenação de atividades e relações sociais no âmbito do mercado; (iii) sinalização sobre a conduta do Estado; (iv) aumento de credibilidade das estruturas de governança do país (MILHAUPT e PISTOR, p.4) e criação e implementação de uma gramática própria ao capital, cuja importância é destacada por Marazzi (2014, p.34).

No âmbito geral, parece inegável que as leis editadas buscam o aperfeiçoamento de tais funções, especialmente a de sinalização da conduta do Estado no sentido da priorização das necessidades de liquidez e segurança jurídica das relações de propriedade constituídas sobre a terra e sobre os títulos financeiros constituídos a partir dela, trazidas com dominância financeira. Além disso, também representam uma busca pelo aumento de credibilidade das estruturas de governança a partir da composição de um sistema legal apto a atender as necessidades surgidas a partir da dominância financeira com mais segurança e legitimidade.

No contexto urbano, por sua vez, parece haver uma busca por legislações que possam cumprir as funções de coordenação de atividades mercadológicas no espaço urbano e proteção da propriedade privada, inclusive a partir de sua disseminação. Para esta última se faz necessário um movimento amplo de homogeneização do regime jurídico fundiário nacional sob o paradigma da propriedade privada capitalista. Cabe destacar que a proteção da propriedade privada ganhou destaque a partir da inflexão ultraneoliberal ocorrida em 2016 e vem contando com diversas iniciativas legislativas desde então, que serão analisadas detalhadamente no próximo capítulo.

O presente capítulo, portanto, buscou traçar um histórico das relações entre regulação legal e capitalismo, destacando as funções exercidas pela lei durante o desenvolvimento deste último. Especificamente sobre o período atual de dominância financeira buscou trazer algumas teorias que destacam o papel das regulações no seu desenvolvimento, com uma análise específica do ordenamento jurídico brasileiro e indicação de regulações adotadas neste sentido. Por fim, buscou destacar o papel de mediação exercido pela regulação entre as cidades e a dominância financeira, apontando a regulação da terra urbana como um dos horizontes preferenciais para esta mediação no Brasil.

Com isso, abre caminho para a análise do estudo de caso proposto, qual seja, as regulações sobre a regularização fundiária, sob a perspectiva das mediações realizadas por tais regulações entre a dominância financeira e o espaço urbano brasileiro. É o que será abordado no próximo capítulo.

## Das interlocuções via regulação legal entre capitalismo sob dominância financeira e o espaço urbano no Brasil: o caso da terra urbana a partir da análise das alterações regulatórias da regularização fundiária

A propriedade fundiária sempre teve papel de destaque no capitalismo, desde seus primórdios, seja como forma de consolidar uma nova ideologia e submeter os trabalhadores a um regime de trabalho não autônomo, seja como forma de estabelecer domínio sobre um meio de produção importante e naturalmente monopolizável. No momento atual, caracterizado pela dominância financeira, a propriedade em si – incluindo a dimensão fundiária – ganha ainda mais destaque ao superar a produção no que se refere à acumulação de capital, impulsionada pelo crescimento de práticas rentistas.

Conforme problematizado ao longo da presente tese, no curso da trajetória capitalista a terra sempre se colocou como um desafio, visto a impossibilidade de sua conversão plena em mercadoria (POLANYI, 2000, p.78) e as sucessivas tentativas capitalistas de aproximá-la desta posição. No cenário atual de um capitalismo sob dominância financeira, associado a um forte movimento de urbanização em nível global, a terra urbana se impõe como um desafio importante a ser superado, no sentido de aprofundar sua condição de mercadoria para então promovê-la, de forma mais ampla, ao patamar de ativo financeiro.

Em países com uma estrutura fundiária heterogênea e articulada em menor nível com os pressupostos capitalistas de mercantilização da terra, como o Brasil, o desafio se torna ainda maior em um cenário de dominância financeira, exigindo um esforço maior dos atores – em especial do Estado – para uma espécie de trabalho de base, que seria exatamente a homogeneização do regime jurídico incidente sobre o estoque fundiário conforme as exigências capitalistas.

Essa homogeneização se mostra fundamental para a fixação das bases para o uso da propriedade da terra como capital, além da disseminação de um *ethos* neste sentido da utilização da terra como capital, em conformidade com o *ethos* neoliberal dominante há alguma décadas em nossa sociedade.

Neste cenário, a regulação legal assume destaque por ser o meio por excelência de fixação e proteção da propriedade, especialmente por meio da coerção estatal que lhe é atribuída. Sendo assim, o esforço teria como parte fundamental a produção e alteração de regulações legais que envolvem a dimensão fundiária, capazes de, em nível nacional, estabelecer as bases para um processo amplo de regularização do estoque fundiário brasileiro, no sentido de sua homogeneização jurídica conforme o parâmetro capitalista da propriedade privada, com especial aprofundamento da mercantilização da terra visando criar condições mais propícias para a conversão de sua propriedade em ativo financeiro, tendo uma de suas expressões mais contemporâneas a utilização como lastro de títulos securitizáveis.

No caso brasileiro, este movimento pode ser visualizado a partir da linha do tempo abaixo, que demonstra um momento de inflexão, com a Lei 13.465 (BRASIL, 2017), a partir do qual se percebe uma profusão de regulações sobre o tema.

**Figura 1: Linha do tempo regulações sobre regularização fundiária no Brasil**



Fonte: produção própria

A partir do desenvolvimento argumentativo de toda a tese e desta contextualização, pretende o presente capítulo apresentar como estudo de caso as alterações regulatórias legais que pretendem aprimorar as condições para um aprofundamento das relações entre a esfera urbana e a dominância financeira por meio da dimensão fundiária, com destaque para a Lei 13.465 (BRASIL, 2017), conhecida como o “novo” marco nacional de regularização fundiária.

Importante destacar que a referida lei representa um primeiro movimento das forças mercantis e financeiras, que passaram a

dominar a coalização de poder no governo federal a partir do golpe jurídico parlamentar de 2016, no âmbito da gestão fundiária. Este primeiro movimento buscou destruir a gramática protetiva presente no marco normativo anterior por meio de sua substituição por um novo marco alinhado com uma gramática da terra como capital, mercadoria e ativo financeiro. No entanto, apesar desta primeira tomada de iniciativa, os sentidos da regularização fundiária seguem em disputa em um processo ainda em curso.

Assim, apesar do foco principal na Lei 13.465 (BRASIL, 2017), serão apresentadas também outras medidas regulatórias que foram editadas posteriormente à sua aprovação, reforçando seu conteúdo e ampliando sua aplicabilidade. A questão fundiária tem motivado um verdadeiro “pacote” de medidas por parte do Estado brasileiro, em movimentos cujas causas e objetivos merecem atenção.

A análise será realizada a partir de pesquisa bibliográfica, documental e legislativa, buscando construir um histórico da “questão” fundiária brasileira e das políticas dedicadas a ela no Brasil durante o século XX, bem como a partir de um estudo das regulações legais estabelecidas sobre o tema.

Será ainda realizada análise do processo legislativo e do texto da lei 13.465 (BRASIL, 2017), buscando identificar, ainda que por via indireta, seus objetivos e potenciais sob a perspectiva do favorecimento de um aprofundamento do movimento de inserção do espaço urbano brasileiro na lógica do capitalismo sob dominância financeira.

Todo o capítulo buscará contextualizar e exemplificar o papel do direito nas relações entre espaço urbano e capitalismo, com especial ênfase no estreitamento destas relações inerentes ao momento atual de dominância financeira. Deste modo, propõe-se um exercício prático a partir de toda a elaboração teórica anteriormente apresentada, a partir da perspectiva de ressaltar a importância do direito para as análises no campo dos estudos urbanos.

## 6.1 Breve histórico da questão fundiária brasileira

Sabe-se que a gestão da terra no Brasil se conformou como um problema desde os seus primórdios, ainda no período colonial. 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 se conformasse de forma frágil.

Pode-se dizer que o primeiro regime fundiário estabelecido em território nacional foi o das capitâneas donatárias/hereditárias, espécie de concessão administrativa dada a famílias nobres portuguesas para gozar, usar e fruir de extensas porções de terra. A partir destas concessões, a Coroa Portuguesa transferia para os particulares os ônus decorrentes da ocupação do território que, sem dúvidas, passava também pela criação e desenvolvimento de núcleos de povoamento, algo como protótipos de cidades constituídas ao largo da regulação estatal.

Considerando a insuficiência do regime de capitâneas donatárias/hereditárias em promover, por si só, a ocupação efetiva do território, instituiu-se a repartição do território pelos donatários no sentido de promover o povoamento e aproveitamento da terra, por meio da distribuição de sesmarias. No entanto, em um primeiro momento estas sesmarias eram limitadas pelo baixo número de unidades administrativas aptas a promover sua concessão.

Já no final do século XVII, com a expansão da estrutura administrativa na colônia, as sesmarias passaram a ter um tamanho previamente determinado e eram administradas pelas instituições de poder local como as câmaras ou os senados da câmara, instituídas em cada cidade ou vila. Estas áreas concedidas eram muito importantes para estas instituições, tendo em vista os rendimentos obtidos através dos aforamentos (ALVEAL, 2007, p.57).

As áreas aforadas eram denominadas de “chãos de terra” (ALVEAL, 2007, p.89), e podiam ser concedidas a qualquer morador mediante o pagamento dos foros anuais e laudêmios para as câmaras. Uma das estratégias institucionais de aumento dos rendimentos era a não realização de medições no registro dos aforamentos, possibilitando a concessão de áreas superpostas e dando origem a diversos conflitos fundiários. Além disso, eram permitidos subaforamentos pelos foreiros originários, alimentando uma dinâmica de comercialização com a elevação dos preços cobrados pelo uso da terra.

As exigências tributárias, associadas aos altos preços praticados, afastava a possibilidade do estabelecimento de uma relação formal

dos mais pobres com a terra, sendo sua posse tolerada, mas não reconhecida formalmente.

Já na passagem para o século XVIII, uma ordem régia exigiu a demarcação das terras sesmarias, buscando um aperfeiçoamento da individualização registral destas terras e a redução de conflitos fundiários. Entretanto, a incapacidade de processamento e gerenciamento das solicitações pelos órgãos administrativos da Coroa Portuguesa impediu uma aplicação ampla da referida ordem.

Esse descontrole registral impedia que se aferisse o cumprimento das condicionantes para a manutenção das sesmarias, em especial o efetivo uso da terra. A impossibilidade de tratamento formal da questão da necessidade do uso efetivo autorizava o entendimento de que a posse seria suficiente enquanto legitimadora do domínio útil, possibilitando aos posseiros sustentar essa argumentação ao longo do século XVIII (ALVEAL, 2007, p.112).

Cabe destacar que o Brasil, enquanto colônia e durante parte do período imperial, adotava a legislação portuguesa, sem maiores esforços de adaptação às peculiaridades locais. Assim, não é de causar espanto que o sistema administrativo da Coroa portuguesa não tivesse preparado para as reivindicações e mediações referentes à terra de uma colônia já de dimensões continentais como o Brasil.

Já na segunda metade do século XVIII, a Coroa Portuguesa buscou diminuir o poder do que então se denominava senhorio colonial – classe formada a partir de extensos domínios territoriais instituídos entre os séculos XVII e XVIII –, sacramentando o cultivo como principal fonte de acesso e manutenção de sesmarias. A principal implicação era barrar um processo crescente de jurisdição e poder local estabelecido pelos senhorios, que espoliavam posseiros com cobranças por parte de quem seria o efetivo sesmeiro (ainda que sem qualquer registro ou demarcação que comprovasse este fato), as chamadas rendas sobre a terra (ALVEAL, 2007, p. 95).

No século XIX, instituíram-se novas relações com a terra, conforme o crescimento da ocupação e das atividades comerciais internas. Além disso, o século seria marcado pela independência do país (1822), a edição da lei de terras (1850), a abolição da escravatura (1888) e a proclamação da república (1889), marcos institucionais e sociais de grande importância e impacto no âmbito fundiário.

Um primeiro fator de destaque neste século se deu em decorrência da instituição da transmissão *causa mortis* das sesmarias. Apesar do estabelecimento formal da transmissão aos herdeiros, a forma de administração da terra herdada parecia seguir mais ditames de ordem moral do que jurídica (PEDROZA, 2011, p.336). Isto porque eram estabelecidas glebas *pro indiviso*, ou seja, ocupadas e administradas pela totalidade de uma família e seus agregados (parentes mais pobres, agregados, escravos, etc.). Por se tratar de arranjo não reconhecido pelo direito - que estabelecia a obrigatoriedade de divisão dos bens recebidos em herança entre os herdeiros -, essas glebas se mantinham na informalidade, elevando o potencial de conflitos e diminuindo a efetividade da regulação jurídica. Além disso, a situação de informalidade, nas palavras de Pedroza (2011, p.352) :

limitava a autonomia tanto de sitiantes quanto dos senhores, pois ia de encontro ao gozo e à transmissão de direitos iguais, plenos e exclusivos sobre a terra. Isso porque, para sua manutenção, implicava em 'congelar' o direito de alienação do herdeiro preferencial em prol do direito de uso dos vários sitiantes, excluídos, aparentados.

Estes arranjos, bastante difundidos pelo país, se sustentavam por meio de construções sociais de status e respeitabilidade, relacionadas com as funções, papéis e símbolos que o abrigo de toda esta coletividade familiar na terra proporcionava (BACELLAR, 1997, p.16). No entanto, colocavam a terra em situação análoga àquela do período feudal europeu, sem controles centralizados e rígidos e com estruturas individuais autossuficientes de baixo nível de troca e comunicação com o entorno, impedindo um avanço de sua utilização produtiva e mercantil nos moldes capitalistas.

Um segundo fator a ser destacado, ainda no séc. XIX, é a extinção do regime sesmarial ocorrida no ano de 1822 e sua substituição, ainda que não de forma completa ou linear, por um sistema costumeiro que privilegiava a posse efetiva como forma de legitimação dos direitos de uso e permanência, em um universo jurídico que ainda desconhecia a regulamentação do direito de

propriedade em termos modernos e tampouco a noção de Estado como fonte jurídica soberana (VARELA, 2005, p.38).

Importante destacar que, em termos práticos, o regime sesmarial encontrou dois limites bastante anteriores à sua revogação expressa: o primeiro deles se refere a não observância dos seus requisitos mínimos – de fato a Coroa Portuguesa não conseguia fiscalizar e exigir os requisitos do efetivo cultivo e ocupação, o que colaborou para um esvaziamento do instrumento – e o segundo se refere ao fim do estoque de terras livres a distribuir, ambos consequência de uma displicência da Coroa com a efetiva verificação dos requisitos e condições que compunham o instrumento (FAORO, 1984, p.156).

Um terceiro fator de destaque no séc. XIX, em sucessão histórica ao segundo, é a promulgação da lei de terras – Lei n. 601 (BRASIL, 1850), regulamentada pelo decreto n. 1318 (BRASIL, 1854), que passou a delinear os contornos da propriedade da terra no Brasil já em uma acepção moderna, estabelecendo a compra e venda como forma principal de aquisição. Este diploma legal, já de origem nacional, pretendeu regularizar e delimitar as formas de ocupação da terra, transformando alguns cessionários, sob determinadas condições, em proprietários.

Outro dos objetivos da referida lei e seu respectivo decreto era o de estabelecer um sistema registral que tivesse sucesso em fazer um mapeamento das propriedades fundiárias no país. Este registro ficou sob a responsabilidade da Repartição Geral das Terras Públicas, órgão criado para tratar das questões fundiárias do país.

Segundo Lígia Osório Silva (1996, p.96), o papel essencial desempenhado pela Lei de Terras (BRASIL, 1850) foi operar a transição de um sistema concessionário de doação de terras (sesmarias) para um sistema de propriedade plena. Ainda segundo a autora, a redefinição dos direitos de propriedade foi feita por e para uma fração mais abastada dos ocupantes de terra, de modo que a concentração da propriedade nas mãos de uma certa elite fosse reafirmada. Um exemplo desta funcionalização da Lei de Terras para o atendimento de interesses de frações da elite brasileira foi o estabelecimento de uma preferência legal para a aquisição de terras devolutas para aqueles que já tinham posses, desde que pudessem comprovar que possuíam os meios necessários para seu aproveitamento (artigo 15 da Lei).

Cabe destacar o caráter violento inerente à instituição do direito de propriedade nas relações fundiárias no Brasil. A Lei de Terras a um só tempo legitimou os latifúndios e condenou os mais pobres a uma situação de irregularidade em relação à sua moradia e seu meio de subsistência, com graves consequências sócio espaciais percebidas até os dias atuais.

Importante ainda ressaltar que a redefinição dos direitos de propriedade e sua formalização atendiam aos interesses de algumas frações da elite brasileira, enquanto que despertava a resistência de outras que entendiam esse processo como uma forma de limitação de seus privilégios e do seu prestígio social, então diretamente relacionado com a posse de terras e a capacidade de sua expansão (PEDROZA, 2011, p.256).

O sistema de propriedade plena instituído pela Lei de Terras era, também, tido como um pressuposto para a atração de imigrantes ao país, que se sentiriam incentivados a vir para um local onde pudessem adquirir terras em um regime jurídico estruturado e seguro.

Nas palavras de Motta (1998):

Para muitos, a lei havia sido feita para promover a colonização de uma ‘população laboriosa’, pois estabelecido, reconhecido e firmado o domínio público, demarcadas as terras que dele fazem parte, o comprador que as arrematasse em hasta não teria de ver litigiosa sua propriedade (...). Eis a vantagem e garantias para os imigrantes que viessem a se estabelecer em um país novo e forte, que lhe prometia abundância logo e riqueza no futuro. (MOTTA, 1998, p. 174)

Apesar destes objetivos, a Lei de Terras enfrentou grandes resistências culturais (MOTTA, 1998, p.178) e de outras frações da elite que se beneficiavam da situação anterior do privilégio da posse<sup>13</sup>. Com isso, não conseguiu um nível elevado de efetividade

---

<sup>13</sup> Trata-se de fração que acreditava que a propriedade poderia limitar seu poder, submetendo suas terras ao governo, ou mesmo que teriam que declarar a origem de sua posse - muitas vezes conflituosa. Ou seja, a propriedade além de limitar o poder, poderia ser uma fonte de contestação posterior da extensão da área. Além disso, uma fração dos proprietários acreditava que seu poder e prestígio eram suficientes para garantir a posse das terras, sem necessidade do aval governamental (MOTTA, 1998, p.178)

ou o rompimento com a estrutura fundiária até então estabelecida, que permanece tendo a posse como aspecto distintivo ao menos até 1930 (PEDROZA, 2011, p.350).

A despeito das dificuldades encontradas pela Lei de Terras, e de sua natureza excludente e reafirmadora da concentração fundiária no país, esta abriu algumas brechas para que lavradores e libertos pudessem registrar as terras que ocupavam - até então por posse, doação, herança ou legado senhorial (GUIMARÃES, 2009) -, muito embora os efeitos práticos fossem pequenos dadas as exigências burocráticas para reconhecimento e convalidação da posse.

Ainda de acordo com a autora:

Os libertos se estabeleceram com sucesso nas localidades economicamente insignificantes ou decadentes, que não eram objeto do interesse econômico dos setores dominantes. Já nas áreas com potencial para valorização, os emancipados permaneceram nas terras até o momento em que elas se valorizaram, a partir do qual, elas tornaram-se objeto de disputas e os forros foram delas expulsos. (GUIMARÃES, 2009, p.133)

A insegurança advinda do relativo insucesso da Lei de Terras exercia um papel duplamente útil para a parcela da elite que se constituía a partir do senhorio de terra: ao mesmo tempo em que protegia seus lucros e seu poder pela possibilidade de expansão constante dos seus terrenos, se mostrava como ferramenta de ameaça e extorsão dos mais pobres e, em última análise, propiciava sua expulsão de territórios em valorização sem qualquer garantia ou indenização.

Sendo assim, apesar de ter previsto algum nível de proteção aos posseiros já estabelecidos, por meio do instrumento da legitimação de posse (artigo 5, da Lei 601, de 1850), a Lei de Terras afastou os libertos (especialmente após a abolição da escravatura) e os pequenos camponeses do processo de aquisição formal da terra, produzindo um sistema que acabou por acentuar o processo de êxodo para as cidades no fim do século XIX (BALDEZ, 1996, p. 108) e relegando parte significativa da população a uma situação de irregularidade fundiária, além de consolidar uma nova classe dirigente.

## Nas palavras de Ignacio Rangel:

Com efeito, na esteira da abolição da escravatura, o monopólio da terra – de toda a terra acessível, habitável, agricultável com os meios da época, entenda-se – emergiu como fator fundamental da nova ordem econômica e social. Somente tornando-a inacessível à massa de libertos e agregados antigos e novos da fazenda de escravos reformada, poderia a nova classe dirigente impor o seu império. (RANGEL, 2012, p. 76)

Pelo acima exposto, pode-se aferir as ambiguidades e contradições envolvidas no tema da regularização e homogeneização de regime jurídico fundiário ainda no conturbado século XIX.

Cabe ainda explorar a hipótese de que a modernização no instituto da propriedade privada instituída pela Lei de Terras tivesse como um de seus objetivos a modernização das relações econômicas e produtivas, abrindo o campo e a cidade a um processo de desenvolvimento capitalista. Tal hipótese pode se confirmar em tese, a partir não apenas da análise do texto da referida lei, mas de todo um sistema regulatório legal que foi construído tendo por objeto a terra. A título exemplificativo, cabe destacar os seguintes diplomas normativos que complementaram a Lei de Terras no sentido de aperfeiçoar o arranjo jurídico da propriedade em sua acepção moderna, engajada com os interesses capitalistas: Lei n. 1.237 (BRASIL, 1864), que dispõe sobre o modelo de garantia real das hipotecas, e o decreto 169A (BRASIL, 1890), que simplifica o processo de execução das hipotecas fundadas em imóveis.

No entanto, a prática trazida acima em breves apontamentos demonstrou a força de arranjos semifeudais no que se refere à terra no Brasil, vista como condição de poder e prestígio perante os mais pobres e as próprias elites. A própria resistência dos senhores em promover o registro e a formalização da propriedade de suas terras deixa clara sua despreocupação com o aproveitamento capitalista do território no sentido produtivo, em favor da prevalência de arranjos de poder imbricados em estruturas ainda pré-capitalistas.

Apesar da baixa adesão à utilização da terra como elemento produtivo, havia uma tradição rentista dos senhores de terras que, ao longo do século XIX, aprofundaram a dinâmica de exploração

dos ocupantes de suas terras pela exigência de pagamento de rendas e taxas, prática essa ancorada em seu grande poder local.

Esse aprofundamento das práticas rentistas tem ligação direta com a crise do escravismo e a necessidade de buscar novas fontes de renda para a manutenção dos padrões de vida dos senhores (PEDROZA, 2011, p.386). Como toda dinâmica rentista, trata-se de um mecanismo poderoso de transferência de renda, no caso, dos camponeses pobres para os senhores de terra, servindo ainda como mecanismo de exclusão social e instrumento de controle da população.

A questão é sumarizada de forma interessante por Maria da Conceição Tavares:

O chamado ‘mercado’ de terra sempre foi uma ficção, tanto do ponto de vista jurídico como do social. A ruptura das sesmarias portuguesas de 1824 foi consolidada em 1850 pela Lei de Terras, um dos primeiros diplomas que os senhores do Império brasileiro constituíram como afirmação de sua condição simultaneamente burguesa e oligárquica. Base de poder territorial das oligarquias regionais, sua intenção ‘modernizante’ é explícita na lei. Estabelece formalmente um ‘mercado’ de terras, já que estas só podem ser obtidas por ‘compra e venda’, mediante escritura registrada em cartório. Assim nasceu um dos mais antigos e rentáveis negócios patrimonialistas do capitalismo brasileiro: os cartórios privados que dão ‘fé pública’, onde foram e são praticados verdadeiros estelionatos que geraram a fortuna súbita de vários aventureiros e provocaram a ruína e a expulsão de milhares de ocupantes, posseiros, assentados e trabalhadores da terra. (TAVARES, 2000, p.144)

No que se refere especificamente ao regime jurídico, não obstante a instituição de um novo a partir da Lei de Terras, com foco na aquisição formal da propriedade privada via compra e venda, importante observar que o regime sesmarial não foi completamente extinto na prática. Os regimes encontraram um ajuste em justaposição ao qual ainda foram acrescentados outros arranjos fáticos, como a posse de pequenas propriedades rurais. Esse verdadeiro

amalgama de regimes e soluções fundiárias contribuiu de forma decisiva para a formação de dinâmicas territoriais e econômicas distintas no Brasil, tendo por base as relações intra e inter regionais estabelecidas com a terra.

Apesar da heterogeneidade característica das relações jurídicas e sociais estabelecidas com a terra no Brasil, o início do século XX viu surgir uma nova tentativa de regularização e homogeneização jurídica nos termos da propriedade privada, a partir da edição do Código Civil, em 1916.

Embora já pertença ao século XX, o Código traz um arquétipo napoleônico-pandectístico de propriedade, formado na Europa ainda nos séculos XVIII e XIX, segundo o qual a noção de propriedade não se resumia somente à apropriação individual, ou à instituição de um direito real. A propriedade sob este arquétipo era vista como uma manifestação externa da virtude pessoal (GROSSI, 2006, p.28).

O Código disseminou a ideia da propriedade privada como algo absoluto, a-histórico, a ser sempre protegido pelo Estado (PEDROZA, 2011, p.375), além de aprofundar uma ideologia da propriedade privada como status social que, tornada hegemônica, garantia uma posição social mais privilegiada aos proprietários.

No entanto, apesar da força simbólica de suas disposições, o Código Civil não foi acompanhado de políticas governamentais no sentido da regularização e homogeneização do regime jurídico e registral das terras brasileiras, o que impediu que tivesse uma eficácia mais ampla em termos de uniformização da terra, sob o regime da propriedade privada individual no país.

Em uma dimensão mais pragmática, cabe ressaltar que o Código Civil de 1916 torna obrigatório o registro para qualquer ato de transferência da propriedade fundiária/imobiliária, estendendo ao Estado a obrigação, até então privada, de registrar suas terras. Este fato, dado o cenário histórico de dificuldades no âmbito registral, aumentou ainda mais o imbróglio fundiário, inclusive para as terras públicas que, sem registro, poderiam passar ao âmbito privado via usucapião (SILVA, 1996, p.67).

Nas décadas seguintes à vigência do Código Civil, o processo de industrialização associado ao rompimento do complexo rural formaram um cenário propício para o aprofundamento do desenvolvimento urbano no país a partir do final do início do século XX.

Já em relação ao cenário urbano, a situação fundiária se coloca a partir do intenso desenvolvimento das cidades brasileiras a partir do século XX, e assume destaque com o desenvolvimento urbano mais generalizado no país a partir da década de 30. Neste período, uma série de transformações econômicas e físicas nas cidades, associadas com o rompimento do complexo rural (RANGEL, 2012, p.100), as tornaram um polo de atração populacional, proporcionando um crescimento de demandas por habitação e infraestrutura.

Neste contexto, não se pode deixar de destacar a guinada simbólica no âmbito da propriedade dada pela Constituição de 1934, que trouxe previsão expressa no sentido de sua vinculação à função social. Embora em aparente conflito com o espírito do Código Civil de 1916 – que vigorou até 2002 – e de pouca aplicação prática, o dispositivo é reproduzido em praticamente todas as cartas constitucionais a partir desta data e vislumbra uma transformação jurídica da propriedade que vai tomar forma, efetivamente, no final do século XX.

Todo o complexo cenário histórico descrito anteriormente levou a que o desenvolvimento urbano no Brasil se desse a partir de relações sociais e jurídicas heterogêneas em relação à terra, instituindo 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 fundiária (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017) nos dias atuais<sup>14</sup>.

Este grave quadro de irregularidade e heterogeneidade tem consequências em diversas esferas, prejudicando desde a inserção do Brasil no circuito econômico inerente ao 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.

Apesar do caráter histórico e dos potenciais prejuízos causados pela irregularidade fundiária urbana, esta apenas passa a ser encarada

---

<sup>14</sup> Para apresentar um panorama do fenômeno no âmbito latino-americano, vale a seguinte citação: “No México, em 1990, estima-se que 40% das unidades habitacionais (1,25 milhões de lotes ocupados por 6,6 milhões de pessoas) foram construídas em assentamentos irregulares. Em Caracas, Venezuela, 41% da população vive em ‘barrios’. Em Santiago, Chile, 230.000 famílias ainda vivem em ‘poblaciones’. Em 1990, 30% da população de Lima e Callao estava vivendo em ‘barriadas’. Em São Paulo, Brasil, em 1993, 9% da população vivia em favelas e 40% em assentamentos irregulares”. (tradução nossa) (DURAND-LASSERVE e CLERK, 1996)

definitivamente enquanto questão a ser enfrentada de forma direta e mais sistemática a partir da década de 1970, no âmbito das políticas do Banco Nacional de Habitação – BNH, com diversas políticas de incentivo à regularização fundiária sendo editadas desde então<sup>15</sup>, embora constituintes de trajetórias não lineares quanto a objetivos e resultados que serão exploradas adiante.

Também a partir da década de 1970, cabe destacar a iniciativa de alguns municípios em promover programas de regularização fundiária com relativa independência em relação aos estados e a União. Dentre eles: (i) em São Paulo -PROFAVELAS, entre 1979-1983, SERLA e PARSOLO, em 1986 e RESOLO, em 1989; e (ii) em Minas Gerais – Programa de Desenvolvimento Comunitário – PRODECOM, entre 1979 e 1981.

No âmbito legislativo, tem destaque no período a Lei 6766 (BRASIL, 1979), primeira a tratar expressamente do tema da regularização fundiária, embora limitada aos parcelamentos e loteamentos privados irregulares. Previu a possibilidade de regularização pelo poder público em caso de omissão do loteador – sem prejuízo de sanções cíveis ou criminais -, privilegiando o interesse coletivo no desenvolvimento urbano e os interesses individuais dos adquirentes de lotes.

A partir de então, as políticas voltadas para a questão fundiária seguiram, embora em passos lentos, até o século XXI acompanhando as transformações do próprio conceito de propriedade, com a valorização crescente de sua função social no campo e na cidade, como instrumento de justiça social e territorial.

Neste sentido, não se pode deixar de destacar o papel de três regulações legais, complementares entre si, no que se refere à conformação do regime jurídico da propriedade fundiária no país no final do século XX e início do século XXI, quais sejam, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e o Código Civil (BRASIL, 2002).

A Constituição Federal de 1988 adota em todo o seu texto uma perspectiva de proteção e solidariedade social. No âmbito da propriedade, além de vincular a sua proteção à função social - que

---

<sup>15</sup> Especialmente a partir da Lei 6.766/79 que define uma forma de gestão do problema da irregularidade da ocupação do solo urbano, forma essa que viria posteriormente a assumir a insígnia de *regularização fundiária*.

deixa de ser um limite e passa a compor o próprio conceito de propriedade (BERCOVICI, 2001, p.69) -, a partir do atendimento de proposta do movimento pela reforma urbana, inclui em seu texto uma série de instrumentos de garantia do cumprimento desta função social e de justiça territorial de modo geral, como o plano diretor, a usucapião especial urbana e o parcelamento, edificação e utilização compulsória – PEUC<sup>16</sup>.

O capítulo específico que traz esses instrumentos e determinações relacionadas ao cumprimento da função social da propriedade urbana, composto pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, foi regulamentado apenas em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), após longo processo de tramitação nas instituições do poder legislativo.

O Estatuto da Cidade reforça o papel da função social na configuração do direito de propriedade, regulamentando de modo a tornar possível a aplicação dos instrumentos instituídos pela Constituição Federal. No entanto, seu alcance está restrito à atuação pública, fazendo recomendações e instituindo obrigações aos entes federativos no que se refere à política urbana.

Por sua vez, o Código Civil (BRASIL, 2002), aprovado após longo processo de tramitação, também atrela expressamente a propriedade privada à função social, contando ainda com a redução de prazos para a usucapião. Assim, essas três regulações constituíram um arcabouço legal que inaugura um novo regime jurídico para a propriedade fundiária, pautado pela sua funcionalização diante das exigências sociais, a prática demonstra o aprofundamento dos conflitos fundiários e das consequências negativas da irregularidade fundiária para os mais pobres, com ondas frequentes de remoções (estatais ou mercadológicas),

---

<sup>16</sup> O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória é instrumento previsto no artigo 182, par. 4, I e no artigo 5. do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), que determina a obrigação de que o proprietário de imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado, proceda a sua edificação e/ou utilização em prazo a ser definido por lei específica municipal. Passado o prazo sem cumprimento é possível a elevação da alíquota do IPTU do imóvel até o limite de 15% do valor do imóvel, em instrumento denominado IPTU progressivo no tempo. Se ainda assim persistir a não utilização/edificação ou subutilização está o ente autorizado a realizar a desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública. Esta última etapa no combate aos vazios urbanos está impossibilitada de aplicação visto que os municípios brasileiros não podem emitir títulos de dívida até a presente data.

aumento da segregação socioespacial nas cidades e negação de direitos básicos, garantidos constitucionalmente, como moradia, saneamento básico, saúde, etc.

Entre outros fatores que justificam o que parece se configurar como mais um fracasso na tentativa de regular a propriedade fundiária brasileira, pode-se citar a baixa adesão ao discurso da funcionalização social pelo poder público e pelo judiciário. Ambos aparentam dirigir suas políticas públicas e entendimentos jurisprudenciais, respectivamente, no sentido de manutenção de velhas práticas e do prestígio senhorial dos donos de terra e do entendimento da propriedade fundiária como direito absoluto, dando ao seu dono a possibilidade de agir como bem entenda sobre seu bem.

De fato, a análise histórica da questão fundiária no país traz à tona uma série de continuidades e retrocessos, que possibilitam a compreensão de sua trajetória não linear nos aspectos social, econômico ou legal, e também as dificuldades de uma mudança mais acentuada no regime jurídico fundiário, ao menos em sua aplicação prática.

A manutenção da vinculação da terra a privilégios e status sociais, bem como de sua visão como direito absoluto, associada a uma inadequação das regulações legais aos arranjos fáticos existentes, criaram um terreno fértil para a propagação de um cenário importante de irregularidade fundiária até os dias atuais.

Apesar da formação deste que seria o último regime jurídico da propriedade instaurado no Brasil, associado à sua funcionalização social, ainda no final do século XX, apenas no fim da primeira década do século XXI são adotadas regulações legais e políticas públicas, em âmbito nacional, destinadas à regularização fundiária. No entanto, como se verá mais à frente, estas legislações e políticas não necessariamente se afinavam com os objetivos teóricos do novo regime jurídico, abrindo margem para que as contradições que marcaram o histórico fundiário do país voltassem a emergir.

## 6.2 Os desafios da propriedade fundiária para o aprofundamento da inserção do Brasil no cenário capitalista internacional

As relações estabelecidas entre o capitalismo e a terra estiveram, ao longo da história, permeadas pelo paradigma da propriedade privada individual. Desta forma, sua instituição formal deve ser tida como elemento importante para o aprofundamento da utilização da terra no ciclo de acumulação capitalista, seja na condição de meio de produção ou de mercadoria propriamente dita, apesar de todos os desafios desta abordagem (POLANYI, 2000, p.78).

No Brasil, o conturbado histórico das relações estabelecidas com a terra foi decisivo para o desenvolvimento do padrão capitalista brasileiro ao longo do século XX. A heterogeneidade das relações instituídas com a terra foi um dos eixos da constituição de um bloco de poder que ofereceu sustentação ao capitalismo nacional. No entanto, como será aprofundado adiante, as contradições em torno da terra voltaram a ganhar destaque a partir da década de 90, com uma demanda crescente pela sua submissão à lógica mercantil e de dominância financeira do capitalismo, exigindo um processo de homogeneização do seu regime jurídico e das relações sociais subjacentes.

Como visto anteriormente, apesar das sucessivas tentativas de homogeneização do regime jurídico fundiário a partir da propriedade privada individual, do registro fundiário e da instituição da compra e venda como forma preferencial de aquisição da terra, o cenário de irregularidade fundiária - que passa por dimensões jurídicas, sociais, econômicas e culturais - se manteve e provocou o acirramento do processo de tensionamento entre ações e reações a medidas capitalistas no sentido da conversão da terra em mercadoria.

Isto porque qualquer iniciativa neste sentido enfrentava reações de dimensão expressiva por frações da elite nacional, que por sua vez ancoravam seu poderio econômico e social em uma rede de status e clientelismo local em muito baseada no poder de controle das terras (PEDROZA, 2011, p.93), o que poderia ser reduzido no caso de adesão a um sistema registral e jurídico fundado na demarcação e estabelecimento de propriedades individuais.

No âmbito urbano, a partir da segunda metade do século XX,

tivemos um processo de urbanização rápido e pouco estruturado, associado a um cenário de irregularidade fundiária pretérita, que teve consequências importantes na conformação das cidades brasileiras na atualidade.

Esse processo levou à ocupação espontânea de parcela do território, marcada pela autoconstrução e baixa presença de infraestrutura urbana, e permitiu uma redução dos salários para os capitalistas industriais por rebaixar o preço da cesta de reprodução social dos trabalhadores<sup>17</sup> - que deve pautar a definição dos salários - e, portanto, foi amplamente tolerada naquele momento histórico.

No entanto, esse tipo de ocupação, ao longo do tempo, se mostrou de funcionalidade contraditória para a fração capitalista imobiliária - ao por um lado permitir a acumulação de terras por práticas como a grilagem, mas por outro dificultar a exploração destas terras que demandava sua formalização - e mesmo à fração capitalista industrial, que tinha na ocupação fundiária irregular um entrave à mercantilização da terra em moldes capitalistas e, em certa medida, sua utilização como meio de produção.

Com isso, o desenvolvimento capitalista ia dependendo cada vez mais de arranjos locais e ações insidiosas, que se mostravam, por vezes, mais difíceis e lentas, aumentando os custos das transações com a terra no país. Trata-se de uma das dimensões de atuação do capital mercantil, conforme conceito estabelecido por Wilson Cano (2010). Trata-se de um capital conservador, que se beneficia do atraso e da ambiguidade das relações para manutenção do seu poder econômico e político. De acordo com o autor:

“Quanto mais atrasado ou subdesenvolvido for um determinado espaço (rural ou urbano), tanto maior e nefasta será a presença do Capital Mercantil, que dominará a maior parte ou até mesmo a totalidade desse espaço econômico. Essa dominação terá caráter conservador e procurará manter o atraso ou o subdesenvolvimento, pois disso dependerá a manutenção de seu poder econômico e político sobre aquele espaço, permitindo duradoura reprodução a esse Capital Mercantil.” (CANO, 2010, p.1-2)

---

<sup>17</sup> Entende-se aqui por “cesta de reprodução social dos trabalhadores” o conjunto de custos obrigatórios para a reprodução social, dentre os quais se incluem: moradia, alimentação, serviços básicos, vestimenta, etc.

Este capital mercantil pode assumir novas formas a fim de se adaptar à modernização inerente à acumulação capitalista, mas sempre de forma ambígua e contraditória, mantendo muitas das características anteriores que lhe garantem participação no poder (CANO, 2010, p.4). No âmbito fundiário, essa ambiguidade se expressa no histórico de dificuldades e contradições nas políticas de regularização fundiária instituídas ao longo do século XX.

Neste sentido, enquanto a irregularidade poderia beneficiar alguns atores capitalistas no Brasil, diversos outros buscavam formas de burlar os entraves por meio de relações duvidosas com o poder público e ações diretas com fortes consequências sociais. Como exemplo, cabe citar os processos de remoção mercadológica<sup>18</sup>, responsáveis por “limpar” certa área de moradores mais pobres, e menos atrativos sob o ponto de vista do consumo, para um processo de especulação ou remodelação territorial que garantiria maiores lucros para as frações capitalistas ligadas à dimensão imobiliária. Estas ações são, via de regra, pautadas em acordos prévios com o poder público, que passam pela regularização fundiária do local de modo a torná-lo mais atrativo.

Não se trata de afirmar que o cenário de irregularidade fundiária, e de múltiplas relações socioculturais baseadas no uso da terra, tenha impedido completamente a realização de transações neste setor, mas sim que se caracterizou em um entrave para o avanço de certas frações capitalistas no país. Trata-se da caracterização, no Brasil, de uma modernização capitalista restrita, levando a arranjos híbridos entre as frações mais modernas do capital e aquelas ligadas ao velho capital mercantil (CANO, 2010, p.11).

Sob o aspecto da mercantilização da terra urbana, por exemplo, diversos agentes se adaptaram à situação de irregularidade, criando estratégias para lidar com os múltiplos desafios encontrados no território (ABRAMO, 2003 e MAGALHÃES, 2013). Estas estratégias passam, por exemplo, por negociações cuja garantia

---

<sup>18</sup> Denomina-se, na presente tese, como remoção mercadológica um conjunto de processos de expulsão dos moradores pela ação das forças do mercado. Os principais eixos destes processos são o assédio direto de agentes imobiliários na busca de lucros com áreas em valorização e o aumento do custo de vida dos moradores a partir da formalização dos serviços e atuação dos agentes prestadores dos mesmos. Usualmente esses processos são denominados de “remoção branca” (FAULHABER e AZEVEDO, 2013, p.18), mas preferimos a denominação de remoção mercadológica.

se estabelece a partir da confiança e reputação pessoal dentro do território e criação de espaços de coordenação das transações, via de regra centralizado nas associações de moradores que fazem às vezes de cartórios realizando registros das transações e emitindo documentos de validade reconhecida dentro do território, embora fora dos regramentos legais.

A dinâmica híbrida de modernização e formalização, de um lado, e negociações locais e soluções insidiosas, de outro, para os entraves encontrados por agentes capitalistas no aspecto fundiário do país perdura até os dias atuais, contando com um cenário de omissão regulatória e fiscalizatória dos diversos entes federativos sobre o tema. Nos dias atuais, caracterizados pela hegemonia da dominância financeira no capitalismo, o que se questiona é em que medida esse arranjo híbrido pode sustentar as dinâmicas financeiras, sem o pressuposto da homogeneização do regime jurídico e registral da propriedade da terra.

Como visto, o contexto histórico brasileiro, brevemente apresentado anteriormente, permitiu a instituição de diversas formas de relações socioeconômicas com a terra - muitas delas com valorização do uso em detrimento da troca - o que, associado a um cenário importante de irregularidade fundiária, dificulta o aprofundamento da inserção do Brasil no cenário capitalista internacional em relação aos muitos circuitos produtivos e especulativos que envolvem a terra.

Especificamente no contexto de um capitalismo sob dominância financeira, no qual a dimensão rentista e especulativa assume preponderância na acumulação, o desafio da terra se coloca de forma ainda mais acentuada. Ou seja, se havia anteriormente uma dificuldade de inserção em alguns mercados e transações do capitalismo internacional dado o contexto de irregularidade formal da terra no Brasil e as múltiplas relações sociais estabelecidas com ela fora do espectro regulatório capitalista, esta dificuldade tende a se mostrar ainda maior quando o capital exige não mais “apenas” a condição de mercantilização da terra, mas sim sua conversão em um ativo financeiro.

Esta hipótese merece ser considerada com especial atenção no Brasil a partir do contexto da construção de um arcabouço regulatório financeiro sofisticado, iniciada na década de 90 do século passado e com ápice na primeira década deste século, conforme

já descrito anteriormente, mas que não alcançou plenamente seus objetivos dada sua ainda baixa difusão no país.

Alguns dos títulos e/ou instrumentos se direcionam especificamente à dimensão fundiária como os títulos derivados da 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, permite-se o aumento da permeabilidade da terra urbana a um capitalismo financeirizado e à sua lógica própria de acumulação, na medida em que a terra se estabelece como ativo financeiro, com uma das principais expressões na sua conversão em lastro de títulos que serão securitizados e comercializados a partir da lógica especulativa típica dos mercados financeiros.

Este processo de financeirização da terra urbana, construído especialmente a partir da década de 90 do último século, tem como provável consequência o aprofundamento da já conhecida transmutação da própria orientação das políticas públicas e da gestão da cidade: do incremento do bem-estar de seus habitantes e garantia de seus direitos, previstos na Constituição Federal, Estatuto da Cidade e leis correlatas, para os resultados de curto prazo e da valorização acionária, característicos da lógica financeira.

O movimento acima descrito de regulação legal no sentido da criação e/ou regulamentação de títulos e instrumentos, embora tenha criado as condições jurídicas e técnicas para a aplicação e consolidação destes e de outros títulos financeiros no Brasil, não obteve, até aqui, os resultados práticos esperados. De fato, apesar de um crescimento das emissões e transações envolvendo esses títulos, os mesmos ainda se mostram pouco expressivos em termos de volume gerado no mercado nacional<sup>19</sup> (PEREIRA, 2015, p. 94).

Desde então, identificam-se sucessivas tentativas de promover um maior volume de emissões e negociações destes títulos como isenções fiscais, aquisições com lastro nos recursos do FGTS, garantia de remunerações, entre outros (PEREIRA, 2015, p.108,112,117), embora até o presente momento nenhuma delas tenha alcançado plenamente os resultados esperados.

---

<sup>19</sup> Para consulta sobre os números de emissões e estoque dos títulos destacados, vide as seguintes bases de dado: CETIP e Anuário UQBAR. O autor referenciado na passagem organiza alguns destes dados em sua obra.

No que se refere aos títulos de base imobiliária, acredita-se ser possível associar as origens do relativo fracasso à realidade fática, que se mostra bastante comprometida em termos de funcionalização - no sentido de aprofundamento das práticas capitalistas - pela irregularidade de sua situação jurídica e pelo estabelecimento de relações sociais muito díspares, e em alguns casos opostas, à lógica capitalista, conforme visto anteriormente.

Sendo assim, pretende-se demonstrar a utilização da regulação legal como forma de mediar e encaminhar a solução de um entrave ao aprofundamento da inserção brasileira na lógica da dominância financeira, especialmente nos mercados e transações que tenham como referência a terra, que envolveria o cenário de irregularidade fundiária no país. Cabe destacar que este entrave se mostra de forma ainda mais acentuada em um cenário de capitalismo sob dominância financeira como o que vivemos atualmente, que exige mais que um aprofundamento da mercantilização da terra, mas sua efetiva transformação em ativo financeiro.

### 6.3 O papel da regulação nas políticas fundiárias brasileiras no século XX

Conforme exposto anteriormente, apesar do histórico de irregularidade fundiária remontar ainda ao período colonial, a transformação dessa situação em uma questão pública só ocorreu no século XX. Neste período destacam-se algumas iniciativas voltadas à regularização de áreas rurais nas décadas de 30, com a previsão da usucapião rural na Constituição de 1934, e 60, com o Estatuto da Terra (BRASIL, 1964) e as disposições sobre reforma agrária. Posteriormente, essas iniciativas ganharam algum fôlego e sistematicidade a partir da década de 70, com as políticas do Banco Nacional de Habitação - BNH e a edição da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (BRASIL, 1979).

Também durante o século XX, é possível identificar algumas iniciativas fragmentadas por partes de municípios<sup>20</sup>, mas sem sistematização ou alcance significativos.

---

<sup>20</sup> A título exemplificativo, retomando citação feita anteriormente: Em São Paulo - PROFAVELAS, SERLA, PARSOLO e RESOLO na década de 80 e em Minas Gerais - PRODECOM, entre 1979 e 1981. Para além destes programas específicos, importante reiterar os municípios com experiências relevantes de regularização fundiária no período, como Recife com o desenvolvimento das ZEIS e Diadema.

Vale destacar, como advertência analítica preliminar, que a questão fundiária urbana se apresenta como uma arena de disputa intra e inter classes desde o seu surgimento até os dias atuais.

No âmbito da disputa intra classe capitalista, enquanto parcela desta classe - nacional e internacional - se interessa pela regularização do estoque fundiário a fim de alavancar as transações com a terra e trazer maior segurança para os aportes de capital, outra parcela se beneficia da situação de ampla irregularidade, na medida em que consegue expandir seus domínios fundiários através da força e da articulação política, sem se preocupar com o dispêndio de capital para a ampliação de seu estoque de terras.

Por sua vez, no âmbito da disputa inter classe, a regularização fundiária assume significados diferentes. Se para os capitalistas seu significado pode variar em um espectro que vai da maior segurança para transações ao aumento de riqueza, para os mais pobres a regularização fundiária está diretamente ligada à garantia de direitos básicos, como a moradia e a subsistência.

É neste cenário de intensa disputa de visões e sentidos que foram criadas as políticas e regulações sobre a regularização fundiária no Brasil, de início tardio diante do cenário histórico de irregularidade e resultados ainda pouco expressivos. Apesar disso, é possível observar nas diversas regulações e políticas os interesses que prevaleceram e determinaram a atuação estatal em tal e qual período histórico.

Importante ainda lembrar que as principais políticas desenvolvidas sobre a questão fundiária no Brasil foram introduzidas através da regulação legal, em um movimento recíproco de influências entre regulação e realidade social. De fato, por vezes a regulação foi mesmo a indutora de políticas públicas, especialmente nos âmbitos estaduais e municipais.

Neste sentido, a primeira iniciativa nacional identificada no século XX sobre a questão fundiária foi a inclusão da função social da propriedade e da usucapião rural na Constituição de 1934, sob o governo de Getúlio Vargas. A regulação da usucapião rural (art. 125 da CF de 1934) teria um potencial mais imediato de promover a regularização do campo, na medida em que permitia que ocupantes de até 10 hectares de terra tivessem direito à aquisição

da propriedade formal sem qualquer ônus, desde que cumpridos os requisitos legais<sup>21</sup>.

O dispositivo se revela altamente progressista, mesmo em relação a nossa Constituição atual, ao incluir o cumprimento da função social da terra como requisito para a usucapião. Apesar da qualidade da regulação legal e da demonstração de uma preocupação do constituinte com a questão fundiária rural, sua aplicação - e consequentemente seus efeitos - não foram significativos.

A segunda iniciativa identificada, já na década de 60 do século XX, em nível federal, é a edição do Estatuto da Terra (BRASIL, 1964). Esta lei, ao pretender regular os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais para os fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola, reiterou a preocupação do Estado com a formalização das posições e propriedades no campo, inclusive como forma de alavancar o desenvolvimento da produção capitalista rural, integrando a terra como meio de produção.

Apesar de ainda em vigor, dispondo especialmente sobre os procedimentos para a reforma agrária, o Estatuto da Terra também não teve impacto significativo no sentido de redistribuição e formalização de terras em áreas rurais, que permanecem até os dias de hoje sendo caracterizadas por latifúndios improdutivos e práticas de grilagem<sup>22</sup> para obtenção de terras por grandes proprietários em detrimento de pequenos possuidores que cumprem a função social da terra urbana, consubstanciada na implementação efetiva de elementos produtivos nos territórios.

Sendo assim, é possível constatar a persistência da terra como fonte de poder e prestígio social no Brasil, muitas vezes em um arranjo ainda próximo ao do complexo rural identificado por Rangel (2012b). Neste cenário se insere parte das dificuldades de conversão da terra em parâmetros estritamente capitalistas no país, como já argumentado na presente tese.

---

<sup>21</sup> Os requisitos dispostos no artigo 125 da Constituição Federal de 1934 eram, cumulativamente: (i) não ser proprietário rural ou urbano, (ii) ocupação por prazo de 10 anos contínuos sem oposição ou reconhecimento de domínio alheio, (iii) área de até dez hectares, (iv) uso produtivo do território pelo trabalho, (v) instituição de moradia da família.

<sup>22</sup> Práticas de grilagem são aquelas que se baseiam na falsificação de documentos para garantir a posse de terras públicas ou privadas, de forma ilegal. O termo advém de uma prática de colocar os documentos em gavetas com grilos (insetos) para garantir o efeito de envelhecimento dos papéis, garantindo maior verossimilhança à fraude.

Na área urbana, por sua vez, as iniciativas político-jurídicas sobre a questão fundiária apenas tomaram força a partir da década de 70, quando já havia se consolidado no país o modelo de grandes cidades com graves problemas de infraestrutura e habitação, especialmente após o intenso movimento de imigrações de população campesina e de estrangeiros em busca de oportunidades na então crescente indústria nacional. Mesmo assim, o enfoque das iniciativas era prioritariamente a habitação, com seu potencial de aumentar a margem de legitimidade do Estado e os dividendos políticos junto à população (AZEVEDO, 1988, p.109).

Os debates realizados e as regulações editadas, entre as décadas de 30 e 70<sup>23</sup>, sobre os problemas que iam se avolumando nas áreas urbanas em crescimento, tinham por objeto quase que exclusivo a ordenação urbana<sup>24</sup> (LEONELLI, 2010, p.55) e a habitação (AZEVEDO, 1988, p.107), por meio da viabilização de construção de novas unidades habitacionais. E mesmo as regulações mais ligadas à ordenação fundiária urbana encontravam dificuldades de efetivação, seja pela deficiência de fiscalização pelo Estado, seja por contrariar interesses de frações capitalistas ligadas à exploração rentista e/ou especulativa da terra.

Neste cenário, as primeiras iniciativas no sentido de enfrentar a questão fundiária urbana podem ser identificadas no trabalho do Banco Nacional de Habitação - BNH<sup>25</sup> - que começa a, de fato, utilizar o termo “regularização fundiária” em suas políticas.

No entanto, ainda que criado com uma proposta de inovação no tratamento da habitação e da questão fundiária, o BNH não conseguiu se autonomizar em relação às experiências e debates anteriores, focados nas dimensões da ordenação urbana e da produção habitacional em um modelo de mercado.

Sendo assim, seu modelo de atuação, embora possa incidir na redução da irregularidade, não pode ser classificado propriamente como uma política de regularização fundiária (ALFONSIN, 1997,

---

<sup>23</sup> Cite-se como exemplo o Decreto-lei n. 58/37, Decreto n. 3079/38, Decreto n. 4857/39 e Decreto-lei 27/67, todos versando sobre a temática do ordenamento urbano.

<sup>24</sup> Entende-se aqui por ordenação urbana o conjunto de determinações sobre a formatação das cidade como arruamento, alinhamento e nivelamento das vias.

<sup>25</sup> Trata-se de autarquia federal fundada em 1964 por meio da Lei n. 4380, que depois foi convertida em empresa pública pela Lei n. 5762/71, com patrimônio próprio e personalidade jurídica de direito privado. Foi extinto em 1986, por meio do Decreto-Lei n. 2291/86, tendo seu patrimônio incorporado pela Caixa Econômica Federal.

p.21). Isto porque a regularização fundiária no âmbito urbano deve envolver, no mínimo, os aspectos da formalização registral via titulação e da manutenção da população no território, sendo certo que, em uma visão mais ampla, deve ainda contar com um plexo de medidas nos âmbitos jurídico, social e territorial, o que difere substancialmente da mera produção de unidades habitacionais.

Outro aspecto importante a ser destacado em relação à política desenvolvida pelo BNH é o fato da mesma ter se dado, quase que integralmente, no período da ditadura militar, fato que influenciou diretamente os seus objetivos e conteúdo.

Havia uma percepção disseminada na época de que a transformação dos cidadãos em proprietários, ainda que de pequenos imóveis, os tornaria mais abertos ao disciplinamento e às responsabilidades consideradas como requisitos para torná-los “aliados da ordem”. A pretensão do BNH de “regularização” via reassentamento em unidades habitacionais construídas pelo seu programa de habitação passa por essa dimensão ideológica tão marcante no período, e busca ainda propiciar algum grau de legitimação popular para o governo ditatorial (AZEVEDO, 1988, p.109).

Quanto à lei 6.766, denominada Lei de Parcelamento do Solo Urbano e conhecida como Lei Lehman (BRASIL, 1979), trata-se de um avanço sobre diversas regulações sobre o tema instituídas pelo próprio governo federal desde a década de 30, preocupadas com a regulamentação das relações privadas envolvendo os loteamentos urbanos. Na análise de Nabil Bonduki sobre o tema:

a promulgação do Decreto-lei n. 58/37 [e suas alterações] teve outra função estratégica ao assegurar os direitos dos compradores e ser omissa quanto aos aspectos urbanísticos, bem como em relação a sanções ao loteador infrator: a de favorecer a proliferação de loteamentos nas periferias do país de forma clandestina.(BONDUKI, 1998, p.76)

O avanço pode ser verificado no rompimento com uma visão meramente ordenadora da cidade, preocupada primordialmente com as relações privadas entre loteadores e compradores, em favor de uma regulação sobre o solo urbano mais abrangente, buscando

de fato coibir os loteamentos clandestinos e irregulares<sup>26</sup>, bem como regularizar os já existentes. Nas palavras de Leonelli:

Outro aspecto significativo que a Lei Lehman traz é a possibilidade de regularização de loteamentos pela prefeitura. No caso de empreendimentos irregulares em que o loteador, após ser notificado, não procedeu a regularização, o governo municipal pode assumir os trâmites e executar as obras para tal, com o objetivo de evitar danos ao desenvolvimento urbano e aos adquirentes de lotes. A lei discrimina as condições de repasse das prestações efetuadas pelo poder público e as formas de ressarcimento para a prefeitura. (LEONELLI, 2010, p.176)

A Lei 6.766 (BRASIL, 1979) foi a primeira regulação federal que trouxe expressamente o tema da regularização fundiária em seus dispositivos, conseguindo um impacto mais significativo sobre a realidade fática, na medida em que previu sanções administrativas e penais para os loteadores que tivessem dado causa à clandestinidade ou irregularidade do loteamento. O aspecto de inovação e completude da lei citada foi destacado por Paulo Romeiro (2008, p.51): “A Lei de Parcelamento do Solo, n. 6.766/79, traz o mérito de abordar aspectos civis, urbanísticos, administrativos e penais, identificando-se como uma lei extremamente inovadora”.

Cabe ainda destacar que a emergência de uma regulação que tinha a regularização fundiária como uma de suas preocupações, ainda que limitada aos loteamentos clandestinos e irregulares, sinaliza para uma mudança de paradigma importante no sentido de compreender a questão habitacional sob um enfoque diverso daquele referente à construção de novas unidades, com ênfase na regularização das moradias já existentes, mas em situação de precariedade fática e/ou jurídica.

Depois deste diploma legal, há um hiato legislativo em legislações específicas sobre o tema em nível federal, ficando a regularização

---

<sup>26</sup> Importante definir a diferença entre loteamentos clandestinos e irregulares para fins desta tese. Loteamento clandestino é aquele que nunca teve qualquer medida de licenciamento junto à prefeitura, enquanto que o loteamento irregular é aquele que passou por um procedimento de licença, sendo que o loteador deixou de cumprir com o planejamento e as exigências realizadas pela prefeitura.

fundiária restrita a esparsas regulações e políticas municipais<sup>27</sup>, sem um programa mais geral e sistemático sobre o tema até o ano de 2009, com a edição da Lei 11.977 (BRASIL, 2009).

Apesar da edição de regulação mais específica e sistemática sobre o tema ter ocorrido apenas em 2009, podemos considerar findo o hiato legislativo já no ano de 2007, com a edição da Lei federal n. 11.481 (BRASIL, 2007), que disciplina a regularização fundiária em bens da União e traz uma primeira versão do conceito de regularização fundiária plena, que vai pautar a Lei 11.977 (BRASIL, 2009) e será discutida no próximo tópico do presente capítulo.

Durante o período de hiato legislativo, apesar da ausência de regulação legal específica sobre o tema da regularização fundiária em nível federal, o ordenamento jurídico em geral passou a abarcar disposições que facilitariam as políticas e alimentariam os debates sobre a regularização fundiária, preparando o terreno para a nova “leva” de legislações sobre o tema a partir do final da primeira década deste século.

O marco mais importante desta regulação de “apoio” à regularização, se refere à Constituição Federal de 1988, que trouxe um capítulo específico sobre a política urbana com a consagração de elementos que viriam a ser essenciais para a composição da política fundiária nacional prevista pela Lei 11.977 (BRASIL, 2009). Neste sentido, foram abarcados conceitos como o de função social da propriedade (Art. 5, XXIII), instrumentos como o plano diretor (Art. 182, par. 1); o parcelamento, edificação e utilização compulsória (Art. 182, par. 4); e a usucapião especial urbana (Art. 183), que foram decisivos para a definição de políticas públicas urbanas e facilitaram em alguma medida a regularização fundiária.

Após a Constituição, outras legislações surgiram e/ou foram alteradas no sentido de regulamentar, tornando mais concreto o capítulo da política urbana, com destaque para o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e o Código Civil (BRASIL, 2002).

---

<sup>27</sup> Exemplos destas políticas e regulações municipais podem ser encontradas nas décadas de 80 e 90 em Recife, Belo Horizonte e Diadema, que buscaram promover a regularização fundiária por meio do instrumento das Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS -, que permitem a flexibilização de padrões urbanísticos para uma adequação a realidades irregulares consolidadas. Além disso, cabe reiterar o destaque aos programas paulistanos PROFAVELAS, SERLA, PARSOLO E RESOLO, na década de 80; e ao mineiro PRODECOM, entre 1979 e 1981.

No que se refere especificamente à regularização fundiária, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) a coloca como uma das diretrizes gerais da política urbana (Art. 2, XIV), destacando sua importância no cenário urbano brasileiro sem, no entanto, dar tratamento mais extenso à matéria. Além disso, regulamenta uma série de dispositivos que podem ser considerados como instrumentos de regularização fundiária como a usucapião especial de imóvel urbano, a concessão de direito real de uso, entre outros.

O Código Civil (BRASIL, 2002), por sua vez, também traz dispositivos de suporte a eventuais políticas de regularização fundiária, como a classificação da concessão de uso para fins de moradia<sup>28</sup> e a concessão de direito real de uso<sup>29</sup> como direitos

---

<sup>28</sup> Trata-se de instrumento que permite a particulares utilizarem imóveis públicos para fins exclusivos de moradia. Previsto inicialmente na Constituição Federal de 1988 (art. 183, par. 1), foi regulamentado pelo MP 2220/2001 que lhe garante as características da gratuidade, perpetuidade, vinculação (havendo quem defenda se tratar, inclusive, de direito subjetivo dos moradores) e contratação direta (sem licitação). Seus requisitos formais são: (i) a solicitação escrita, pelo possuidor, da concessão de uso especial na via administrativa e, apenas subsidiariamente, perante o Judiciário; (ii) a comprovação dos requisitos materiais e (iii) se o imóvel for de propriedade da União ou de Estado da federação, a demonstração, “por certidão”, de que o Município atesta sua natureza urbana e sua destinação para moradia pelo ocupante ou sua família. Por sua vez, seus requisitos materiais são: (i) utilização do imóvel público para moradia própria ou da família; (ii) observância da área mínima e máxima prevista em lei; (iii) ausência de oposição à posse pelo Poder Público e (iv) indivisibilidade do imóvel, na modalidade de concessão coletiva. Havia uma limitação de data para a utilização do instrumento que foi recentemente alterada passando da comprovação dos requisitos até 30 de junho de 2001 para 22 de dezembro de 2016 (MARRARA, 2019).

<sup>29</sup> Trata-se de instrumento que, por via contratual, permite a utilização privativa de bem público ou privado nos termos do Decreto 271/1967. Pode ser remunerada ou gratuita e pactuada por tempo certo ou indeterminado. Se aplica para as finalidades específicas de “regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas”. Tem caráter contratual e maior nível de discricionariedade por patê do poder público. Apesar de ter menos requisitos que a CUEM, acaba sendo menos segura que esta para os moradores.

reais<sup>30</sup> e alterações na regulamentação das espécies de usucapião, em geral com redução dos prazos, facilitando as regularizações por esta via.

Esta espécie de microssistema legislativo que se formou em torno da política urbana, estabelecendo princípios e instrumentos de fundamental relevância para a regularização fundiária, deu sustentação à política nacional sobre o tema, instituída pela Lei 11.977 (BRASIL, 2009) sob o paradigma da regularização fundiária plena. A partir desse microssistema legislativo, a regularização fundiária passa a ser um instrumento ligado diretamente ao alcance do direito à moradia adequada e do direito à cidade, ambos com conteúdo jurídico constitucional conforme explorado anteriormente (vide “esclarecimentos conceituais”).

Esta lei tem como temática principal a regulamentação do programa federal de habitação “Minha Casa Minha Vida”, mas trazia um capítulo (III) dedicado exclusivamente à regularização fundiária urbana, com foco na regularização de áreas de moradia de baixa renda<sup>31</sup> (BRASIL, 2009).

Conforme será abordado de forma mais detalhada nos próximos itens, esta lei trazia um modelo de regularização fundiária definida por diversos autores como plena (ALFONSIN e FERNANDES, 2006, p. 75; FERNANDES, 2014, p.23), no sentido de que abrangia diversas dimensões do direito à moradia adequada e do direito à cidade, indo desde a formalização cartorária das habitações até medidas de cunho social para garantir melhores condições de vida aos moradores, passando por melhorias urbanas e de acesso a infraestruturas básicas.

Este capítulo III da Lei 11.977 (BRASIL, 2009) foi a primeira sistematização da matéria da regularização fundiária em nível federal, tratando-se de marco de fundamental importância para qualquer análise sobre o tema. A partir dele é possível também perceber mais claramente as mudanças ensejadas pela Lei 13.465

---

<sup>30</sup> Direitos reais são aqueles que garantem o poder direto do titular sobre a coisa, oponível a todos. Só são considerados direitos reais aqueles elencados em artigo próprio no Código Civil (1925). Têm como características o direito de sequência, que dá ao titular o poder de perseguir o bem nas mãos de quem esteja e a preferência, restrita aos direitos reais de garantia.

<sup>31</sup> Como veremos no próximo tópico, este capítulo foi completamente revogado pela Lei 13.465 (BRASIL, 2017), que trouxe um novo modelo de regularização fundiária ao ordenamento jurídico brasileiro.

(BRASIL, 2017) e embasar uma análise sobre as relações destas normativas com o aprofundamento da inserção do país no contexto de um capitalismo sob dominância financeira.

### **6.3.1 Os novos rumos da política fundiária nacional: da Lei 11.977 à Lei 13.465.**

Para a análise que se pretende desenvolver, merece destaque o período de tempo e o desenvolvimento alcançado pelas políticas de regularização fundiária entre 2009 e 2017. Este período se inicia com a regulação legal do tema a partir da Lei 11.977 (BRASIL, 2009) - que traz uma visão da regularização fundiária como instrumento prioritariamente de garantia de direitos aos moradores de áreas irregulares -, e finda com a edição de uma nova regulação legal sobre o tema, a Lei 13.465 (BRASIL, 2017) - que por sua vez trouxe a preocupação em propiciar a adoção de um novo regime de governança de terras, privilegiando a titulação via propriedade privada individual, de forma que parece se alinhar aos interesses de frações capitalistas ligadas ao mercado imobiliário.

A análise deste período será desenvolvida a partir de uma contextualização das mudanças sociais, políticas e econômicas vivenciadas pelo país e seus impactos no processo de substituição da regulação legal sobre regularização fundiária. Para tanto, serão analisados os textos legais produzidos sobre o tema, Lei n. 11.977(BRASIL, 2009), Medida Provisória 759 (BRASIL, 2016) e Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017), e o processo legislativo que teve lugar entre a aprovação das últimas duas regulações.

Cabe destacar que as regulações citadas estão incluídas em um contexto histórico de aprofundamento da inserção do Brasil na lógica da dominância financeira. Sendo assim, o que poderia, em uma primeira análise, justificar a diferença de orientação entre elas seria o nível de comprometimento do Estado com esse aprofundamento.

Conforme será analisado adiante, a primeira lei é editada durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, caracterizado pela tentativa de conciliação entre os interesses das diferentes classes (e suas respectivas frações) existentes na sociedade brasileira. Essa característica ajuda a compreender a visão da regularização fundiária como instrumento de garantia

de direitos trazida pela Lei 11.977 (BRASIL, 2009), apesar de sua pretensão de inaugurar um ampla política de formalização do estoque fundiário nacional.

Por sua vez, a Lei 13.465 (BRASIL, 2017), oriunda da Medida Provisória 759 (BRASIL, 2016), se insere no marco da inflexão ultraneoliberal brasileira, tendo tramitação prioritária no governo que ascendeu ao poder após o golpe jurídico-parlamentar perpetrado contra a então presidenta Dilma Rousseff. Neste momento, houve o desaparecimento de qualquer ambiguidade ou pretensão conciliatória por parte do governo, que passa a trabalhar de forma objetiva no aprofundamento da inserção nacional no cenário internacional de dominância financeira. Este cenário, por sua vez, ajuda na compreensão das mudanças tão relevantes implementadas por esta lei no sentido da regularização ampla, rápida e barata do estoque fundiário nacional sob o regime da propriedade privada individual, com pouca preocupação em relação aos seus efeitos na garantia dos direitos dos mais pobres.

A partir de uma análise textual dos documentos legislativos e do processo que lhes deu origem, pretende-se demonstrar como se dá o papel da regulação legal na intermediação das relações entre o capitalismo sob dominância financeira e o espaço urbano, tomando o caso da política fundiária como marco analítico. Reitere-se que a análise aqui pretendida tem como base o cenário regulatório sobre o tema, na tentativa de identificar tendências e objetivos trazidos pela regulação legal atinente à questão fundiária. As transformações práticas no sentido de tais tendências não são objeto da presente tese, embora sejam pontuadas de forma exemplificativa ao longo do texto.

A contextualização de aspectos sociais, políticos e econômicos é fundamental para qualquer análise que recaia sobre a regulação neste período, tendo em vista o quadro de amplas e profundas mudanças vivenciadas pelo país no intervalo de sete anos entre as regulações destacadas.

Tal intervalo se inicia no ano de 2009, durante o segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores. Trata-se de período virtuoso na economia pela conjugação de fatores internos (medidas de mitigação da vulnerabilidade como o crescimento das reservas do país em dólar)

e externos (alto preço das commodities beneficiando a balança comercial do país). Ainda no âmbito interno, o governo apostou na expansão da construção civil como forma privilegiada de criar empregos, infraestrutura e aquecer a economia, considerando que se trata-se de um setor pesado que movimenta um incontável número de cadeias produtivas para o seu funcionamento.

Neste contexto, foram estabelecidos dois projetos de destaque: o Programa de Aceleração de Crescimento – PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. Este último é instituído através da Lei 11.977 (BRASIL, 2009) que, por conter um capítulo específico sistematizando a política e os instrumentos de regularização fundiária em nível nacional, foi tomada como marco inicial da presente análise.

No aspecto social, o período de 2009 a 2012 é marcado pela manutenção das políticas de transferência de renda e aumento real do salário mínimo, sendo responsável pela redução dos índices de pobreza e inclusão das classes mais baixas pelo consumo, acrescentando mais este fator de fôlego na economia.

Todo este cenário de bonança começa a mudar no ano de 2012, já no primeiro governo de Dilma Rousseff - também do Partido dos Trabalhadores - com um declínio da atividade exportadora e dificuldades de manutenção dos investimentos públicos em infraestrutura. Um movimento de crescente insatisfação se inicia por parte de diversos setores da sociedade e culmina nas manifestações de junho de 2013 que levaram milhões de pessoas às ruas do país com uma pauta que variava de demandas por melhorias urbanas e redução dos custos de transporte até críticas aos governos do Partido dos Trabalhadores e exacerbação de um ódio de classe estimulado pela ascensão social então obtida pelas camadas mais pobres da população.

Sob o aspecto político, houve uma reação do governo no sentido de coibir as manifestações que aprofundou o seu afastamento das bases sociais, levando a uma redução de sua sustentação popular. No aspecto econômico, o receio de especuladores e investidores de que o governo não fosse mais capaz de controlar a população e congregar apoio levou a um aprofundamento da crise econômica que já se anunciava desde o ano anterior e que tomou contornos mais drásticos a partir do ano seguinte. Por sua vez, sob o aspecto

social, o levante teve consequências ainda por serem completamente decifradas, mas que podem ser ligeiramente desvendadas a partir da apropriação do discurso dos manifestantes pela mídia em desfavor do governo, o que para alguns autores (SOUZA, 2016) teria sido decisivo no processo de retorno do conservadorismo e ascensão de um governo extremado no espectro político da direita nas últimas eleições presidenciais, ocorridas no ano de 2018.

Após todo esse cenário de extremo desgaste econômico, político e social do governo de Dilma Rousseff, assiste-se a uma eleição presidencial, no ano de 2014, marcada por uma extrema polarização entre o Partido dos Trabalhadores – PT –, representando a continuidade do desgastado governo de Dilma Rousseff, e o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, representando uma agenda menos controversa quanto à adesão às demandas neoliberais e financeiras, caracterizando um posicionamento situado mais à direita no espectro político. A eleição teve um apertado resultado favorável a Dilma Rousseff, que tomou posse para seu segundo mandato sob protesto de parte significativa do congresso e da população.

O desgaste político se agravou durante os anos de 2014 e 2015, acompanhado de uma deterioração contundente da economia, com diversos boicotes do congresso a agendas do governo. Além disso, os mandatos da presidenta Dilma Rousseff foram progressivamente se aproximando de pautas inerentes ao desenvolvimento de frações capitalistas financeiras enquanto se afastava crescentemente das pautas sociais. Neste contexto, a crescente insustentabilidade da situação política e econômica, acompanhada de clamores sociais oriundos, principalmente, das classes média e alta, levou ao processo de impedimento da presidenta iniciado em dezembro de 2015 sob a alegação de prática de crime de responsabilidade fiscal, que hoje se sabe inexistente.

No âmbito social, o período é marcado pelo crescimento da ideologia de caça aos corruptos, embora estes fossem apresentados seletivamente ao escrutínio público conforme o seu posicionamento político. A operação “lava-jato”, que acabou concedendo poderes indevidos e mesmo antijurídicos ao judiciário, levou a uma verdadeira “caça às bruxas” direcionada ao Partido dos Trabalhadores, então há 14 anos no poder.

Neste cenário, o processo de impedimento, que se configurou como verdadeiro golpe jurídico-parlamentar, iniciado em 2015 e finalizado em agosto de 2016, teve como resultado o afastamento definitivo da presidenta e a subida ao poder de seu vice, Michel Temer, integrante do Movimento Democrático Brasileiro – MDB. Em termos políticos, a substituição da presidenta pelo seu vice representou o fim de qualquer ambiguidade na defesa dos interesses neoliberais e financeiros, com um notório aprofundamento de políticas em conformidade com tais interesses em detrimento daquelas que favoreciam os interesses sociais.

É neste contexto, como uma das medidas prioritárias do governo de Michel Temer, que se dá o primeiro passo para a alteração da regulação legal nacional sobre a regularização fundiária, com a edição da Medida Provisória n. 756 (BRASIL, 2016), posteriormente convertida na Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017).

A partir desta contextualização, parte-se da hipótese que a alteração regulatória se deveu, para além de interesses pontuais de elites e frações capitalistas nacionais, ao que se acredita ser um movimento mais amplo e duradouro de aprofundamento da disseminação da lógica da dominância financeira no Brasil, especialmente a partir do golpe parlamentar de 2016.

Insiste-se na utilização do termo “aprofundamento” uma vez que é possível o reconhecimento destas tendências durante todos os governos do Partido dos Trabalhadores que, no entanto, conseguiram uma espécie de conciliação temporária entre os interesses inerentes às frações capitalistas relacionadas com a dominância financeira e o estabelecimento de melhorias sociais em um cenário “win-win” (vide item 5.1). Estas tendências puderam ser percebidas com maior intensidade nos governos de Dilma Rousseff, e de forma ainda mais radical no seu segundo mandato, interrompido pelo golpe jurídico-parlamentar já anteriormente abordado.

Assim, as medidas adotadas pelo governo de Michel Temer (inclusive a alteração da política fundiária nacional) não podem ser consideradas sob a chave analítica da ruptura com o governo anterior, mas sim de seu aprofundamento e radicalização, em um cenário de inflexão neoliberal nos aspectos político, econômico e social.

No que se refere à dimensão fundiária, a radicalização do processo de inserção na lógica da dominância financeira

exigia a realização de uma adequação regulatória legal para o aperfeiçoamento das condições de mercantilização da terra - e conseqüentemente da segurança de empreendimentos imobiliários - e sua eventual transformação em ativo financeiro, processos que passam necessariamente pela homogeneização da terra sob o regime jurídico da propriedade privada plena.

Isto porque, como visto, a irregularidade fundiária fomenta o estabelecimento de diversas relações com a terra, não necessariamente submetidas aos parâmetros capitalistas, que buscam conformá-la, tanto quanto possível, como uma mercadoria plena. Além disso, a ausência de homogeneidade das relações sociais e do regime jurídico aplicável à terra diminui os níveis de confiança de investidores e especuladores, reduzindo o número de transações, diretas ou indiretas, que a envolvam. Todo esse cenário, considerando a dimensão continental do Brasil, resulta em uma frente de acumulação capitalista muito atrativa e com baixo grau de exploração, o que exige medidas imediatas para a reversão desse quadro.

O instrumento que possibilitaria tal reversão seria exatamente a regularização fundiária. Nas palavras de Ana Paula Bueno e Bastiaan Reydon:

A regularização fundiária brasileira foi historicamente limitada. Esse processo sempre esbarrou na função da Colônia em atender a acumulação primitiva na Europa e nos interesses de um pequeno grupo privilegiado - os grandes proprietários de terra. Conseqüentemente, a terra, que poderia ser um bem para o desenvolvimento econômico nacional, deixa de cumprir essa função, dada a distribuição fundiária desorganizada e antidemocrática que fez parte da história do país. (...) O descumprimento da legislação casado à sua fraca capacidade administrativa de implantação pode ser observado de forma clara desde o período colonial até os dias atuais.(BUENO e REYDON, 2-17, p.74)

A regularização fundiária pode ter múltiplas definições e funções enquanto instrumento legal e de política urbana, em uma constante disputa pelos seus sentidos, indicados pela lei e

norteadores de sua aplicação enquanto política pública. Conforme será visto mais adiante, apesar das sempre presentes contradições da realidade fática expressas na regulação legal e por vezes induzidas por esta, o período aqui analisado marcou uma mudança importante no sentido principal da regularização fundiária, indo de um modelo mais inclinado à garantia de direitos fundamentais dos ocupantes mais pobres, a outro mais alinhado aos interesses de elites e frações capitalistas ligadas aos mercados imobiliário e financeiro, ao favorecer a regularização para imóveis de alta renda e a homogeneização do regime jurídico sob o paradigma da propriedade privada individual.

Esta mudança acompanha claramente o movimento político, social e econômico descrito anteriormente: de um modelo de regularização como instrumento de garantia de direitos, adotado por um governo de esquerda com claras preocupações sociais, para um modelo de regularização como instrumento de homogeneização do regime jurídico e das relações sociais estabelecidas com a propriedade fundiária, em um governo amplamente comprometido com a agenda neoliberal e financeira.

Apesar da análise baseada na regulação legal indicar uma inclinação do modelo abarcado pela Lei 11.977 (BRASIL, 2009) no sentido da garantia de direitos dos ocupantes mais pobres a partir da perspectiva de uma regularização fundiária plena, os sete anos de vigência da referida lei não foram capazes de traduzir, na prática, este ideário garantista.

De fato, pouco se avançou na regularização fundiária no país. A existência de uma regulação específica sobre o tema, além de uma política pública própria comandada pelo Ministério das Cidades, evidenciou uma série de empecilhos à sua aplicação prática, a maioria deles referente à necessária atuação da esfera municipal no processo<sup>32</sup>. No âmbito federal podemos destacar dentre os

---

<sup>32</sup> Importante destacar que os municípios têm competência exclusiva para a aplicação de políticas de regularização fundiária, incluídas no conceito de interesse local, de acordo com o art. 30, I, da Constituição Federal. Quanto à situação dos municípios para responder a esta demanda da regularização fundiária, temos que apenas 344 conseguem se sustentar financeiramente (FIRJAN, 2012), ou seja, pouco mais de 6% do total de municípios no Brasil. Trata-se de forte indicativo da precariedade de organização das administrações municipais e da falta de recursos para as políticas fundiárias que, sob o auspício da Lei 11.977 (BRASIL, 2009), exigiam uma série de medidas altamente custosas e demoradas com o objetivo de garantir a regularização plena.

empecilhos a insuficiência de recursos para o impulsionamento das políticas nos estados e municípios e mesmo a falta de tempo hábil para que as determinações da lei federal se disseminassem pelos 27 estados e 5.570 municípios.

Outros dois empecilhos importantes derivam do histórico das relações entre as elites brasileiras e a terra, já explorado no item 6.1 da presente tese. O primeiro deles se refere ao baixo apelo eleitoral das medidas constitutivas dos processos de regularização fundiária plena, por se tratarem de trabalhos demorados, custosos e de baixa visibilidade até a titulação, entendida até então como a última etapa do processo. O segundo se refere à resistência de algumas elites locais aos processos de regularização, que se reproduz desde o século XIX e se justifica pelas vantagens colhidas por estas elites a partir das situações de irregularidade, que permitem a expansão de “suas terras” pela invasão e ocupação, bem como sustentam suas redes de poder e prestígio local.

No entanto, apesar da baixa efetividade prática da Lei 11.977 (BRASIL, 2009), não se pode negar que ela cumpre com as funções de sinalização sobre a conduta do Estado e credibilidade da governança do país, além de desempenhar uma função simbólica no sentido de fixar um modelo nacional de regularização fundiária abrangente e direcionado à garantia de direitos de ocupantes mais pobres.

A conscientização sobre a necessidade de aprimoramento da regulação legal nacional sobre o tema a partir das dificuldades experimentadas na prática, bem como o reconhecimento do valor funcional e simbólico do modelo adotado, levaram à propositura do projeto de lei 4.960 (BRASIL, 2016), pelo poder executivo, para a realização de alterações pontuais no capítulo III da Lei 11.977 (BRASIL, 2009), de modo a buscar a superação dos empecilhos até então colocados e dinamizar a aplicação do modelo de regularização fundiária plena incorporado pela referida lei.

Este projeto foi apresentado em 08 de abril de 2016, com o processo de impedimento contra a presidenta Dilma Rousseff já em curso, tendo sido retirado, também pelo poder executivo, em 11 de outubro de 2016, pouco depois de Michel Temer ter assumido definitivamente a chefia do executivo federal. As datas indicadas, bem como a clara mudança de posicionamento do poder executivo

quanto à questão fundiária sob o comando de Dilma e Temer, respectivamente, não podem ser consideradas como um mero acaso.

Após esta tentativa de reforma regulatória com manutenção do sentido e do modelo de regularização fundiária plena, houve a alteração política e social brusca instituída pelo golpe jurídico-parlamentar de 2016 e a então surpreendente presença da regularização fundiária como pauta prioritária do novo governo, o que levou à edição da Medida Provisória 759 (BRASIL, 2016), posteriormente convertida na Lei 13.465 (BRASIL, 2017). Estas regulações, como será visto, possuem clara orientação no sentido do privilégio da titulação em detrimento de uma visão plena de regularização fundiária, com privilégio da garantia de direitos como a moradia, à cidade e mesmo à dignidade da pessoa humana em seus aspectos prestacionais a cargo do Estado.

A promoção da regularização fundiária com foco em seu aspecto dominial-registral, a partir da difusão do paradigma da propriedade privada individual é, como visto, de grande importância para facilitar processos de mercantilização e a financeirização, com a exploração de novas fronteiras de acumulação propiciadas pela terra, em especial a urbana, conforme será explorado adiante ainda neste capítulo.

A hipótese defendida é que, a partir de uma base fundiária formalizada e homogeneizada a partir da propriedade privada individual é possível não apenas dinamizar as negociações envolvendo a terra como mercadoria, mas também impulsionar sua utilização como ativo financeiro, especialmente em sua expressão de lastro de ativos securitizáveis. Estes dois processos dependeriam da garantia aos investidores e especuladores de uma maior segurança quanto ao retorno de seus aportes de capital, bem como de uma maior independência da intervenção estatal no território, que traz sempre o risco associado à instabilidade inerente aos pactos políticos.

Como visto, o período de transição entre as regulações legais aqui destacadas foi marcado por amplas e importantes mudanças no cenário político, econômico e social do Brasil, que tiveram influência direta na mudança de modelo de regularização fundiária resultado desta transição. Isto porque, apesar do diagnóstico da necessidade de melhorias na Lei 11.977 (BRASIL, 2009), não havia justificativa

legal ou prática para uma alteração tão radical na orientação da política de regularização fundiária.

Nos próximos itens, será realizada uma análise detida das influências e disputas no processo legislativo que deu origem à Lei 13.465 (BRASIL, 2017), de modo a permitir uma problematização mais completa sobre a hipótese de que trata-se de uma alteração regulatória legal endereçada ao atendimento do interesse de algumas elites locais e de frações capitalistas, especialmente ligadas ao mercado imobiliário e financeiro, em um cenário geral de aprofundamento da inserção do Brasil no capitalismo sob dominância financeira atualmente hegemônico em escala global. No entanto, antes será apresentado o paradigma da governança de terras, que teve forte influência na mudança do modelo de regularização fundiária aqui apontada.

### *6.3.1.1 O paradigma da governança de terras e a teoria do capital morto de Hernando de Soto.*

Neste item serão abordadas duas teorias que tiveram influência direta na alteração regulatória legal do modelo e sentido da regularização fundiária no Brasil. A partir de um breve panorama da teoria do capital morto (De Soto, 2001) e da governança de terras (BANCO MUNDIAL, 2014 e FAO/SEAD, 2017), espera-se fornecer mais elementos para a análise sobre a alteração regulatória, especialmente na dimensão dos agentes e interesses que a influenciaram.

Antes de iniciar a abordagem das duas teorias, importante situá-las no âmbito dos experimentos regulatórios característicos do neoliberalismo, sempre na busca de “*best practices*” que possam justificar a disseminação de modelos que sejam funcionais no sentido de garantir seus interesses e necessidades.

A experimentação é uma característica e ao mesmo tempo uma estratégia neoliberal de verificação de modelos regulatórios elaborados nos “*think-tanks*” ou com seu apoio. Uma vez que os modelos teóricos demonstrem potencial de sucesso prático, passam então a constituir “*best practices*” a serem noticiadas e recomendadas – por vezes mesmo impostas – para outros lugares do mundo, especialmente a partir de organizações multilaterais como o Banco

Mundial (BM), a Organização Mundial de Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outras.

Conforme visto anteriormente (item 5.3), a disseminação de modelos regulatórios a partir de “*think-tanks*” internacionais leva a uma despolitização do processo de produção legislativa e a uma visão tecnocrática da lei (MILHAUPT e PISTOR, 2008, p.3), que passa a ser vista como apenas mais um instrumento tecnológico de aquisição obrigatória pelos Estados. O resultado é um elevado déficit democrático das regulações legais nacionais e uma tendência de padronização legislativa em conformidade com interesses inerentes à lógica da dominância financeira global, com baixo grau de consideração das dinâmicas e especificidades locais.

Dada a contextualização das teorias a serem brevemente apresentadas, inicia-se com a apresentação da teoria do capital morto, desenvolvida por Hernando de Soto, economista peruano, na década de 90.

Essa teoria, publicizada por meio da obra “O mistério do capital” (DE SOTO, 2001), defende, em linhas gerais, que a irregularidade fundiária e imobiliária imobiliza uma quantidade muito significativa de ativos que poderiam estar sendo utilizados pelos mais pobres para se integrar na economia formal injetando recursos e propiciando conexões produtivas, o que levaria a um ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico e social.

Nas palavras do autor:

Porque os direitos de propriedade não são adequadamente documentados, esses ativos não podem se transformar de pronto em capital, não podem ser trocados fora dos estreitos círculos locais onde as pessoas se conhecem e confiam umas nas outras, nem servir como garantia a empréstimos e participação em investimentos. (DE SOTO, 2001, p.43)

Para o autor, a formalização da propriedade pela titulação dos ocupantes de áreas irregulares seria a porta de entrada de um volume grande de recursos nas economias nacionais e causa de seu consequente desenvolvimento, especialmente a partir das dinâmicas creditícias, que teriam nestes ocupantes uma substancial frente de expansão.

O próprio subtítulo de sua obra “O Mistério do Capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo” (DE SOTO, 2001) ajuda a esclarecer sua hipótese no sentido de que a formalização da propriedade seria o aspecto fundamental para o sucesso do capitalismo nos países desenvolvidos e sua ausência o fator explicativo para o fracasso no resto do mundo, em uma visão, no mínimo, simplificadora da dinâmica capitalista internacional.

O “mérito” principal da teoria produzida por De Soto foi o de introduzir o aspecto econômico nas análises sobre a regularização fundiária, que até então “estiveram baseadas em uma combinação de argumentos humanitários, éticos, religiosos, sociopolíticos e ambientais” (tradução nossa) (FERNANDES, 2001, p.07). Esta característica inovadora justifica o apoio e o financiamento de organizações multilaterais, na medida em que teorias que propusessem soluções inventivas para a barreira representada pela terra para as novas dinâmicas neoliberais e da dominância financeira poderiam, caso bem sucedidas na prática, se tornar “*best practices*” cuja disseminação global seria altamente benéfica.

A implementação desta teoria no Peru, embora tenha tido sucesso quanto à disseminação de títulos aos ocupantes de áreas antes irregulares sob o ponto de vista registral, apresentou pouco resultado prático no sentido do desenvolvimento econômico e social esperado (GILBERT, 2002). De acordo com Fernandes (2011, p.11), percebeu-se que o acesso ao crédito no Peru estava mais ligado à formalização empregatícia que à propriedade de um bem formalizado. Ainda de acordo com o autor, a teoria de De Soto falha ao desconsiderar alguns aspectos de fundamental importância como: (i) a complexidade da dinâmica dos mercados de solo e de crédito informais; (ii) o contexto histórico e econômico latino-americano; (iii) as relações sociais estabelecidas com a terra, especialmente de dominação política e (iv) as questões regulatórias específicas de cada país.

Além disso, a teoria do capital morto trouxe ainda efeitos negativos a partir de sua implementação no Peru, como “a formalização de assentamentos insustentáveis, a gentrificação de bairros, a manipulação política dos programas de regularização e problemas com o registro de novas escrituras de propriedade (FERNANDES, 2011, p.40).

Já Smolka e Larangeira (2007, p.37) destacam que os resultados do modelo quanto ao incentivo ao crédito não são satisfatórios, na medida em que não se verifica na prática que a propriedade formalizada tenha sido capaz de dinamizar a concessão de crédito para a população beneficiada. Além disso, os autores também refutam a expectativa de melhoria física das habitações, afirmando que as mesmas se mantiveram na mesma situação de precariedade física anterior.

No entanto, apesar do desempenho abaixo do esperado - considerando as expectativas envolvidas na implementação da teoria - e ao contrário do imaginado por diversos autores, as ideias de De Soto não foram esquecidas e abandonadas. A partir da lógica da experimentação, cada fracasso pode - e deve - ser utilizado para aprimoramentos que possam levar, de fato, ao resultado desejado.

Esta chave analítica da experimentação, que deve ser repetida e aprimorada para a obtenção dos resultados desejados, nos auxilia na leitura da alteração regulatória legal da regularização fundiária no Brasil, que tem em sua base o “espírito” da teoria do capital morto (DE SOTO, 2001), ao apostar na difusão de títulos de propriedade individual, mas a complexifica a partir de elementos sociais e econômicos que potencialmente podem minimizar as falhas e efeitos negativos constatados na experiência peruana. Nas palavras de Alain Durand-Lasserre e Valérie Clerc em material de trabalho produzido para o Banco Mundial:

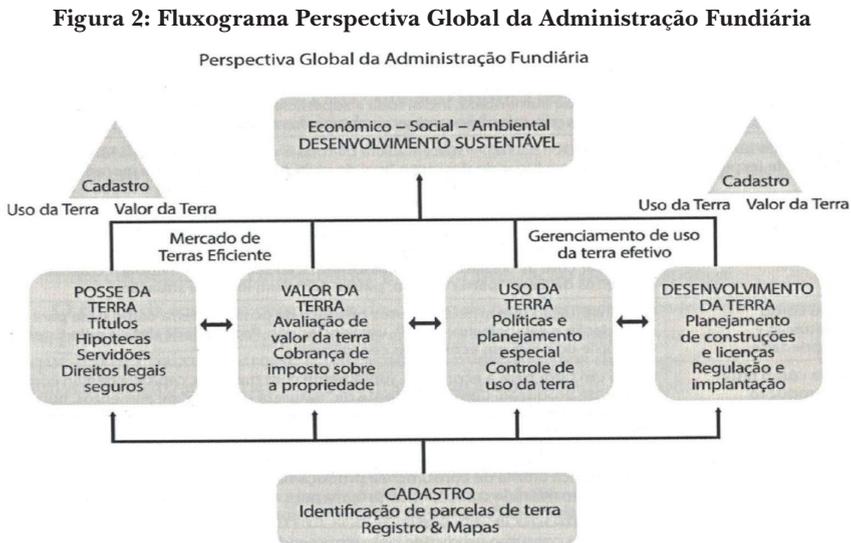
Quando aplicada a assentamentos irregulares e/ou informais, as melhores práticas são aquelas que garantem aos habitantes a segurança da posse (no local ou em outro com vantagens comparáveis) e acesso aos serviços urbanos básicos e facilidades. As melhores práticas também reconhecem o direito dos ocupantes de assentamentos irregulares à terra, dando a eles acesso ao crédito e a possibilidade de transferir ou deixar de herança seus direitos”. (tradução nossa) (DURAND-LASSERRE e CLERC, 1996, p.10)

Ainda no cenário das experimentações neoliberais, disseminadas por “*think tanks*” e organismos multilaterais, que tiveram influência direta na alteração regulatória legal objeto de estudo, cabe destacar

também a teoria da governança de terras, que chega ao Brasil a partir de recomendações do Banco Mundial<sup>33</sup> e da FAO, tendo por base o que seriam “estudos sobre os impactos de uma adequada administração de terras sobre a vida social” (FAO/SEAD, 2017).

Essa teoria se baseia no aumento do controle fundiário pelo Estado por meio de mapeamento, regularização registral, informatização e modernização de registros fundiários. A ideia de boa governança territorial é vinculada a um compromisso ético valorativo baseado na eficiência, responsabilidade e transparência da gestão fundiária tendo como pressupostos: (i) cadastramento georreferenciado da estrutura fundiária; (ii) registro de propriedade; (iii) definição do “valor” da terra para fins de tributação; (iv) regulação do uso da terra; (v) regulação do desenvolvimento interno de cada parcela (REYDON e FELICIO, 2017, p.22).

A sistemática defendida pelo paradigma da governança de terras encontra-se bem sintetizada no fluxograma abaixo:



Fonte: Reydon e Felicio (2017)

<sup>33</sup> 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](http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/Brazil_land_governance_assessment_final_Portuguese.pdf). Acesso em 05 de maio de 2017.

O objetivo declarado da implantação dos pressupostos, principiológicos e pragmáticos, da governança de terras é dar segurança aos direitos sobre a terra para fins de atração de capitais, especialmente estrangeiros, com conseqüente promoção do desenvolvimento econômico. Neste cenário, defende-se a conversão dos mercados informais em formais, aptos a garantir maior segurança para aportes de capital e, conseqüentemente, a atrair mais investidores, em um processo de aumento do volume de capitais visto como fundamental para o aceleração do desenvolvimento econômico.

Toda a estrutura do modelo da governança de terras tem como paradigma a disseminação do regime da propriedade privada individual e de um sistema registral adequado para os bens fundiários, a partir do argumento de que a consolidação e homogeneização do estoque fundiário sob o regime da propriedade privada individual seria capaz de garantir, ao mesmo tempo, um maior controle pelo Estado (inclusive com potencial incremento tributário) e maior segurança aos “investidores”. Nas palavras de Baastian Reydon e Adâmara Felício:

direitos de propriedade garantidos sobre a terra incentivam o uso eficiente desse recurso, diminuem a incerteza e os custos de transação no mercado de terras e ampliam o uso da terra como colateral para empréstimos.(REYDON e FELICIO, 2017, p.39)

Neste sentido, a teoria da governança de terras se aproxima, e em alguma medida aprimora, a teoria de Hernando de Soto (2001), no sentido de que a formalização da propriedade seria sim capaz de liberar capital, até então inerte, na economia. No entanto, a governança de terras traz uma visão mais elaborada dos requisitos necessários para esta liberação, partindo da premissa do insucesso parcial da teoria de De Soto que visualizava na formalização a medida necessária e suficiente para o desenvolvimento econômico.

Especificamente no caso brasileiro, relatório produzido pelo Banco Mundial (2014, p.71) identificou o que seriam os principais entraves identificados na governança de terras até então desenvolvida no país. São eles: (i) a existência de extensas áreas de terras devolutas; (ii) a ausência de um cadastro integrado de terras públicas e privadas;

(iii) as limitações no âmbito do registro cartorário; (iv) os baixos níveis de tributação sobre imóveis; (v) a oferta de terras urbanas, o planejamento de uso da terra e a regularização em desacordo com a demanda e (vi) a governança negligente na aquisição de terras e florestas em larga escala.

Em uma comparação entre os entraves reconhecidos pelo Banco Mundial (2014, p.71) e os pressupostos do que seria uma boa governança de terras, percebe-se que, no Brasil, os elementos indicados como pressupostos são classificados exatamente como insuficiências que constituem entraves à adoção de um modelo de boa governança de terras pelo país. Esse fato, somado ao crescimento da influência das definições internacionais sobre agentes internos e sobre as instituições públicas, cria-se uma ideia de urgência em relação ao enfrentamento destas questões.

Neste sentido, foram formados no país grupos de trabalho envolvendo acadêmicos e técnicos que se debruçaram sobre o tema, promovendo seminários internacionais (quatro até a presente data) e publicações<sup>34</sup>. A partir desta espécie de validação científica interna, em combinação com o suporte de organizações multilaterais, as propostas relativas à governança de terras se difundiram pelo país, com espaço importante entre a comissão criada para a elaboração da Medida Provisória 759 (BRASIL, 2016) que deu origem à Lei 13.465 (BRASIL, 2017), conforme será exposto no próximo item.

Pelo exposto, este novo paradigma da governança de terras, que ingressa no país por meio de agentes externos e ganha validação interna, incentiva diretamente uma política forte de regularização fundiária, que garanta as condições básicas para o controle territorial por meio da homogeneização do regime jurídico fundiário, via titulação massiva sob o paradigma da propriedade privada individual. Ao mesmo tempo, de forma mais imediata, parece ter também como objetivo o aumento da permeabilidade do território ao capital, sob o ideário de promoção do desenvolvimento econômico, por meio da homogeneização e formalização da terra, que pode então funcionar de forma mais efetiva como mercadoria e como ativo financeiro, especialmente a partir da sua expressão como lastro de títulos securitizáveis.

---

<sup>34</sup> Disponíveis em: <https://governancadeterras.com.br/2017/home/>. Acesso em 15 de abril de 2019.

Um outro ponto fundamental do modelo da “governança de terras” é a efetividade do sistema registral fundiário. Conforme visto anteriormente, a efetividade registral sempre foi um desafio no Brasil que, apesar de diversas tentativas ao longo da história, nunca conseguiu garantir, de fato, um controle fundiário pelo instrumento do registro. O tema foi apontado como um dos entraves à boa governança no país (BANCO MUNDIAL, 2014, p.73) com recomendações no sentido da adoção de um modelo de georreferenciamento unificado, da informatização e modernização do sistema registral, com reforço da necessidade de uma política de regularização fundiária ampla e mais barata, voltada para um processo de titulação amplo e rápido que pudesse levar a uma homogeneização jurídica e registral.

Por certo, com a formalização permitindo um controle mais forte e um sistema registral efetivo e moderno, tanto as transações envolvendo a terra em si como a criação de uma estrutura financeira nela são largamente facilitadas, permitindo uma ampliação do movimento de mercantilização e financeirização da terra no Brasil.

### *6.3.1.2 A medida provisória 759/16 e seu processo de conversão na Lei 13465/17: uma análise a partir dos objetivos pretendidos e dos interesses em disputa*

Antes de iniciar a análise proposta neste item, cabe lembrar o recorte impresso na presente tese que se refere à terra e à regularização fundiária urbana. A reiteração desta informação se justifica na medida em que tanto a medida provisória quanto a lei que dela se originou tratam também de outras dimensões da regularização fundiária, como a rural e a de terras amazônicas, cada uma com características peculiares. Deste modo, importante esclarecer que as considerações apresentadas aqui estarão restritas à regularização fundiária urbana.

Conforme visto anteriormente, logo após o golpe jurídico-parlamentar que resultou no impedimento da presidenta Dilma Rousseff e na subida ao poder de Michel Temer, foi retirado de pauta o projeto de lei (PL 4960 BRASIL, 2016), que tinha como objetivo a reforma do capítulo III da Lei 11.977 (BRASIL, 2009). O referido PL havia sido proposto pouco antes do afastamento da

presidenta e foi retirado de pauta sem a apresentação de justificativa ou de um novo projeto sobre o tema.

Em sequência, foi designada uma comissão sobre o tema da regularização fundiária com a função de pensar e elaborar uma nova proposta legislativa. Esta comissão era formada por 16 membros, com diferentes formações<sup>35</sup>. A composição desta comissão já tornava claros alguns interesses em jogo na alteração legislativa, como aqueles inerentes a agentes de cartório, mercado imobiliário e agentes ligados ao paradigma da governança de terras.

No entanto, para além dos interesses representados pela composição da comissão, haviam dois pontos em comum, sempre acionados ao se tratar dos objetivos de eventual mudança regulatória legal, quais sejam: a promoção do desenvolvimento econômico e a simplificação procedimental e registral da regularização fundiária. Estes pontos tiveram destaque, inclusive, na exposição de motivos da MP 759 (BRASIL, 2016) (itens 86 a 89 e 91). Senão vejamos:

86. Nesse toar, ressalta-se que o modelo da REURB ora proposto em caráter substitutivo, para além de preencher lacunas deixadas pelo legislador, vem dinamizar e simplificar – inclusive sob uma perspectiva registral – o processo da regularização fundiária

---

<sup>35</sup> Marcelo Martins Berthe – Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo  
Rodrigo Numeriano Dubourcq Dantas – Consultor jurídico do Ministério das Cidades  
Pedro Krahenbuhl – Consultor legislativo do SECOVI  
Murilo Mendonça Barra – Diretor de desenvolvimento institucional e cooperação técnica da agência goiana de habitação  
Renato Guilherme Goés – Presidente do Programa Cidade Legal SP  
Nelson Nicolau Szewc – Secretário executivo da Associação Brasileira de COHABS e agentes públicos de habitação  
Diana Meirelles da Motta – Diretora do departamento de políticas de acessibilidade e planejamento urbano  
Silvio Eduardo Marques Figueiredo – Diretor do departamento de assuntos fundiários urbanos  
Baastian P. Reydon – Professor titular do Instituto de Economia da UNICAMP  
Glaciele Leardini Moreira – Diretora de regularização fundiária da comissão de pesquisa de governança fundiária da UNICAMP  
Maria do Carmo Avesani Lopez – Secretária de Estado de Habitação do Mato Grosso do Sul  
José de Arimatéia Barbosa – Vice presidente do IRIB  
Flausilino Araújo dos Santos – 1. Oficial de Registro de Imóveis de São Paulo-capital  
Paulo Roberto Riscado Junior – Procurador da Fazenda Nacional  
Antônio Carlos Alves Braga Junior – Juiz substituto em segundo grau do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo  
Lair Alberto Soares Krahenbuhl – Ex-secretário de habitação de São Paulo

urbana no País, permitindo que este efetivamente alcance os seus fins.

87. Nos parágrafos seguintes, serão destacadas, por tópicos, as principais mudanças sugeridas para o tema da regularização fundiária urbana. Antes, porém, convém ressaltar importante aspecto econômico que, também, serve à legitimação desta proposta de Medida Provisória.

88. É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo.

89. Também, a regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação (IPTU, ITR, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmios).

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

Os trechos anteriormente destacados reforçam o comprometimento da nova regulação com aspectos econômicos e registrais, em sintonia com as teorias do capital morto (DE SOTO, 2001) e da governança de terras (FAO/SEAD, 2017) no sentido de entender a regularização fundiária e a eficiência registral como formas de promoção do desenvolvimento econômico e social, além de condição para o aprofundamento da inserção do país no cenário capitalista internacional.

Para além dos propósitos claramente identificáveis no texto da exposição de motivos, o texto da referida MP agrega outros elementos para a análise sobre as inspirações e preocupações do que viria a ser a nova lei, após o decurso do processo legislativo de conversão.

Estes elementos ganham luz a partir de uma leitura comparativa entre os textos da MP 759 (BRASIL, 2016) e da então recém revogada Lei 11.977 (BRASIL, 2009). Para tornar o texto menos repetitivo, uma vez que os principais pontos da Lei 11.977 (BRASIL, 2009) já foram abordados, apresentaremos apenas as principais alterações propostas pelo texto da MP 759 (BRASIL, 2016).

Em primeiro lugar cabe destacar que a MP alterou o conceito legal de regularização fundiária até então conhecido. A mudança de maior destaque na conceituação da regularização fundiária foi a retirada expressa do seu objetivo principal, trazido no art. 46 da Lei 11.977 (BRASIL, 2009) nos seguintes termos: “de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.”

A retirada deste trecho representa o desejo expresso do legislador em desvincular a regularização fundiária da garantia do direito à moradia, da função social da propriedade urbana e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Além da mudança conceitual, o texto da MP alterava as nomenclaturas e classificações estabelecidas anteriormente. O que à primeira vista pode parecer um mero detalhe formal traz algumas consequências importantes sob o aspecto material, como o aumento das áreas passíveis de regularização fundiária urbana, e simbólico, sinalizando claramente um rompimento com o modelo estabelecido anteriormente.

A MP previa os princípios da competitividade e sustentabilidade econômica como guias para as políticas de regularização fundiária. Estes princípios não têm previsão anterior e um conteúdo claro definido por lei. No entanto, sabe-se que ambos se referem a aspectos caros para a economia neoliberal, buscando soluções cada vez mais competitivas e auto sustentáveis economicamente que, porém, não se encaixam no que se entendia por regularização fundiária: um conjunto complexo e multidisciplinar de iniciativas visando à

garantia de direitos das populações vulnerabilizadas que habitam áreas irregulares.

Estes princípios, associados ao da eficiência no uso e ocupação do solo - enunciado como um dos objetivos da regularização fundiária na MP -, apontavam para um novo modelo de regularização fundiária, compatível com os valores neoliberais em voga na atualidade como a eficiência, a competitividade e a austeridade fiscal, especialmente para investimentos públicos.

A dimensão econômica do então novo modelo de regularização fundiária ficava clara com a inclusão da “geração de emprego e renda” também como um de seus objetivos. Leia-se por geração de emprego e renda a aposta a partir da formalização de pequenos comércios e o destravamento de capitais a partir da disseminação da propriedade privada individual – em referência clara à teoria do capital morto de Hernando de Soto (DE SOTO, 2001).

Outro ponto de destaque, que se remete diretamente à alteração de modelo de regularização operada pela referida MP, se refere à desvinculação entre titulação e urbanização, esta entendida no sentido de implementação de infraestrutura urbana essencial, equipamentos públicos e de melhoria habitacional.

No modelo estabelecido pela lei 11.977 (BRASIL, 2009), a titulação constituía a última etapa do processo de regularização, obrigatoriamente precedida por medidas urbanísticas, ambientais e sociais necessárias à integração do território, o que fica claro a partir do próprio conceito de área urbana consolidada – passível de regularização fundiária – presente no artigo 47, II<sup>36</sup>, que determina que tais áreas contem com ao menos dois itens de infraestrutura urbana implementados, pressupondo algum grau de urbanização. No entanto, em um claro indicativo da ruptura com tal modelo,

---

<sup>36</sup> Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

II - área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

a MP desvinculava as ações, permitindo que a titulação fosse realizada em primeiro lugar e exigindo apenas que constasse do projeto de regularização fundiária medidas de “adequação da infraestrutura essencial” (sem qualquer previsão de sanção para seu descumprimento), que poderia conter previsão de execução tempos depois das ações de titulação, conforme artigo 33, par. 5<sup>37</sup>.

Sabendo dos procedimentos políticos que costumam a permeiar a administração municipal brasileira, especialmente no sentido de descumprimento de compromissos assumidos pela gestão anterior, é possível afirmar, com pouco receio de equívocos, que essa previsão teria como resultado prático a adoção de políticas de regularização fundiária com base apenas na titulação, sem que sejam efetivadas quaisquer melhorias territoriais, ambientais ou sociais.

O texto da referida MP fala muito, também, por meio do que nele não consta. Neste sentido, a ausência mais sentida pelos especialistas e movimentos sociais na proposta foi a regulação das Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS, que se constituem em importante instrumento de segurança da posse<sup>38</sup> na medida em que destina determinada área exclusivamente para habitações de

---

<sup>37</sup> Art. 33. A Reurb obedecerá as seguintes fases, a serem regulamentadas em ato do Poder Executivo federal:

§ 5º O projeto de regularização fundiária deverá, no mínimo, indicar as unidades imobiliárias a serem regularizadas, as vias de circulação existentes ou projetadas e as medidas previstas para adequação da infraestrutura essencial, por meio de desenhos, memoriais descritivos e cronograma físico de obras e serviços a serem realizados.

<sup>38</sup> A segurança da posse é um dos componentes do direito à moradia adequada, previsto no Comentário Geral nº 4 sobre Direito à Moradia Adequada do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, que se relaciona com a garantia de permanência dos moradores nas suas moradias.

Cabe esclarecer que, apesar da adoção, nesta tese, do posicionamento de que segurança da posse difere de titulação (DURAND-LASSERVE, 1986, p.95; GILBERT, 2002, p.10), especialmente via propriedade privada, este não é unânime. No relatório de avaliação da governança fundiária no Brasil produzido pelo Banco Mundial (2014, p.23), a segurança da posse é associada diretamente à disseminação e a um elevado grau de obrigatoriedade do direito de propriedade, posicionamento que parece ter sido adotado na referida Medida Provisória. Para fins ilustrativos, cabe destacar trecho do referido relatório: “Quando a lei falha em reconhecer ou cumprir os direitos de propriedade, a posse torna-se insegura, o potencial de conflito aumenta e a defesa das reivindicações de propriedade desvia os recursos de seus usos mais produtivos. Isso funciona como um desincentivo em termos de investimento de investimentos na terra. Direitos ambíguos ou a ambiguidade relacionada ao detentor dos direitos podem reduzir transações, bloqueando a transferência da terra para usos mais eficientes” (BANCO MUNDIAL, 2014, p.23).

interesse social, flexibilizando ainda os parâmetros urbanísticos a fim de permitir a regularização edilícia dos imóveis. Ao destinar a área para habitação de interesse social, as ZEIS afastam o interesse do mercado imobiliário, impedindo a remoção mercadológica que cerceia o direito de moradia e a segurança da posse dos moradores mesmo após a regularização de seus imóveis (FERNANDES, 2007, p.206). Cabe destacar que, na Lei 11.977 (BRASIL, 2009), as ZEIS tinham posição de destaque, estando dispostas como um dos conceitos chave da regularização fundiária, elencada no artigo 47, V<sup>39</sup>.

Por sua vez, a priorização da titulação via propriedade privada individual deu origem a um novo instrumento, até então inédito na regulação legal sobre a regularização fundiária. Trata-se da legitimação fundiária, prevista no capítulo II da MP 759 (BRASIL, 2016), verdadeiro instrumento “coringa”, na medida em que se aplica a literalmente qualquer caso de regularização fundiária em áreas ocupadas até 19 de dezembro de 2016, permitindo a titulação de forma rápida e simplificada, em detrimento das medidas urbanísticas e sociais. A criação deste instrumento relegou a segundo plano outras ferramentas previstas nas regulações anteriores, como as concessões de uso (Concessão de direito real de uso – CDRU – e Concessão de uso especial para fins e moradia – CUEM), a legitimação de posse e mesmo as modalidades de usucapião (em especial a usucapião urbana, com previsão constitucional).

Isto porque estas ferramentas (com exceção da usucapião) garantiam direitos reais de outras naturezas que não a propriedade plena ou, ao menos, estabeleciam um trâmite para sua aquisição que a tornava demorada, mais complexa e mais cara (caso da legitimação de posse). Sendo assim, a legitimação fundiária é criada em consonância com os objetivos econômicos da lei a partir da disseminação da titulação sob o regime da propriedade individual plena, tema que será abordado de maneira detida no próximo item.

---

<sup>39</sup> Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

V – Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;

Outra inovação trazida pela MP que parece em consonância com as percepções acima destacadas foi a criação do instituto jurídico denominado “direito real de laje”, previsto no artigo 25 sem qualquer detalhamento. A regulamentação mais detalhada deste instrumento só veio na conversão da referida Medida Provisória na Lei 13.465/17, que traz a figura em seu artigo 55, estabelecendo uma série de alterações no Código Civil brasileiro. Trata-se de um novo direito real que, embora tenha autonomia em relação à propriedade no âmbito formal, produz os mesmos efeitos práticos e garante as mesmas funções e proteções dadas ao proprietário. Este “novo direito” foi pensado para os casos de regularização de imóveis sobrelevados subsequentemente, com cada “andar” pertencendo a uma família diferente. Seu desenho, embora cercado de críticas jurídicas, teria sido uma imposição prática a partir da realidade de diversos assentamentos informais nos quais este modelo de habitação se apresenta (a exemplo de grande número das favelas cariocas).

Importante destacar que, apesar de se tratar de uma nova categoria de direito real, o direito de laje se coaduna com a lógica proprietária que foi erigida como prioridade na então nova regulação legal representada pela MP 759 (BRASIL, 2016), havendo inclusive divergência entre especialistas sobre o fato de constituir ou não um direito real autônomo em relação à propriedade (CARMONA e OLIVEIRA, 2017; GAZOTTO e XAVIER, 2019).

Um último ponto de inovação da MP em relação à legislação anterior se refere ao tema do registro da propriedade, tratado anteriormente de forma pontual e acessória aos instrumentos de regularização previstos pela Lei 11.977 (BRASIL, 2009), mas com importância destacada na então nova regulação, que destinou duas seções (II e III) e um capítulo inteiro (VII) ao tema.

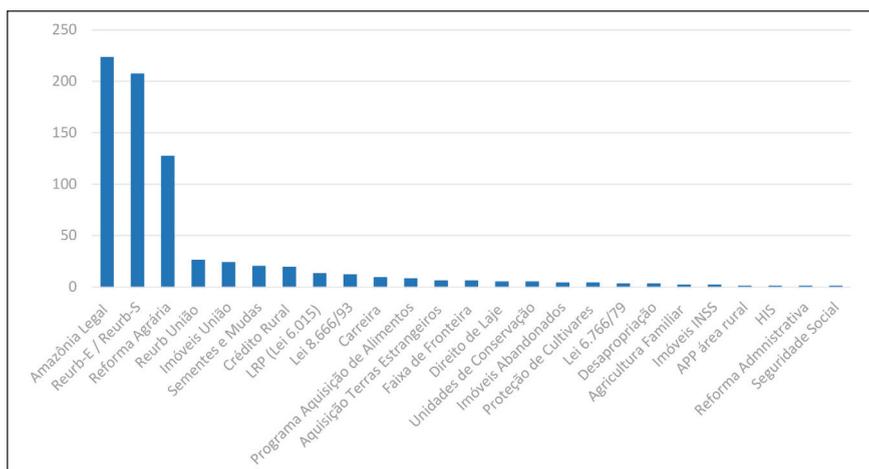
Os diversos artigos dedicados à temática têm o objetivo de reduzir burocracias em torno do registro e fixar novos parâmetros, como o georreferenciamento, para a inscrição das matrículas de propriedade. Outro ponto importante para o qual a MP dedica todo um capítulo é a instituição de um registro imobiliário/fundiário eletrônico, de modo a uniformizar e facilitar o acesso às inscrições em qualquer lugar do país ou de fora dele.

Se imaginarmos um cenário de efetividade e disseminação das disposições legais sobre o registro imobiliário/fundiário, podemos assumir que teríamos um regime homogêneo de inscrição com verificação a partir do georreferenciamento, de fácil acesso nacional e internacional a partir de uma plataforma eletrônica, o que aumentaria a segurança das transações envolvendo a terra.

Para além deste cenário de alterações desenhado a partir de uma análise do texto da MP, algumas considerações sobre o seu processo legislativo de conversão na Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017) merecem ser destacadas, a fim de traçar um panorama geral sobre a alteração regulatória e seus objetivos imediatos e mediatos.

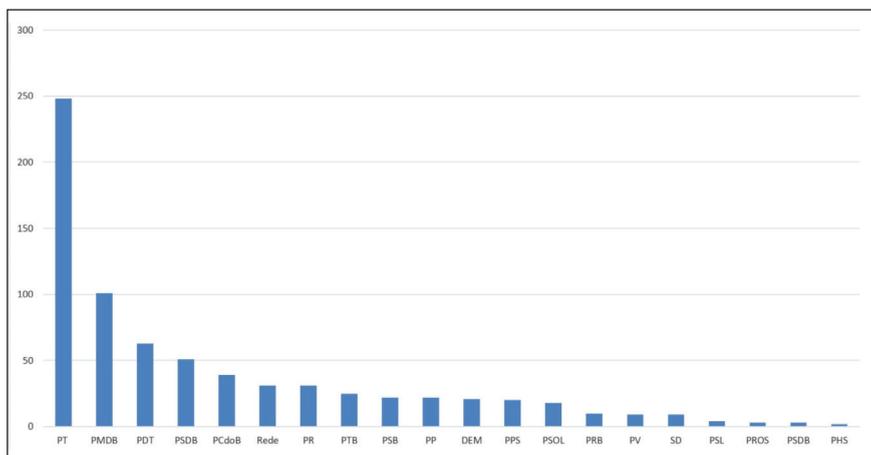
Apesar da edição da MP ter se dado em 22 de dezembro de 2016, apenas em 06 de fevereiro de 2017 - após o recesso de fim de ano do legislativo - é instituída, no Congresso Nacional, a comissão mista incumbida de elaborar parecer sobre a matéria. Ao fim do curto prazo regimental para apresentação de emendas, de apenas uma semana, foram apresentadas 732 emendas de 20 partidos. Os gráficos abaixo permitem uma visão ampla dos partidos mais participativos no processo, bem como dos temas das principais reivindicações de alteração no texto da MP:

**Gráfico 9: Emendas por tema MP 759/16**



Fonte: elaboração própria

Gráfico 10: Emendas por partido



Fonte: elaboração própria

O número impressionante de emendas parlamentares apresentadas está relacionado, de forma direta, com a ausência de debate público sobre o tema, apesar de sua grande importância em âmbito nacional, bem como com a perplexidade gerada por uma mudança regulatória tão abrupta quanto aquela proposta pela referida MP.

A partir dos gráficos trazidos acima, dois pontos parecem se destacar: a importância da regularização fundiária urbana, sendo o segundo tema com maior proposição de emendas, e a difusão das emendas entre partidos de diversas vertentes ideológicas. Embora haja uma predominância numérica do Partido dos Trabalhadores na apresentação de emendas, o próprio partido do então presidente da república, o MDB, é o segundo em termos numéricos de emendas e, a soma do número de emendas propostas pelos partidos do chamado “centrão” e da então direita não discrepa muito do número total encaminhado pelos partidos alinhados à esquerda do espectro político.

Os dois pontos acima destacados abrem múltiplas possibilidades analíticas sobre a referida MP e a lei que resultou de seu processo de conversão, especialmente relacionadas com as contradições envolvidas no seu processo de conversão e que se espelham no texto final aprovado. A primeira questão a ser abordada refere-se ao número de emendas propostas sobre o tema da regularização fundiária urbana.

O elevado número de emendas é um indicativo da má qualidade no tratamento da matéria, da ausência de instrumentos importantes previstos pela legislação anterior (como as ZEIS e concessões de uso) e da desconsideração de um acúmulo considerável obtido pelas administrações. Para além destes fatores, a insuficiência de tratamento de alguns temas (como o processo administrativo de regularização) e a não inclusão de dispositivos voltados para interesses específicos, como os condomínios de lotes, podem também ser apontados como fatores explicativos para o elevado número de emendas sobre o tema da regularização fundiária urbana.

Além disso, a grande quantidade de emendas reflete as contradições inter e intra classes inseridas na regularização fundiária em si e aquelas inerentes ao momento histórico em que se insere a propositura da alteração regulatória, qual seja, a inflexão ultraneoliberal oriunda de um golpe jurídico-parlamentar que afastou a presidenta então eleita. Neste cenário, então ainda em estabilização, as forças progressistas e conservadoras ainda buscavam alguma forma de marcar suas posições, o que pode ter resultado em um processo legislativo especialmente conflituoso e fragmentado.

O segundo ponto se refere à pulverização das emendas entre 20 partidos políticos, de diferentes vieses ideológicos e alinhamentos institucionais. As emendas também apresentam conteúdo muito diverso, oscilando em um amplo espectro entre a garantia de interesses específicos, elitistas e mercadológicos, e a busca pela garantia de direitos dos moradores mais pobres de áreas irregulares, na linha de um resgate da proposta de regulação anterior sobre o tema. Essa variedade nas emendas espelha a multiplicidade de interesses em jogo no tema da regularização fundiária e as disputas envolvidas na definição de seus sentidos. Importante destacar que, apesar dessas disputas, o processo de propositura de emendas não se configurou em uma polarização ideológica, não se tratou de um movimento da oposição contra uma proposta da situação, mas sim de uma demanda de todo o espectro político pela alteração do texto.

Superada a análise dos pontos de destaque do processo de emendas, retoma-se a exposição cronológica do processo legislativo a fim de permitir uma melhor compreensão do cenário de aprovação da Lei 13.465 (BRASIL, 2017).

Após a apresentação das emendas, foram protocolados mais de 20 requerimentos (mais uma vez por parlamentares de partidos diversos) solicitando a realização de audiências públicas sobre o tema. Esses requerimentos reconheciam o caráter em certa medida autoritário da MP, editada sem qualquer participação popular e baixa participação de técnicos e profissionais envolvidos diretamente com o tema. No final do mês de março, mais precisamente no dia 22, foi prorrogado por 60 dias o prazo de aprovação da MP 759 (BRASIL, 2016), com apresentação de plano de trabalho pelo relator, o então senador Romero Jucá, com a previsão de realização de “audiências públicas”, buscando sinalizar no sentido do atendimento dos requerimentos realizados.

Foram realizadas quatro audiências no total, ao longo da primeira quinzena do mês de abril, apesar da impossibilidade de sua caracterização como pública pelo fato de que tais audiências foram encaminhadas internamente, apenas com a presença de alguns convidados, sem discussão pública no sentido que deveria ser dado ao termo, de participação popular efetiva e democrática. Tratou-se apenas de cumprir uma formalidade, sem nenhum significado democrático.

Em 03 de maio de 2017 é aprovado o parecer final na comissão, com remessa à Câmara dos Deputados na forma do Projeto de Lei de Conversão – PLV – 12 (BRASIL, 2017). Em relação à redação original da MP sobre a regularização fundiária urbana, o PLV traz as seguintes alterações, em sua maioria frutos de concessões políticas e pressões de grupos técnicos: (i) inclusão das Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS – ainda que com previsão expressa sobre seu caráter facultativo e não condicionante da regularização fundiária; (ii) tratamento mais completo dos instrumentos previstos na Lei 11.977 (BRASIL, 2009), entre eles as concessões de uso e a demarcação urbanística; (iii) maior desenvolvimento da temática do processo administrativo da regularização fundiária; (iv) inserção das figuras do condomínio de lotes e condomínios urbanos simples; (v) instituição da figura jurídica dos conjuntos habitacionais, com regramento próprio.

Na Câmara dos Deputados, a discussão do então PLV 12 (BRASIL, 2017) ocorreu em turno único, no dia 24 de maio de 2017, com alguns destaques e emendas que trouxeram pouca

alteração nas disposições relativas à regularização fundiária urbana. Apesar disso, o processo de discussão e votação realizado neste dia merece destaque, visto que ocorreu com a ausência de todos os parlamentares da oposição ao então governo, às 19:50 da noite e com duração de apenas 10 minutos. A ausência da oposição em plenário se deu pela necessidade de atuação destes parlamentares em defesa de manifestantes que estavam sendo reprimidos violentamente pelas Forças Armadas após um decreto do presidente da república determinando a atuação destas forças na esplanada dos ministérios durante a semana de 24 a 31 de maio de 2017 (FOLHA DE SÃO PAULO, 2017).

Sendo assim, o próprio contexto desta aprovação revela, de forma clara, o nível de prioridade alcançado pelo tema na pauta governista e o temor da não aprovação do PLV nos termos desenhados pelo seu relator, o então senador Romero Jucá, em clara manobra oportunista e desrespeitosa com os princípios democráticos mais básicos.

No dia seguinte, a redação final da Câmara sobre o PLV 12 (BRASIL, 2017) foi enviada ao Senado para deliberação, tendo esta ocorrido em 31 de maio de 2017, com aprovação do PLV e encaminhamento à sanção presidencial.

No entanto, durante o prazo de 15 dias para a sanção presidencial, foi impetrado Mandado de Segurança com pedido liminar junto ao Supremo Tribunal Federal, por parlamentares do Partido dos Trabalhadores, visando à suspensão da aprovação final do referido PLV por descumprimento do processo legislativo. O argumento principal sustentava que teriam sido realizadas emendas que alteraram o mérito do PLV no Senado, sem que posteriormente fosse o mesmo enviado à Câmara para análise, o que feriria o artigo 65, parágrafo único da Constituição Federal.

O relator do referido Mandado de Segurança, Min. Luís Roberto Barroso, acatou o argumento dos impetrantes e concedeu a liminar para suspender o trâmite do PLV e remetê-lo à Câmara dos Deputados para nova análise sobre as alterações realizadas no Senado Federal. A decisão cautelar foi proferida em 19 de junho de 2017, tendo o processo sido remetido à Câmara no dia 26 de junho de 2017. Logo no dia seguinte ocorreu a discussão e votação das emendas, realizadas em turno único, com envio definitivo à sanção

presidencial em 28 de junho de 2017, tendo a mesma sido efetivada em 11 de julho de 2017, dando origem à Lei 13.465/17.

No desenrolar do processo legislativo de conversão aqui brevemente relatado, destacam-se algumas ações governamentais e de outros atores que merecem uma análise mais cuidadosa.

Um primeiro ponto de destaque é a forma burocrática de realização das audiências públicas. Mesmo se tratando de ação solicitada por parlamentares de diversos partidos, as mesmas foram realizadas apenas com convidados e “a portas fechadas” no gabinete do relator. Estas supostas audiências públicas acabaram se tornando verdadeiras mesas de negociação com opositores da MP a fim de viabilizar sua aprovação. Nestes encontros foram retomados pontos da Lei 11.977 (BRASIL, 2009) para satisfazer a oposição e os técnicos, ao mesmo tempo em que foram inseridas disposições que permitem a regularização dos condomínios “fechados” em todo o país, pauta de especial interesse do mercado imobiliário e das elites que habitam estes espaços.

Outro ponto merecedor de especial atenção é a falta de debate durante o processo legislativo, mesmo no curso das votações nas casas. Esta falta de debate se apresentou de forma clara na “discussão” e votação realizada em 10 minutos e sem a presença dos parlamentares de oposição, bem como na votação pró forma, pela Câmara, das emendas realizadas no Senado por determinação do Supremo Tribunal Federal. Como indicado anteriormente, os pontos levantados seriam a expressão da prioridade e do temor do governo com a aprovação da MP. A questão que se coloca é o porquê desta prioridade e preocupação e em que medida é viável tratar de um assunto tão sensível e complexo de forma pouco (ou nada) democrática e participativa como visto no processo legislativo acima retratado.

Como último ponto deste tópico serão abordadas, brevemente, as ações diretas de inconstitucionalidade – ADIs – propostas após a edição da Lei 13.465 (BRASIL, 2017), de modo a completar o panorama sobre o processo de construção e impugnação da referida lei.

A primeira ADI foi proposta em setembro de 2017 pelo Ministério Público Federal, na figura do então procurador geral da república Rodrigo Janot, tendo recebido o número 5771. A segunda

foi proposta no mês seguinte pelo Partido dos Trabalhadores, sob o n. 5787. Por fim, a terceira foi proposta em janeiro de 2018 pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB, sob o n. 5883. Todas têm como relator o Min. Luiz Fux que, ao ser sorteado para relatar a primeira, se tornou prevento para a relatoria das demais versando sobre o mesmo tema. Todas as ADIs incluíram pedidos liminares de suspensão da Lei 13.465 (BRASIL, 2017) até a apreciação de seus méritos, tendo sido negados pelo relator nos três casos.

Embora com argumentos distintos, e abrangendo outros temas estranhos à regularização fundiária urbana, todas as ADIs trazem o questionamento sobre a observância dos requisitos constitucionais de urgência e relevância para edição de Medida Provisória. De fato, a partir de todo exposto não parece ter se configurado em nenhum momento a urgência para que uma alteração regulatória deste tipo fosse feita diretamente pelo poder executivo, sem participação popular e discussões técnicas inerentes aos processos de proposição legislativa.

Nas palavras de Hermany e Vanin:

Considera-se equivocada a utilização de uma espécie normativa que tem como pressupostos a urgência e a relevância para modificar, de imediato, a lei geral de regularização fundiária aprovada em 2009, sem um diálogo maior com os fóruns, movimentos, entidades representativas e o próprio congresso nacional, ou seja, sem observância aos preceitos que informam a gestão democrática das cidades. (HERMANY e VANIN, 2017, p.490)

Quanto aos argumentos de mérito sobre a regularização fundiária urbana se destacam: (i) a desconstrução de acúmulo de conhecimento e práticas constituídos sob os termos da legislação anterior – princípio da vedação ao retrocesso -; (ii) possibilidade de acirramento de conflitos fundiários; (iii) tratamento discriminatório; (iv) dilapidação de patrimônio público e (v) possibilidade de legalização de ações criminosas como as “grilagens” de terra.

Como visto, as impugnações são graves e apontam de forma certa diversos problemas da nova regulação nacional sobre a regularização fundiária urbana. No entanto, por se tratarem de

argumentações de embasamento estritamente técnico-jurídico, deixam de apreender alguns sentidos menos imediatos dos dispositivos. Cabe destacar que, considerando o microsistema formado pela Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade sobre o tema da regularização e sua função de instrumento de garantia direta do direito à moradia e do direito à cidade, há uma clara desconformidade constitucional do novo modelo de regularização inaugurado pela MP 759 (BRASIL, 2016) - posteriormente convertida na Lei 13.465 (BRASIL, 2017) - como um todo, considerando a prioridade da titulação sob o paradigma da propriedade privada individual em uma visão mercadológica e privatista da terra e da moradia no Brasil.

Todas as questões aqui levantadas e a própria narrativa dos acontecimentos que guiaram o processo legislativo de conversão da MP 759 (BRASIL, 2016) em lei, deixam clara a dimensão contraditória e conflitiva do tema e da regulação legal em si, reforçando a importância de uma análise cuidadosa dos seus dispositivos.

Na próximo subitem, com o objetivo de demonstrar as relações de mediação e aprofundamento promovidas pela Lei 13.465 (BRASIL, 2017) entre o capitalismo sob dominância financeira e a terra urbana no Brasil, será realizada análise multidisciplinar de seus dispositivos com o objetivo de desvendar os objetivos, relações de poder, conflitos e contradições que se encontrem cristalizados no texto legal em estudo.

## 6.4 O novo marco regulatório legal da regularização fundiária e a mediação entre a dominância financeira e a terra urbana no brasil

Conforme destacado em diversos momentos ao longo da presente tese, a difusão do paradigma da propriedade privada individual - especialmente sobre as relações estabelecidas com a terra - se configura como um elemento de importância histórica no capitalismo (TOPALOV, 1973, p.8), seja por ser a propriedade o meio de dominação por excelência, que permite a extração da mais-valia e o ciclo de acumulação do capital, seja por ser ela um elemento de expansão da acumulação capitalista por meio de sua mercantilização, embora sempre incompleta (POLANYI, 2000, p.78).

No âmbito urbano, ao longo do tempo, a relação entre o capitalismo e a terra, apesar do caminho não linear, se desenvolveu no sentido da busca pela conversão, o mais completa quanto possível, da terra urbana, em mercadoria plena, dominada por relações em conformidade com a lógica mercadológica. Por sua vez, esta busca desencadeou múltiplos processos de resistência, institucionalizados ou não, definindo uma disputa que permanece como uma das contradições fundamentais do capitalismo até os dias atuais.

A hegemonia atual da dominância financeira representa um ponto de inflexão na disputa apontada acima, ao impor de forma ainda mais contundente a necessidade da homogeneização, a partir do regime da propriedade individual fundiária/imobiliária, na busca por uma acentuação da mercantilização da terra até sua conversão em ativo financeiro (HARVEY, 2015, p. 470).

Ainda retomando argumentos anteriormente trabalhados na presente tese, sabe-se que, no Brasil, a propriedade privada da terra sempre se constituiu em uma questão para os diversos governos que buscaram sucessivamente solucioná-la desde o século XIX. Uma série de arranjos históricos e políticos, já abordados no item 6.1, fez com que se estabelecessem relações sociais fora, ou apenas parcialmente inseridas, dos padrões capitalistas entre “proprietários” e a terra no Brasil.

Estas relações, que passavam desde a consideração da terra como único meio de sobrevivência para os mais pobres até fonte de prestígio social e poder político para os mais abastados (PEDROZA, 2011, p.121), impediram em larga medida as sucessivas tentativas de homogeneização do regime jurídico fundiário a partir do paradigma da propriedade privada individual e a promoção de novas etapas de mercantilização do largo estoque fundiário nacional.

Em uma análise sob o viés econômico, a conformação fundiária brasileira possibilitou uma exploração rentista da terra baseada em instâncias de poder político e social, bem como desestimulou sua incorporação ao processo produtivo capitalista, na condição de meio de produção. Já sob o viés político, é possível afirmar que a irregularidade sempre se configurou como um campo fértil para práticas de clientelismo, especialmente nas áreas mais pobres, reduzindo a necessidade de ações e promessas em troca de votos

dada a precariedade das condições gerais de vida nestas áreas (LEEDS, 2015, p.67; GONÇALVES, 2013, p.95).

A resistência às políticas e ações de homogeneização do regime jurídico da terra frequentemente foi traduzida em tentativas de barrar medidas de regularização fundiária e na baixa adesão a práticas registrais de delimitação das posses e propriedades.

De fato, as ocupações e a utilização de terras baseada na situação fática da posse se constituíram historicamente na principal forma de exploração fundiária, sendo certo que tanto os mais pobres quanto as classes mais abastadas se valem deste expediente, embora com objetivos distintos. Enquanto os mais pobres veem na ocupação e posse a única forma de ter acesso à terra, os mais abastados se utilizam destes formatos para aumentar seus lucros e/ou patrimônios sem dispêndio de capital.

Outro fator importante a ser destacado é o papel da propriedade privada na disseminação de relações rentistas, protagonistas no cenário de dominância financeira que vem caracterizando o capitalismo nas últimas décadas. Neste sentido, a regularização fundiária tem importante papel na expansão de relações rentistas via privatização de bens até então fora do mercado, descrita sob o conceito de “*value grabbing*” (ANDREUCCI et al., 2017).

No contexto brasileiro, parte substancial do estoque fundiário encontra-se em alguma medida passível deste tipo de apropriação, dado o amplo cenário de irregularidade que reforça a manutenção de relações não completamente inseridas no espectro capitalistas com a terra e dificulta o movimento de aprofundamento de sua mercantilização e conversão em ativo financeiro.

Temos então uma busca pela disseminação da propriedade privada individual a fim de possibilitar a extração de renda a partir do seu exercício. Este movimento, no entanto, leva a um aumento dos conflitos inter e intra classes pela distribuição dessa renda e tende a aumentar também as desigualdades socioespaciais (ANDREUCCI et al., 2017, p.3).

Assim, temos um cenário de sucessivas tentativas de homogeneização do regime jurídico fundiário que se consubstanciaram, historicamente, em construções/alterações de regulações legais, promovidas eminentemente pelo impulso estatal e marcadas por suas contradições, bem como pelos interesses das frações dominantes em

cada período. As relações entre a regulação legal, promovida pelo Estado, e os processos de inserção e adaptação às necessidades dos agentes protagonistas das diferentes etapas capitalistas já foi abordada anteriormente (capítulo 5).

Neste item será apresentado, como estudo de caso, a Lei 13.465 (BRASIL, 2017), e regulações posteriores, como principal instrumento, na atualidade, de homogeneização das terras e imóveis brasileiros sob o regime jurídico da propriedade privada plena, em um contexto de inflexão ultraneoliberal e aprofundamento da dominância financeira no país.

No cenário das funções legais no capitalismo da atualidade (MILHAUPT e PISTOR, 2008, p.4), a referida lei parece se inserir no exercício da proteção de direitos de propriedade – que dependem da sua efetiva implementação em larga escala – e da sinalização sobre a conduta do Estado – no caso sobre a reafirmação de seu compromisso de fixação das bases necessárias para a disseminação da dominância financeira no país.

Conforme visto anteriormente, a mudança regulatória promovida pela referida lei foi grande em termos de alteração do modelo da regularização fundiária, saindo de um paradigma que reconhecia a necessidade e a obrigatoriedade de uma regularização fundiária plena – envolvendo aspectos legais, registrais, urbanísticos, sociais e ambientais com a finalidade da garantia de direitos – para um paradigma de valorização do aspecto formal da titulação via propriedade privada individual, em uma busca pela homogeneização do regime jurídico fundiário do país.

Sob este viés, em um contexto marcado fortemente pela irregularidade fundiária como o brasileiro, a regularização fundiária baseada na disseminação ampla de títulos de propriedade privada da terra parece atender a alguns interesses e pressupostos de capitalistas ligados aos mercados financeiro e imobiliário. Estes interesses e pressupostos se relacionam diretamente com o aperfeiçoamento da mercantilização da terra e a homogeneização do estoque fundiário nacional sob o regime jurídico da propriedade privada individual, que se constituem em medidas estratégicas para o aprofundamento da inserção do país na lógica da dominância financeira que marca o capitalismo atual.

Como visto, nas últimas décadas foi delineado no país um sofisticado sistema jurídico e financeiro referente à financeirização e

securitização de títulos lastreados na propriedade imobiliária. No entanto, apesar dos esforços de regulamentação e do efetivo crescimento das transações com estes títulos, estas ainda apresentam um volume baixo de circulação de capital (PEREIRA, 2015, p.94). Com um sistema financeiro e jurídico bem delineado, esta dificuldade de desenvolvimento deve ser investigada especialmente nos aspectos relativos às bases destas transações, imbricadas na questão fundiária.

Uma hipótese que se levanta é que o cenário de irregularidade fundiária no país é um entrave para que as transações envolvendo a propriedade imobiliária sejam completamente inseridas no formato capitalista e, principalmente, para a alavancagem de um mercado de títulos dela derivados. Cabe reiterar que a irregularidade fundiária no Brasil não se circunscreve a recortes de classe social, havendo a percepção de que muitas propriedades imobiliárias pertencentes a classes abastadas, com grande potencial de comercialização e altos valores de mercado, também padecem desta espécie de “vício originário”, o que dificulta o desenvolvimento de um mercado propriamente capitalista para tais transações.

Na visão de Paulo Ferreira Filho, informado pela teoria de Hernando De Soto (2001):

o que é passível de transformar casas, salas comerciais e demais imóveis em capital são os títulos de representatividade de propriedade, inseridos num sistema formal de proteção. O título representativo se desprende da existência física do bem, ganhando autonomia no processo produtivo e gerando um potencial de multiplicação de riquezas. Uma propriedade inserida num sistema formal e coeso de representação, munido de um sistema legal de proteção, possui, basicamente, seis efeitos principais: a fixação do potencial econômico dos ativos; a integração das informações dispersas em um único sistema; a responsabilização das pessoas; a transformação dos ativos em bens fungíveis; a integração das pessoas e a proteção das transações. (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1455)

No entanto, não seria qualquer política de regularização fundiária que se adequaria ao alcance dos objetivos acima aclarados a partir da hipótese analítica proposta. Para promover, de forma

ainda mais ampla, o interesse das frações capitalistas ligadas aos mercados financeiro e imobiliário, tal como acima delineado, seria preciso regularizar de forma extensiva, rápida, de baixo custo (para o Estado e agentes imobiliários) e com regime jurídico fixado na propriedade privada plena.

Isto não era possível a partir do modelo trazido pela Lei 11.977 (BRASIL, 2009), que em seu capítulo III versava sobre a regularização fundiária. As legislações estaduais e municipais nela embasadas, apesar de suas limitações em termos de aplicação prática, em grande parte apresentavam uma visão da regularização mais voltada à garantia de direitos aos habitantes de áreas irregulares a partir de atuações positivas do Estado no sentido de sua promoção de forma ampla.

Apesar da dificuldade de aplicação prática dos dispositivos que incorporavam esta visão ampliada da regularização fundiária, é inegável o poder indutor do modelo legislativo para as políticas públicas e sua importância no cenário nacional de aplicação de políticas de regularização fundiária.

Além disso, um modelo legislativo mais protetivo garante, ao menos, algum espaço – mesmo que contraditório e ambíguo – para projetos garantistas e até emancipatórios no âmbito das políticas públicas. Trata-se de “frestas” constituídas pelo texto legal e que se tornaram cada vez menores com sua substituição, como veremos à frente

Essa visão garantista presente no marco regulatório anterior sobre a regularização fundiária, qual seja, a Lei 11.977 (BRASIL, 2009), consubstanciada em diversos de seus dispositivos e tomada como modelo para legislações estaduais e municipais, no entanto, poderia ser interpretada como empecilho para um objetivo de homogeneização do regime jurídico fundiário nacional - baseado em um modelo de regularização ampla, rápida e barata - a partir de uma chave analítica voltada ao privilégio de interesses de agentes ligados ao capital imobiliário e financeiro, conforme disposto anteriormente.

Neste cenário, e a partir de 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, tem-

se o rompimento deste paradigma mais protetivo da regularização fundiária por meio da edição da MP 759 (BRASIL, 2016), um ato unilateral do chefe do executivo.

Conforme visto anteriormente, sem qualquer participação democrática, a referida Medida Provisória alterava o paradigma das políticas de regularização fundiária pelo país, estabelecendo princípios como os da competitividade e eficiência, além de firmar compromisso claro com a titulação irrestrita a partir da propriedade privada individual, que pode ser obtida de forma muito mais rápida e barata em relação à concretização das medidas necessárias à regularização fundiária plena.

A Medida Provisória 759 (BRASIL, 2016) deu origem à Lei 13.465 (BRASIL, 2017), cujo texto final foi resultado de diversas negociações ocorridas ao longo do processo legislativo, em parte concessões a movimentos de profissionais e da sociedade civil ligados à questão fundiária, que atuaram 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. Nas palavras de Ferreira Filho:

A lei n. 13.465/2017, revogando grande parte da lei n. 11.977/2009, mudou a lógica na condução da política pública de regularização fundiária urbana. O referido diploma legal visou à desburocratização dos projetos de regularização fundiária e deu um enfoque especial à concessão de títulos de propriedade. (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1462)

Em uma análise mais pragmática, passa-se a apresentar as principais alterações cristalizadas no ordenamento jurídico nacional pela Lei 13.465 (BRASIL, 2017), que demonstram a alteração do

modelo de regularização fundiária supracitada e explicitam de forma mais contundente os objetivos de sua edição a partir das hipóteses e constatações referenciadas ao longo deste capítulo. Algumas destas alterações já foram elencadas no item anterior por terem se mantido desde a redação original da MP 759 (BRASIL, 2016), mas serão abordadas aqui em mais detalhes.

Cabe aqui reiterar que a análise proposta é textual, sem abranger o alcance prático das medidas, em um reconhecimento do poder indutor do texto legal e da sua capacidade de cristalizar certos arranjos e intenções em voga em determinado momento histórico.

Inicialmente, cabe destacar o aumento da responsabilidade atribuída aos municípios no âmbito da regularização fundiária. Embora os municípios sejam os protagonistas por excelência das ações de regularização, tendo em vista inclusive suas competências constitucionalmente estabelecidas, a Lei 13.465 (BRASIL, 2017) traz procedimentos e prazos que podem ser de difícil cumprimento para grande parte dos municípios brasileiros que, como visto, possuem dificuldades de estrutura técnica e econômica. Como exemplo, cabe citar o artigo 30, § 2º e § 3º<sup>40</sup>.

Esse movimento de aumento das responsabilidades municipais pode ser relacionado com o ajuste da governança interfederativa em curso nos últimos anos no sentido da destruição dos arranjos de solidariedade entre os entes federativos componentes da república brasileira e aumento das responsabilidades individuais dos entes, levando à adoção de modelos de governança empreendedores e empresariais, com reformas amplas do setor público em nome de uma maior eficiência relativa a metas de ajustes fiscais aptas a garantir aportes diretos de capitais privados, especialmente estrangeiros.

Superada essa consideração de ordem mais geral, o primeiro ponto específico da lei que merece atenção surge logo no seu primeiro

---

<sup>40</sup> Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:

§ 2º O Município deverá classificar e fixar, no prazo de até cento e oitenta dias, uma das modalidades da Reurb ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento.

§ 3º A inércia do Município implica a automática fixação da modalidade de classificação da Reurb indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo da Reurb, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo Município, mediante estudo técnico que a justifique.

artigo – 9º - destinado à regularização fundiária urbana<sup>41</sup>. Trata-se do próprio conceito de regularização fundiária que, em relação ao texto do artigo. 46 da Lei 11.977 (BRASIL, 2009), suprime sua parte final onde se lia: “de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”(BRASIL, 2009).

A retirada expressa desta oração pelo legislador (visto que o resto do conceito permaneceu fundamentalmente igual) indica o descompromisso do novo modelo de regularização fundiária com a garantia de direitos, o que introduz a ideia – reforçada em outros dispositivos desta legislação – de que seu foco é a dimensão econômica, conforme já suposto em momentos anteriores da presente tese.

Ainda no parágrafo 1 do artigo 9, a Lei 13.465 (BRASIL, 2017) estabelece os princípios que deverão nortear as políticas de regularização fundiária instituídas durante a sua vigência<sup>42</sup>. O primeiro princípio elencado é o da sustentabilidade econômica, seguido pela eficiência na ocupação do solo.

Apesar do conteúdo indeterminado de ambos os princípios, inéditos no ordenamento jurídico nacional, a sustentabilidade econômica remete à ideia de transformar os territórios irregulares em áreas que possam trazer retorno econômico aos investimentos eventualmente realizados para sua regularização, conseguindo se sustentar no sentido de gerar ganhos equiparáveis aos seus

---

<sup>41</sup> Art. 9º da Lei 13.465 (BRASIL, 2017): Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Artigo 46 da Lei 11.977 (BRASIL, 2009): Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

<sup>42</sup> Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. § 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

gastos. Por sua vez, eficiência na ocupação do solo evoca uma ideia cara ao neoliberalismo que é justamente a de valorizar as ações que conseguem obter maiores resultados a partir do menor dispêndio, seja de recursos monetários ou energéticos. Em relação à redação da MP 759 (BRASIL, 2016), foi retirado o princípio da competitividade, completamente estranho à própria natureza da regularização fundiária.

Embora não seja claro o sentido prático que possa ser atribuído a cada um dos princípios, a partir das considerações realizadas acima e do ineditismo de ambos no ordenamento jurídico nacional, eles parecem corroborar com a função de sinalização da lei no sentido da primazia de uma visão economicista da regularização fundiária, alinhada a paradigmas neoliberais e financeiros, como a eficiência e sustentabilidade econômica. Em relação à Lei 11.977 (BRASIL, 2009) a mudança é drástica, visto que seu artigo 48 enumerava cinco princípios todos alinhados a uma gramática protetiva<sup>43</sup>, como o acesso à terra urbanizada e a participação dos interessados em todas as etapas do processo.

O terceiro ponto que cabe ser destacado se refere ao instrumento da legitimação fundiária, já introduzido pela MP 759 (BRASIL, 2016) e regulado na seção III da Lei 13.465 (BRASIL, 2017)<sup>44</sup>. Esta pode

<sup>43</sup> Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios:

I - ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

II - articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;

III - participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;

IV - estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e

V - concessão do título preferencialmente para a mulher.

<sup>44</sup> Seção III

#### Da Legitimação Fundiária

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

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

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

II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de

ser considerada a maior inovação da lei ao permitir que ocupantes de áreas irregulares, públicas ou privadas, adquiram o título de propriedade de seus imóveis de forma bastante desburocratizada e rápida, sem necessidade de maiores intervenções no território, decurso de prazos ou burocracias administrativas.

Esse instrumento traduz a essência da Lei 13.465 (BRASIL, 2017), que pode ser resumida em duas expressões: desburocratização de procedimentos e titulação ampla via propriedade privada individual, reforçando a sobreposição dos aspectos formais sobre os materiais relacionados com os impactos territoriais das políticas de regularização fundiária (HERMANY e VANIN, 2017, p.489).

Importante ressaltar que o instrumento da legitimação fundiária traz a oportunidade, inédita até então, para que os ocupantes de áreas públicas irregulares obtenham a titulação direta via propriedade de seu imóvel. Até então, pela vedação da utilização da usucapião em áreas públicas, estas apenas poderiam ser tituladas na forma de concessões de uso, com requisitos específicos e prazo determinado, ou passar pelo procedimento de demarcação urbanística e legitimação de posse, demorado e de natureza discricionária em

---

imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

§ 2º Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

§ 3º Deverão ser transportadas as inscrições, as indisponibilidades ou os gravames existentes no registro da área maior originária para as matrículas das unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária.

§ 4º Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

§ 5º Nos casos previstos neste artigo, o poder público encaminhará a CRF para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensados a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam.

§ 6º Poderá o poder público atribuir domínio adquirido por legitimação fundiária aos ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, mediante cadastramento complementar, sem prejuízo dos direitos de quem haja constado na listagem inicial.

Art. 24. Nos casos de regularização fundiária urbana previstos na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, os Municípios poderão utilizar a legitimação fundiária e demais instrumentos previstos nesta Lei para conferir propriedade aos ocupantes.

relação à administração pública.

Sendo assim, dado o grande volume de ocupações em terras públicas, inclusive pela herança histórica das terras devolutas, o instrumento representa uma facilitação sem precedentes, quanto ao volume e rapidez, de titulações via propriedade privada plena, sendo peça chave para o alcance do objetivo da homogeneização do regime jurídico da terra no Brasil, já abordado na presente tese.

Como visto, essa homogeneização de forma ampla, rápida e de baixo custo parece fundamental para inaugurar uma nova etapa de mercantilização da terra no Brasil, permitindo, no limite, o desenvolvimento de um mercado de títulos securitizados nela lastreados como expressão de sua conversão em ativo financeiro. Mercado este que, cabe destacar, se apresenta como importante fronteira de expansão da acumulação financeirizada, consideradas as pelas dimensões territoriais continentais do Brasil.

Uma outro ponto a ser destacado na Lei 13.465 (BRASIL, 2017), e que já encontrava previsão na MP 759 (BRASIL, 2016), é a possibilidade de dissociação entre a titulação e urbanização das áreas a serem regularizadas, prevista no art. 36, par. 3<sup>45</sup>. Trata-se de previsão que vai ao encontro do objetivo precípua da lei de promoção da titulação de forma a homogeneizar o regime jurídico nos moldes da propriedade privada, como já afirmado anteriormente. A possibilidade de que as medidas de urbanização sejam realizadas em momento posterior, a partir de um cronograma apresentado no momento do projeto e sem o estabelecimento de qualquer penalidade no caso de descumprimento, as aproxima de um cenário de não execução, resumindo a regularização fundiária a um instrumento de titulação como já anunciado.

Seguindo o destaque dos pontos mais importantes da Lei 13.465 (BRASIL, 2017), cabe tratar do direito real de laje – instituído pela MP 759 (BRASIL, 2016) e regulamentado em detalhes pelo capítulo V da Lei 13.465 (BRASIL, 2017). Tal instrumento foi previsto para abarcar situações específicas de habitações irregulares sobrepostas, pertencentes a núcleos familiares distintos (caso típico das favelas

---

<sup>45</sup> Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:

§ 3º As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.

cariocas, altamente verticalizadas). Embora o instrumento tenha instituído um direito real próprio, parte significativa da literatura jurídica dedicada ao tema entende que se concede a propriedade individual plena a estes ocupantes, tendo em vista as características atribuídas a este suposto novo direito real pela lei (GAZOTTO e XAVIER, 2019).

Além disso, apesar da existência de discussão quanto à natureza do direito a ser reconhecido para os ocupantes dos andares de cima da construção base - as “lajes” -, o texto legal deixa claro que esta construção deverá estar regularizada, com titulação baseada na propriedade privada individual e devidamente registrada em cartório.

Ou seja, trata-se de mais uma inovação da lei em análise que possibilita a disseminação rápida e barata do regime jurídico da propriedade privada individual no Brasil. Este instrumento apresenta clara inspiração na teoria do capital morto de De Soto (2001), no sentido de objetivar a dinamização econômica por meio da regularização da terra, com a aposta de que esta medida trará investimentos dos moradores em seus imóveis e fomentará a circulação creditícia pelo incremento da garantia em eventuais operações de crédito solicitadas por estes moradores.

Além dos pontos acima destacados, importante ainda tratar de uma especificidade do texto legal contida em seu artigo 11, par. 6<sup>46</sup>, qual seja, a possibilidade da aplicação das disposições da regularização urbana em “imóveis localizados em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei n. 5868, de 12 de dezembro de 1972” (BRASIL, 2017).

Essa disposição desconsidera o planejamento territorial e tributário dos municípios ao permitir a expansão da área urbana sem observância de qualquer plano ou diretiva municipal. Com isso, sobrecarrega a administração municipal ao aumentar a abrangência do território que poderá demandar a instalação de infraestrutura e serviços urbanos e reduz drasticamente a importância do plano

---

<sup>46</sup> Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

§ 6º Aplicam-se as disposições desta Lei aos imóveis localizados em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 .

diretor enquanto instrumento de planejamento territorial e da política urbana dos municípios.

Nas palavras de Hermany e Vanin:

compreende-se como equivocada a opção da Medida Provisória em incluir a possibilidade de regularização fundiária urbana para áreas rurais. Tal opção gera um grave problema ao planejamento urbano, uma vez que acarretará pequenos fragmentos urbanos na área rural gerando uma imposição fática no aumento do perímetro urbano; um custo elevado de infraestrutura e serviços públicos, que terão que ser levados até as localidades; sem contar na definição do índice básico e possibilidade de aplicação de potencial construtivo nestas áreas que, caso não exista uma atenção especial no momento da regularização, poderão valer-se daqueles aplicados no centro da cidade, o que ocasionará, em breve, uma sobrecarga urbana nestas localidades. (HERMANY e VANIN, 2017, p.501)

Isso tudo com o objetivo de facilitar a regularização fundiária destas áreas, visto que a regularização rural – prevista na mesma lei – é muito mais complexa e demorada. Ao que tudo indica, o legislador quis alargar, o máximo possível, o âmbito de aplicação do novo paradigma de regularização fundiária urbana, pautado na eficiência, sustentabilidade econômica e na disseminação da propriedade privada individual entre os ocupantes de terras.

Também não se pode deixar de destacar a importância assumida pela regularização fundiária urbana de interesse específico (REURB-E), destinada às camadas média e alta da população, na nova lei. Enquanto no marco regulatório anterior, Lei 11.977 (BRASIL, 2009), este tipo de regularização fundiária era citada em apenas 2 artigos, de forma bastante residual<sup>47</sup>, na

---

<sup>47</sup> Art. 61. A regularização fundiária de interesse específico depende da análise e da aprovação do projeto de que trata o art. 51 pela autoridade licenciadora, bem como da emissão das respectivas licenças urbanística e ambiental.

§ 1º O projeto de que trata o caput deverá observar as restrições à ocupação de Áreas de Preservação Permanente e demais disposições previstas na legislação ambiental.

§ 2º A autoridade licenciadora poderá exigir contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais, na forma da legislação vigente.

Lei 13.465 (BRASIL, 2017) ganha paridade de tratamento e por vezes até mesmo se sobrepõe à regularização fundiária de interesse social (REURB-S), sendo possível citar como exemplo seu tratamento – inclusive preferencial - no âmbito da regulamentação do instrumento da legitimação fundiária, conforme pode ser depreendido da leitura do artigo 23, § 1º<sup>48</sup> que estabelece condições apenas para a REURB-S.

O pouco interesse do marco regulatório anterior pelo tema da regularização fundiária de interesse específico se justifica pelo seu propósito de garantir direitos, sendo que para as camadas média e alta da população a irregularidade fundiária não é uma ameaça a qualquer de seus direitos, contando apenas com implicações econômicas na mercantilização de suas propriedade.

---

Art. 62. A autoridade licenciadora deverá definir, nas licenças urbanística e ambiental da regularização fundiária de interesse específico, as responsabilidades relativas à implantação:

I – do sistema viário;

II – da infraestrutura básica;

III – dos equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária; e  
IV – das medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental eventualmente exigidas.

§ 1º A critério da autoridade licenciadora, as responsabilidades previstas no caput poderão ser compartilhadas com os beneficiários da regularização fundiária de interesse específico, com base na análise de, pelo menos, 2 (dois) aspectos:

I – os investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores; e

II – o poder aquisitivo da população a ser beneficiada.

§ 2º As medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental exigidas na forma do inciso IV do caput deverão integrar termo de compromisso, firmado perante as autoridades responsáveis pela emissão das licenças urbanística e ambiental, ao qual se garantirá força de título executivo extrajudicial.

<sup>48</sup> Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

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

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

II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e

III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

Qualquer análise sobre esta alteração precisa ressaltar que múltiplos interesses parecem estar representados ali, ainda que em diferentes escalas. Primeiramente, no âmbito local, cabe reiterar aqui o dado de que a irregularidade fundiária urbana no país atinge também imóveis de alta renda, ocupados por elites com algum nível de influência sobre a legislação e as políticas públicas. No caso em tela, muito se fala sobre a influência da elite proprietária de imóveis irregulares situados na cidade de Brasília nas várias disposições sobre o tema que parecem favorecer a regularização da sua situação e a titulação via propriedade privada.

Em segundo lugar, em âmbito nacional, sabe-se que os imóveis irregulares de alta renda constituem um contingente poderoso de capital que sofre um processo de desvalorização sem a formalização sob o regime da propriedade privada. Assim, tendo em vista a finalidade precipuamente econômica dada ao novo paradigma de regularização fundiária, tornam-se alvo importantes para a lei.

Por fim, em âmbito internacional – entendendo aqui as demandas inerentes à lógica da dominância financeira do capitalismo em âmbito global – temos aqui uma fronteira privilegiada de mercantilização e financeirização da terra urbana, tendo em vista a maior facilidade de adesão dos novos proprietários à lógica mercadológica e financeirizada da terra, visto que as classes média e alta, em sua maioria, já enquadram suas relações com a terra nos moldes capitalistas.

No âmbito procedimental e registral, cabe destacar a clara intenção de uma simplificação dos procedimentos de regularização fundiária urbana e um incremento das disposições específicas sobre registro, que agora passam a ocupar todo um extenso capítulo (Capítulo IV da Lei 13.465). Para além da simplificação do próprio procedimento de registro, a partir da figura da Certidão de Regularização Fundiária – CRF, espécie de documento único e simplificado apto a promover o registro dos imóveis regularizados, o novo marco regulatório busca sanar a questão da falta de controle da veracidade do conteúdo dos registros pela exigência do memorial descritivo das áreas, georreferenciamento e a previsão de unificação nacional do acesso aos registros locais por meio da informatização.

A simplificação do procedimento administrativo e registral reduz custos e também o tempo necessário para a regularização, indo

ao encontro da hipótese defendida de um modelo de regularização capaz de ser mais amplo, rápido e barato a fim de homogeneizar, tanto quanto possível, o regime jurídico das terras nacionais com base na propriedade privada individual.

Por sua vez, as inovações registrais, especialmente relacionadas com a segurança, homogeneidade e facilidade de acesso aos registros fundiários/imobiliários também cumprem um papel em nossa hipótese ao garantir maior segurança às transações envolvendo a terra de forma direta ou indireta, possibilitando seu crescimento no país.

Um último ponto que merece destaque neste esforço de destrinchar o texto legal é a facilitação de transferência de terras públicas, promovida por diversos dispositivos ao longo do novo marco regulatório.

Inicialmente, havia uma demanda de técnicos e ocupante por medidas de facilitação com foco na regularização fundiária de interesse social. Tratava-se de demanda de cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade, que se estende às propriedades públicas, especialmente àquelas sem destinação específica, chamadas de bens dominicais (PAMPONET e SANTOS, 2017, p.137).

Apesar da existência da demanda para a facilitação de processos de regularização em terras/imóveis públicos, esta tinha um cunho restrito para o atendimento de população de baixa renda em programas de regularização fundiária. Com isso, pretendia-se que terras/imóveis públicos ocupados por não exercerem sua função social pudessem cumprir o princípio constitucional ao servir de base para programas de regularização capazes de melhorar as condições de vida e garantir direitos aos ocupantes, por meio de medidas urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas.

No entanto, o novo marco regulatório da regularização fundiária parece incorporar uma espécie de cláusula geral de transferência de imóveis públicos, sem maiores restrições para seu repasse em casos de regularização fundiária de interesse específico, prevendo apenas o pagamento nestes casos, embora sem regulamentação suficiente quanto a procedimentos de avaliação.

Seja via legitimação fundiária, seja nas disposições específicas de transferência de bens da União, parece haver uma disposição

firme do executivo e do legislativo federal no sentido da privatização na entrega do patrimônio imobiliário nacional. Esta disposição se coaduna com o modelo de governança de terras adotado na elaboração da nova lei. De fato, os relatórios de órgãos multilaterais sobre o tema apontaram para o “problema” do grande volume de imóveis de propriedade estatal e a falta de controle da administração sobre eles (BANCO MUNDIAL, 2014, p.71; FAO 2017, p.47).

Sendo assim, a abertura – o tanto quanto possível – das possibilidades de transferência de imóveis públicos para o domínio privado estaria em conformidade com as recomendações internacionais, além de reforçar a lógica da homogeneização do regime jurídico com base na propriedade privada individual, já defendida anteriormente como um dos principais objetivos da mudança regulatória que ora se analisa.

Nas palavras de Ferreira Filho:

Ora, claramente o legislador buscou a concessão facilitada de títulos de propriedade aos ocupantes, inclusive de terras públicas, de núcleos urbanos informais, o que se coaduna com a lógica traçada nas subseções anteriores, acreditando-se que os títulos de representatividade de propriedade servem não apenas para dar maior segurança jurídica aos ocupantes, mas também fomenta o potencial de crescimento econômico do país. (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1464)

Em vias de conclusão da análise pormenorizada da Lei 13.465 (BRASIL, 2017) é importante apontar, para além de seus dispositivos que indicam a adoção de recomendações internacionais para a inserção do enorme estoque fundiário brasileiro em uma nova etapa de mercantilização, seu caráter híbrido em relação às regulações anteriores (Lei 11.977 e MP 759). Esse caráter híbrido se deve à forte resistência ao texto da MP que lhe deu origem, demonstrada no curso do processo legislativo. Essa resistência, associada à pressão do governo na aprovação, levou a uma série de concessões em relação à proposta inicial, embora incorporadas de forma descuidada e muitas vezes com trechos conflitantes dentro da própria lei.

Deste modo, a Lei 13.465 (BRASIL, 2017) mantém o “código genético” da MP 759 (BRASIL, 2016), com a busca por uma

homogeneização do regime jurídico e registral fundiário sob o paradigma da propriedade privada individual, ao mesmo tempo em que incorpora instrumentos e previsões trazidos anteriormente pela Lei 11.977 (BRASIL, 2009), mas de forma insuficiente para mitigar a mudança de modelo operada, qual seja, da regularização fundiária plena para um modelo de regularização voltado à titulação.

Dado o cenário fundiário brasileiro anteriormente exposto e as peculiaridades de sua inserção no cenário internacional do capitalismo internacional sob dominância financeira, espera-se que tenha sido possível demonstrar as influências e objetivos que orientaram a alteração do marco regulatório e do modelo de regularização fundiária, com privilégio exatamente dos interesses de agentes capitalistas ligados aos mercados financeiro e imobiliário. A análise dos dispositivos aqui realizada, revela o objetivo de promover a ampliação, rapidez<sup>49</sup> e barateamento da regularização fundiária com foco em sua dimensão registral, permitindo maior controle registral e a homogeneização do regime jurídico incidente sobre a terra no país.

Sobre as possíveis consequências da homogeneização de regime jurídico e registral, importante destacar que a promoção de uma nova etapa de mercantilização deve ser encarada como objetivo imediato, visto o amplo cenário de irregularidade e construção de relações sociais e econômicas em parâmetros diversos dos do capitalismo em relação à terra no país. No entanto, o incremento do processo de financeirização com lastro na terra, em especial a urbana, não deve ser perdido de vista, mas sim considerado como um objetivo mediato, uma espécie de segunda etapa a ser executada, embora a impossibilidade de linearidade nos processos históricos nos permita já apontar iniciativas nesse sentido, como as crescentes regulações sobre os Fundos de Investimento Imobiliário – FIIs.

---

<sup>49</sup> 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.

### **6.4.1 O pós 13.465/17**

Nos últimos três anos, corroborando nosso argumento de que a regularização fundiária se tornou uma das pautas prioritárias no cenário de inflexão ultraneoliberal, várias regulações legais foram editadas tratando do tema da regularização fundiária. Todas elas se apresentam em consonância com o ideário de regularização trazido pela 13.465 (BRASIL, 2017) e apresentado anteriormente, qual seja: foco na regularização formal/registral via propriedade privada, de forma extensiva, rápida e barata, e privatização de terras/imóveis públicos, inclusive com previsão de medidas de financeirização.

O primeiro fato que merece atenção é que cinco das seis regulações que serão aqui destacadas se originaram como Medidas Provisórias, atos unilaterais e exclusivos do poder executivo, conforme visto anteriormente. Essa característica, já analisada na presente tese, reforça o interesse do poder executivo no tema e traz uma dimensão antidemocrática nas propostas encaminhadas por esta via. Isto porque, conforme já visto, essas medidas possuem vigência imediata independente de qualquer debate ou consulta popular, reduzindo ou anulando sua legitimidade social.

Sem pretensão de esgotar analiticamente tais regulações, passa-se a apresentar as aquelas que têm relação com a terra urbana, trazendo seus pontos principais e buscando relacioná-los com a dinâmica de alteração de paradigma apresentada no curso do presente trabalho.

Adotando uma sequência cronológica, após a edição da Lei 13.465 (BRASIL, 2017) foi editado o decreto n. 9310 (BRASIL, 2018), já durante o governo do presidente Jair Bolsonaro. Esta regulação deveria ter como função única a regulamentação de dispositivos específicos da nova Lei, não mais em âmbito nacional, mas sim na esfera administrativa federal. No entanto, se utilizando de uma equivocada técnica legislativa, o referido decreto reproduz os dispositivos da Lei 13.465 (BRASIL, 2017), alterando alguns deles sob uma lógica corretiva de algumas disposições consideradas como “equivocos” pelo governo federal. Embora esta utilização pudesse macular o decreto de inconstitucionalidade, o que implicaria sua nulidade, esta não foi requerida por nenhum agente legitimado, sendo certo que tal ato

regulatório permanece integralmente em vigor até hoje.

Como o decreto é um ato exclusivo do chefe do executivo, mais uma vez temos uma iniciativa inovadora no ordenamento jurídico sobre o tema da regularização fundiária a partir de manifestação unilateral, esta nem sequer sujeita à convalidação pelas casas legislativas, como no caso da Medida Provisória.

Quanto ao seu conteúdo, cabe destacar as principais alterações que apresentam pertinência temática com os pontos anteriormente destacados. A primeira alteração é a autorização para a regularização fundiária de interesse específico (média e alta renda) em áreas ocupadas por unidades imobiliárias não residenciais.

Parece que estamos diante, aqui, de mais uma expansão das possibilidades de aplicação da regularização fundiária, interpretada na Lei 13.465 (BRASIL, 2017), primordialmente, como titulação dos imóveis via propriedade privada individual. Além disso, essa autorização para a regularização de imóveis não residenciais de média e alta renda facilita a transferência de bens públicos para estas atividades, em afronta a princípios constitucionais e administrativos básicos como a observância do interesse público.

O referido decreto também prevê toda uma seção dedicada à regulamentação do levantamento topográfico georreferenciado, que passa a constar entre os requisitos mínimos do projeto de regularização fundiária, que por sua vez deve compor a Certidão de Regularização Fundiária a ser levada a registro nos casos de aplicação do instrumento da legitimação fundiária. Ouseja, o decreto estabelece regramento específico orientado no sentido da homogeneização dos registros de propriedade fundiária/imobiliária, o que também se adequa às recomendações internacionais de governança urbana e às demandas por segurança jurídica e homogeneidade no que se refere ao regime jurídico e registral da propriedade urbana.

Por fim, dentro do escopo da presente análise, o referido decreto adota, em suas disposições finais e transitórias, dispositivos que confirmam e fortalecem as medidas facilitadoras de transmissão de imóveis públicos para ocupantes privados, com dispensa da desafetação expressa do bem, autorização legislativa para a venda, avaliação prévia do imóvel e abertura de licitação. Estas medidas ganham relevância na medida em que se aplicam tanto à regularização de interesse social (baixa renda), quanto à de interesse

específico (média e alta renda), colocando em xeque o cumprimento de princípios constitucionais e administrativos, conforme discussão já realizada anteriormente.

Cabe destacar que a “liberação de terras” não utilizadas para “evitar externalidades” ou para “fornecer bens ou serviços públicos” é um dos indicativos da boa governança de terras proposta por organismos multilaterais como o Banco Mundial (2014, p.65) e a FAO (2017, p.43). Na visão destes organismos, a “liberação” de terras públicas reduz os gastos estatais, aumenta a oferta de terras no mercado e os recursos públicos a partir das contrapartidas obtidas pelas terras, sem considerar o papel deste patrimônio imobiliário no cumprimento de funções estatais.

Ainda no ano de 2018, foi apresentada a Medida Provisória n. 852/18, posteriormente convertida na Lei 13.813 (BRASIL, 2019). Esta Lei dispõe sobre a transferência e gestão de dois significativos estoques fundiários/imobiliários da União: os imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S/A - RFFSA e os imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, para entes privados.

Na linha do estímulo à transferência de terras/imóveis públicos já estabelecida na Lei 13.465 (BRASIL, 2017), a Lei 13.813 (BRASIL, 2019) detalha os procedimentos e possibilidades para os dois estoques fundiários/imobiliários acima descritos. Trata-se de regulação que estabelece condições favoráveis para a alienação para particulares, além de prever a utilização de imóveis para a integralização de fundos de investimentos, a serem criados às custas da União.

A previsão da privatização de imóveis públicos via fundo de investimento é a principal novidade trazida pela referida lei, tornando mais evidentes os nexos entre a disseminação da propriedade privada e os interesses de agentes capitalistas ligados ao mercado financeiro, afinados com o cenário de dominância financeira internacional.

A segunda regulação é a Medida Provisória 915 (BRASIL, 2019), posteriormente convertida na Lei 14.011 (BRASIL, 2020). Trata-se de mais uma regulação sobre a gestão e alienação de imóveis da União, embora de abrangência mais ampla e mais detalhada que a Lei 13.813 (BRASIL, 2019) apresentada anteriormente. A referida Lei aprofunda o processo de privatização de terras/imóveis da União possibilitando avaliação com base em planta de

valores (notadamente defasada) sem visita presencial e autorizando a concessão de descontos. Além disso, trata expressamente da preferência geral pela venda dos imóveis/terras públicas, sem qualquer finalidade preferencial (como a habitação de interesse social), conforme previsto no art. 22, parágrafo 4.

Ainda no sentido do aprofundamento da privatização e financeirização do estoque imobiliário e fundiário, a Lei prevê a utilização da estrutura do BNDES para a realização de estudos e execução de plano de desestatização de ativos imobiliários da União (art. 24-D), além de garantir a possibilidade de que a desestatização se dê pela constituição e integralização de fundo de investimento imobiliário (art. 24-D, II). Ou seja: trata-se de submeter imóveis/terras públicas ao regime da propriedade privada individual e, de uma só vez, ainda abrir as portas para seu ingresso nas dinâmicas financeiras, por meio de sua integralização em fundos de investimento imobiliário.

A terceira regulação que se pretende destacar aqui trata da temática da regularização fundiária em terras da União, com a finalidade de “ampliar seu alcance”. Mais uma vez se está diante de uma regulação originada como Medida Provisória (n. 910 - BRASIL, 2019) que, não tendo sido apreciada pelo Congresso Nacional no prazo constitucional foi convertida em um Projeto de Lei, de n. 2633 (BRASIL, 2020). A referida MP ficou conhecida nos meios de comunicação como “MP da Grilagem” (OLIVEIRA, 2020 e FELLET, 2020) e sua conversão em projeto de lei por falta de aprovação do congresso no prazo já demonstra as controvérsias envolvidas em seu texto.

A justificativa apresentada em anexo ao texto do projeto de lei já se refere expressamente à regularização fundiária como instrumento de dinamização econômica, utilizando este fato como justificativa para sua disseminação territorial.

O referido projeto de lei estabelece expressamente a alienação como forma preferencial de regularização em terras/imóveis da União (art. 2 e 6) e facilita a aquisição, por exemplo, pela previsão de pagamento de terras na Amazônia legal pelo valor da terra nua. Mas o ponto principal do projeto, e o mais controverso, é a possibilidade de regularização fundiária por autodeclaração e sem vistoria prévia pelo INCRA em imóveis de até 6 módulos fiscais (art. 13). Cabe destacar que no norte do Brasil os módulos fiscais

variam, em média, entre 70 e 110 hectares (INCRA, 2013) e que, portanto, estamos falando de áreas de 420 a 660 hectares passíveis de regularização pela simples declaração de posse, sem vistoria prévia do órgão público responsável – INCRA. Basta a declaração para que a pessoa (física ou jurídica) adquira a propriedade da área formalizada.

Percebe-se porque a Medida Provisória convertida no Projeto de Lei recebeu o “apelido” de MP da grilagem. Sem dúvidas esse tipo de previsão estimula a prática de fraudes na região, visto que garante a formalização da propriedade sem qualquer verificação prática da declaração feita. Cabe destacar que no texto original da Medida Provisória a autodeclaração como modalidade de regularização fundiária era permitida para imóveis de até 15 módulos fiscais.

Para além do estabelecimento de uma modalidade autodeclaratória de regularização – o ápice da estratégia iniciada pela Lei 13.465 (BRASIL, 2017) de estabelecimento de um modelo de regularização fundiária rápido, barato e que pudesse disseminar a propriedade privada individual no país – o referido projeto de lei também traz previsão expressa de estímulo à utilização dos imóveis/terras como garantia de crédito, mesmo que durante o pagamento do valor devido pela alienação (art. 15, parágrafos 1 e 7).

Os pontos acima destacados deixam clara a intenção do projeto de aprofundamento do modelo de regularização instaurado pela Lei 13.465 (BRASIL, 2017), já analisada de forma detida anteriormente. Trata-se do estabelecimento das condições para uma disseminação de títulos de propriedade privada individual, permitindo uma nova etapa de mercantilização e estimulando seus usos financeiros, inclusive como lastro de títulos securitizáveis, conforme hipótese defendida na presente tese. O referido PL ainda não foi votado pela circunstância da pandemia que passou a pautar os trabalhos legislativos.

Outra regulação que merece destaque no período pós aprovação da Lei 13.465 (BRASIL, 2017) é o projeto de lei 413 (BRASIL, 2020). Trata-se da única das regulações aqui citadas que não teve origem de uma Medida Provisória, não partindo, portanto, de um ato unilateral do chefe do poder executivo nacional.

O projeto tem como objetivo declarado “alterar a regularização fundiária para ampliar o conjunto de alternativas para a titulação

definitiva da propriedade privada” (BRASIL, 2020), estando claro o caráter de reforço e aprofundamento dos objetivos trazidos pela Lei 13.465 (BRASIL, 2017).

A justificativa apresentada ao projeto de lei associa diretamente o título à integração da população ao sistema bancário e financeiro formal, com destaque para a utilização do imóvel como garantia creditícia. A explicitação do vínculo entre terra e dominância financeira não poderia ser mais direta. A ideia do legislador, que vai ao encontro da hipótese problematizada na presente tese, é que a homogeneização do regime jurídico fundiário sob o paradigma da propriedade privada individual é uma ponte direta para o aquecimento do mercado de crédito e, em consequência, do mercado financeiro, por meio da securitização de títulos lastreados na terra.

Sob um aspecto analítico mais geral, é importante destacar que o referido projeto promove diversas alterações no Estatuto da Cidade – lei geral sobre política urbana – no sentido de submeter diversos dos seus instrumentos ao princípio da liberdade econômica, inaugurado em nosso ordenamento pela Lei 13.874 (BRASIL, 2019). Trata-se da positivação da supremacia de interesses privados na política urbana, em detrimento dos princípios do interesse público e da justiça social.

Essa submissão à liberdade econômica se expressa, no âmbito específico da regularização fundiária, se expressa na possibilidade de que esta seja integralmente realizada por ente privado, abrindo um novo mercado para agentes imobiliários e aumentando a possibilidade de disseminação de títulos, especialmente considerando a incapacidade econômica estatal característica do momento atual. Ainda sobre a possibilidade de realização da regularização fundiária por entes privados, o referido projeto permite que o próprio imóvel a ser regularizado seja dado em garantia da dívida decorrente do processo de regularização, no formato da alienação fiduciária.

Além disso, o projeto reitera o incentivo à utilização do imóvel como garantia creditícia (art. 13- B) já existente em outras regulações do período aqui analisado. Como visto na exposição aqui realizada sobre a justificativa do referido projeto, esse aspecto se coaduna com a hipótese problematizada na presente tese, da irregularidade fundiária como nó para o desenvolvimento de um mercado financeiro lastreado na terra urbana.

Por fim, a última regulação que se pretende destacar é a Medida Provisória 996 (BRASIL, 2020), que estabelece o “Programa Casa Verde e Amarela”, nova iniciativa habitacional que substitui o Programa Minha Casa Minha Vida, já abordado na presente tese.

O primeiro aspecto que merece atenção é o fato de que o programa inclui a regularização fundiária como política habitacional, destinando um fundo específico para seu custeio e permitindo que o processo seja realizado integralmente por entes privados.

Essas disposições, além de reforçarem o modelo de regularização fundiária que vem sendo estruturado desde a aprovação da Lei 13.465 (BRASIL, 2017), tornam mais claros os interesses de agentes bancários e financeiros na disseminação da regularização fundiária. Isto porque o fundo específico destinado à regularização fundiária pela referida MP, qual seja, o Fundo de Desenvolvimento Social, é exatamente financiado por instituições bancárias, que pretendem colaborar com a homogeneização do regime jurídico fundiário sob o paradigma da propriedade privada individual a fim de aumentar as operações de crédito e a securitização de ativos de base fundiária/imobiliária, especialmente nas camadas populares. Esse propósito fica claro a partir das falas no evento de lançamento do Programa Casa Verde e Amarela, narrado por Isadora Guerreiro (2020).

Importante destacar que no cenário atual de crise econômica e baixa das taxas de juros, os aportes de capital no setor imobiliário, diretos ou via títulos securitizados, ganham importância pela sua maior segurança e menor volatilidade.

A justificativa da referida Medida Provisória vincula a política habitacional, na qual a regularização fundiária é incluída, à geração de emprego e renda em um cenário de crise econômica e recessão.

O Programa Casa Verde e Amarela, inaugurado pela Medida Provisória ora em análise, ainda dependerá de regulamentações complementares, que certamente tornarão ainda mais claros seus objetivos e alcance. Entretanto, já é possível, a partir do texto da referida MP e das falas de apresentação do programa, perceber que o sentido da regulação também vai ao encontro da hipótese defendida na presente tese.

Deste modo, todas as regulações aqui apresentadas, componentes do período de três anos que constitui o “pós 13.465” (BRASIL, 2017), convergem e aprofundam o objetivo inaugurado

com a citada lei, qual seja, aperfeiçoar a regularização fundiária como instrumento de disseminação de títulos de propriedade individual, permitindo uma homogeneização do regime jurídico fundiário e, como consequência, a formação de uma base sólida para operações creditícias e financeiras que envolvam a terra no Brasil. Cabe destacar que algumas regulações, inclusive, avançam diretamente no sentido da financeirização da terra, ao permitir que imóveis públicos sejam direcionados diretamente para Fundos de Investimento Imobiliário.

Além disso, cumprem uma série de funções a partir da sua propositura/aprovação, como a adequada proteção de direitos de propriedade, a sinalização sobre a conduta do Estado, o aumento de credibilidade das estruturas de governança e a criação e implementação de gramática própria ao capital no que se refere à terra urbana.

A partir do exposto no presente capítulo, espera-se que o estudo de caso proposto, após todo o percurso teórico da presente tese, tenha conseguido demonstrar o seu argumento inaugural, no sentido do papel de mediação exercido pela regulação das relações entre as dinâmicas inerentes à dominância financeira do capitalismo na atualidade e o espaço urbano brasileiro. O caso da terra urbana é emblemático pelo volume que representa a irregularidade fundiária no Brasil e o papel de crescente destaque assumido pela dimensão fundiária no cenário atual de dominância financeira. Assim, a edição de regulações a partir da ascensão ao poder de um grupo político menos ambíguo quanto ao seu comprometimento com frações capitalistas financeiras buscando a homogeneização do regime jurídico da terra urbana - a fim de permitir o aprofundamento da mercantilização e da conversão da terra urbana em ativo financeiro - indica não apenas o cumprimento de funções relacionadas com a dominância financeira, como a proposta de mediação de suas relações com as cidades no Brasil.

## Considerações finais

Ao longo da presente tese, buscou-se demonstrar o papel de mediação exercido pela regulação legal entre as dinâmicas capitalistas e o espaço urbano. Este papel, de inegável importância histórica, se mostra ainda mais relevante no momento atual, marcado pela dominância financeira, tendo em vista o reforço das exigências de mudanças e ajustes espaço-temporais nas cidades e a relevância adquirida pela propriedade – inclusive a fundiária – em um cenário de predomínio de práticas rentistas sobre as produtivas.

Cabe destacar, também nesse momento de conclusão, a relação intrínseca entre regulação legal e Estado, visto que este é o responsável pela aprovação e cumprimento das regulações legais. Assim, embora se reconheça o âmbito regulatório como uma arena de disputa - em sincronia com o próprio Estado - tem-se uma tendência de que seja influenciado, de forma mais direta, pelas frações no poder em determinado momento histórico.

Para a análise proposta, buscou-se contextualizar o que se chama de capitalismo sob dominância financeira e suas relações com o neoliberalismo, bem como os rebatimentos deste novo modo de acumulação e ideologia hegemônica, respectivamente, no espaço urbano. Neste cenário, o espaço urbano passa a ter sua governança e seu processo de (re)produção direcionados no sentido de valores como o individualismo e o empreendedorismo, com privilégio da valorização acionária e da busca por lucros volumosos e rápidos.

A terra urbana ganha destaque e passa por transformações a fim de possibilitar sua conversão, tanto quanto possível, em mercadoria e ativo financeiro. A importância deste processo de conversão é ainda mais destacada nos países que, como o Brasil, ainda apresentam uma base fundiária com alto grau de irregularidade, tendo como consequência o estabelecimento de uma pluralidade de relações sociais com a terra e a heterogeneidade de seu regime jurídico.

Neste sentido, a regulação legal se coloca com uma mediação imprescindível para o aprofundamento das relações entre a

dominância financeira e a terra urbana, que tem como pressuposto a homogeneização desta sob o paradigma capitalista da propriedade privada individual. Esse processo de homogeneização é a base para a utilização da terra como capital sob o ponto de vista formal, mas também para a disseminação de um *ethos* capitalista e empreendedor aos sujeitos de relações sociais estabelecidas com a terra, em consonância com o *ethos* neoliberal dominante.

A fim de analisar essa mediação específica como recorte das mediações mais amplas exercidas pela regulação legal entre a dominância financeira e o espaço urbano, foi trazido o caso da inflexão que marcou o novo modelo nacional atual de regularização fundiária - consubstanciada pela Lei 13.465 (BRASIL, 2017) e aprofundada por projetos e regulações posteriores - consciente de que trata-se de apenas um dos recortes analíticos possíveis para esta inflexão.

Considerando o momento histórico em que se insere, defendeu-se que esta inflexão no âmbito da regulação sobre a regularização fundiária se coloca como um primeiro movimento das forças mercantis e financeiras no instante em que passaram a dominar a coalizão de poder na esfera federal. Assim, defendeu-se que trata-se de iniciativa no sentido da destruição, também no âmbito fundiário, de uma gramática protetiva - trazida pelo marco normativo anterior - com sua substituição por um marco normativo que impõe uma gramática capitalista para a terra, passando a considerá-la somente enquanto capital, mercadoria e ativo financeiro.

Apesar da adoção da perspectiva da regulação legal como mediadora das relações entre capitalismo sob dominância financeira e espaço urbano, não se pretendeu reafirmar um posicionamento que a vincula de forma definitiva às determinações econômicas em dada sociedade. Ao contrário, defendeu-se que a regulação exerce uma multiplicidade de funções, muitas delas com potencial inovador em termos sociais e institucionais.

Do mesmo modo, defendeu-se que nem todas as funções da regulação legal dependem de sua efetividade para serem verificadas. Dentre aquelas que podem ser exercidas a partir do texto legal em si temos, de acordo com Milhaupt e Pistor (2008,p.10): (i) proteção de direitos de propriedade; (ii) coordenação de atividades e de relações sociais no âmbito do mercado; (iii) sinalização sobre

a conduta desejada e/ou adotada por determinado Estado e (iv) aumento da credibilidade das estruturas de governança. A estas funções destacadas por Milhaupt e Pistor, foi acrescentada ainda a criação e implementação de uma gramática própria ao capital cuja importância é destacada por Marazzi (2014, p. 34). Partindo dessa perspectiva do exercício de funções a partir da aprovação, e mesmo da propositura, de regulações legais, foi apresentado o estudo de caso referente às alterações regulatórias envolvendo a regularização fundiária no Brasil.

São regulações que promoveram e aprofundaram uma mudança drástica no modelo de regularização fundiária, buscando transformá-la em um instrumento de privatização e titulação de terras e imóveis no país. Trata-se de uma das expressões de uma inflexão ultraneoliberal mais profunda, que marcou o país a partir do golpe jurídico parlamentar que retirou do poder a presidenta Dilma Rousseff, e levou à ascensão de grupos políticos menos ambíguos quanto ao seu nível de comprometimento com agentes e dinâmicas inerentes ao capitalismo sob dominância financeira.

São muitos os exemplos de dispositivos legais que corroboram essa argumentação, presentes na Lei 13.465 (BRASIL, 2017) ou em legislações posteriores, conforme apresentado ao longo do capítulo 6. Assim, buscou-se demonstrar o papel da regulação legal na mediação e funcionalização da regularização fundiária como instrumento de aproximação entre a terra urbana e a lógica financeira. A construção de um arcabouço legal voltado para a mercantilização e transformação da terra em ativo financeiro - a partir de uma perspectiva prática, ideológica e de implementação de uma gramática financeira nas relações estabelecidas com a terra no Brasil - tem papel fundamental no estabelecimento desta aproximação, especialmente no cenário brasileiro marcado pela irregularidade fundiária e pela multiplicidade de relações sociais estabelecidas com a terra.

Ficou também demonstrado que a tendência da regulação sobre a regularização fundiária de desempenhar um papel de mediação entre o capitalismo sob dominância financeira e a terra urbana vai além da Lei 13.465 (BRASIL,2017). Conforme demonstrado no capítulo 6, uma série de regulações e projetos posteriores aprofundam o modelo de regularização fundiária estabelecido na

Lei 13.465 (BRASIL, 2017), baseado na homogeneização do regime jurídico e registral via titulação sob o paradigma da propriedade privada.

Desde o ano de 2016, estamos diante de sucessivas rodadas regulatórias na tentativa de aprofundar esse processo sob diversos aspectos: desde a possibilidade de agentes privados promoverem a regularização fundiária, tendo os custos pagos pelos beneficiários com garantia do próprio imóvel a ser regularizado, até a possibilidade de transferência de imóveis públicos para a composição de Fundos de Investimento Imobiliário. Há, portanto, uma proposta clara de disseminação da regularização fundiária pelo país e aprofundamento de sua utilização como instrumento de mercantilização e transformação do estoque fundiário brasileiro em ativo financeiro.

A análise de textos e projetos de regulações sobre o tema demonstram o cumprimento de algumas das funções que podem ser atribuídas à regulação legal no cenário de dominância financeira. A adequada proteção de direitos de propriedade é garantida pela homogeneização do regime jurídico e registral do estoque fundiário nacional, propiciada pela disseminação da titulação no país via propriedade privada individual. Por sua vez, a sinalização sobre a conduta do Estado é cumprida pelos diversos dispositivos que deixam claro o comprometimento do novo modelo de regularização fundiária com os interesses e necessidades de agentes capitalistas ligados ao mercado financeiro. Além disso, o aumento da credibilidade das estruturas de governança se dá a partir da adoção do modelo de governança de terras recomendado por organizações multilaterais. Por fim, a criação e implementação de uma gramática própria ao capitalismo sob dominância financeira se expressa por meio não só dos textos legais mas de suas justificativas, que colocam a regularização fundiária como um instrumento de desenvolvimento econômico e financeiro, com a expressão da terra como mercadoria e ativo financeiro em detrimento da sua consideração como base para o exercício de direitos fundamentais como a moradia.

No âmbito prático, as regulações trazidas no capítulo 6 – com destaque para a Lei 13.465 (BRASIL, 2017) – tendem a mediar processos de transformação da terra, até então apropriada por outras relações sociais, em mercadoria e ativo financeiro a partir da

homogeneização do seu regime jurídico e registral sob o paradigma da propriedade privada. Esses processos, que levam ao incremento de relações rentistas e ao acirramento das disputas no âmbito da distribuição do mais valor gerado por essas relações se inserem no conceito de *value grabbing* descrito por Andreucci et al. (2017).

No caso do estoque fundiário brasileiro, o mecanismo do *value grabbing* depende, de forma ainda mais importante, do papel mediador da regulação legal - e portanto da atuação direta do Estado - no sentido da homogeneização do regime jurídico a partir da propriedade privada individual, permitindo a disseminação de relações rentistas e da regulação dos conflitos distributivos surgidos a partir dessas relações. Conforme demonstrado através do estudo de caso, as regulações legais instituídas e propostas sobre a regularização fundiária a partir da inflexão do seu modelo, em 2016, caminham exatamente neste sentido.

O mecanismo do *value grabbing*, por sua vez, estimula dinâmicas de acumulação por despossessão nas cidades, que levam a um cenário de aprofundamento das desigualdades socioespaciais e dos conflitos urbanos.

Neste cenário, a regularização fundiária se estabelece como um mecanismo de transferência de riqueza dos mais pobres para os mais ricos, na contramão dos discursos oficiais que a apresentam como um verdadeiro programa de transferência de renda aos mais pobres no país.

Apesar do foco da presente tese na análise dos textos das regulações legais a fim de identificar tendências e processos em curso, independentemente do grau de efetividade destas regulações, não se pode deixar de apontar alguns possíveis efeitos socioespaciais do aprofundamento das relações entre capitalismo sob dominância financeira e espaço urbano no Brasil, mediadas pela regulação especialmente por meio de uma nova etapa de mercantilização e conversão da terra urbana em ativo financeiro a partir de processos inseridos no conceito de *value grabbing*.

As tendências de privatização e mercantilização da terra, associadas com sua utilização como ativo financeiro, têm como efeito provável o incremento de fragmentações e fronteiras territoriais (físicas e simbólicas) com a intensificação do cenário de exclusão socioespacial já presente há muitas décadas nas cidades brasileiras.

Para além, mas até certo ponto como consequência, dos ajustes espaciais e regulatórios, os cidadãos contam com cenários cada vez mais abruptos de segregação espacial, compostos pelo entrelaçamento de dimensões sociais, econômicas e raciais. O aprofundamento da segregação aumenta o cenário de negação do direito à cidade e de diversos outros direitos que com ele se correlacionam intimamente.

A regularização fundiária transformada em instrumento de titulação em massa aprofunda esse cenário na medida em que promove alterações nos custos de vida, no gradiente de valorização urbano e nas relações sociais estabelecidas com a terra – que muitas vezes é sinônimo de moradia –, promovendo fenômenos como a remoção mercadológica e aprofundando o modelo capitalista de (re)produção das cidades, no qual os mais pobres são sempre afastados para as franjas menos estruturadas da cidade enquanto que as áreas centrais sofrem processos reiterados de valorização. Além disso, a moradia tende a ser crescentemente encarada como valor de troca, inserida em dinâmicas mercantis e financeiras que tendem a subverter seu caráter de direito humano básico e levar a um aprofundamento da sua negação para parte significativa da população.

Deste modo, podemos indicar que o aprofundamento das relações entre dominância financeira e espaço urbano no Brasil, a partir da mediação da regulação legal, tende a agravar o cenário de exclusão socioespacial e acentuar a negação do direito de moradia a partir do aprofundamento da inserção da terra urbana em dinâmicas mercantis e financeiras, com uma redefinição das relações sociais e da própria gramática que as define.

Assim, é fundamental chamar atenção para esses processos, cuja compreensão depende de uma abordagem interdisciplinar que ponha em diálogo diversos campos do conhecimento. Espera-se ter demonstrado, ao longo da presente tese, a importância da dimensão jurídica nesse diálogo para uma adequada problematização da situação atual das cidades no Brasil.

## Referências

AALBERS, Manuel B. The potential for financialization. *Dialogues in Human Geography*, vol. 5 (2), 2015.

\_\_\_\_\_. The financialization of home and the mortgage market crisis. *Competition & Change*, n.12 (2). Londres: Sage Publishing, 2008.

\_\_\_\_\_. e HAILA, Anne. A conversation about land rent, financialization and housing. *Urban Studies*, v. 55, n. 8, 2018.

ABRAMO, Pedro. *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sette Letras, 2003.

AGLIETTA, Michel. *Le capitalisme de demain*. Paris: Fondation Saint-Simon, 1998.

\_\_\_\_\_. *Macroeconomia financeira: crises financeiras e regulação monetária*. Vol.2. São Paulo: Loyola, 2004.

AITKEN, R. *Performing capital : toward a cultural economy of popular and global finance*. Nova Iorque : Palgrave Macmillan, 2007

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

\_\_\_\_\_. [et al]. As manifestações de junho de 2013, o processo de construção dos direitos de cidadania no brasil e o direito à cidade. *Revista de Direito da Cidade*, v.7, n.1. Rio de Janeiro, 2015.

\_\_\_\_\_. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de janeiro: IPPUR/FASE, 1997.

\_\_\_\_\_. [et al]. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei n. 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, v.11, n.2, Rio de Janeiro, 2019.

ALVEAL, Carmen. *Converting land into property in the Portuguese atlantic world*. Tese de doutorado. Johns Hopkins University – EUA, 2007.

ANDREUCCI, Diego et al. “Value Grabbing”: A political ecology of rent. *In: Capitalism Nature Socialism*, jan. 2017.

ARANTES, Pedro Fiori. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2004.

\_\_\_\_\_. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. *Revista do programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da FAU/USP*. n. 20, 2006.

ARAÚJO, Eliane et al. Financialization against industrialization: a regulationist

approach of the brazilian paradox. *Revue de la regulation*, n. 11, première semestre, 2012.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 2003.

\_\_\_\_\_. *The social and political economy of global turbulence*. *New Left Review*, 20, 2003.

AZEVEDO, Sérgio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, n. 22 (4):107, Rio de Janeiro, 1988.

BACELLAR, Carlos. *Os senhores da terra*. Campinas: CMU, 1997.

BALDEZ, Miguel Lanzelloti. *Solo urbano: propostas para a Constituinte*. Rio de Janeiro: Apoio Jurídico Popular/Fase, 1996.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Balanço de pagamentos*. Série histórica, 2016.

\_\_\_\_\_. *Relatório de inclusão financeira*, 2015.

BANCO MUNDIAL. *Avaliação da governança fundiária no Brasil*, 2014. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/INT/LGA/Resources/Brazil\\_land\\_governance\\_assessment\\_final\\_Portuguese.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INT/LGA/Resources/Brazil_land_governance_assessment_final_Portuguese.pdf). Acesso em 05 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. *World Development Report: Reshaping Economic Geography*. Washington, DC, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. A constituição de 1988 e a função social da propriedade. *Revista de Direito Privado*, vol.7, São Paulo, jul/set 2001.

BETANCUR, John J. Gentrification in Latin America: Overview and Critical Analysis. *Urban Studies Research*, 2014. Disponível em: <http://www.hindawi.com/journals/usr/2014/986961/>. Acesso em 10 de novembro de 2018.

BIANCHINI, Rafael. *Notas sobre o ciclo de endividamento do setor privado não financeiro*. Disponível em: <https://bianchini.blog/2016/11/01/notas-sobre-o-ciclo-de-endividamento-do-setor-privado-nao-financeiro/>. Acesso em 10 de agosto de 2020.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: FAPESP, 1998.

BOISNIER, Cyril. *Les sociétés foncières: entre finance et ville durable*. Paris: L'Harmattan, 2015.

BOTELHO, Adriano. *O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Annablume, 2007.

BOYER, R. Is a finance-led growth regime a viable alternative to fordismo? A preliminar analysis. *Economy and Society*, 29, 2000.

\_\_\_\_\_. From shareholder value to CEO Power: The paradox of the 1990s. *Competition and Change*, 9, 2005.

BRASIL, Ministério das Cidades. *Regularização fundiária*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.



- \_\_\_\_\_ . *Lei 10.214*, 2001.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 10.257*, 2001.
- \_\_\_\_\_ . *Lei Complementar 109*, 2001.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 10.460*, 2002.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 10.522*, 2002.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 10.931*, 2004.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 11.076*, 2004.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 11.033*, 2004.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 11.196*, 2005.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 11.101*, 2005.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 11.371*, 2006.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 11.481*, 2007.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 11.795*, 2008.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 11.977*, 2009.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 12.380*, 2011.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 12.441*, 2011.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 12.529*, 2011.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 12.545*, 2011.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 12.703*, 2012.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 13.043*, 2014.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 13.097*, 2015.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 13.240*, 2015.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 13.303*, 2016.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 13.331*, 2016.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 13.334*, 2016.
- \_\_\_\_\_ . *Proposta de Emenda à Constituição 95*, 2016.
- \_\_\_\_\_ . *Medida Provisória 759*, 2016.
- \_\_\_\_\_ . *Projeto de Lei 4.960*, 2016.
- \_\_\_\_\_ . *Projeto de Lei de Conversão 12*, 2017.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 13.465*, 2017.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 13.476*, 2017.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 13.506*, 2017.
- \_\_\_\_\_ . *Lei 13.529*, 2017.
- \_\_\_\_\_ . *Decreto 9.310*, 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei 13.590*, 2018.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória 852*, 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei 13.813*, 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei 13.820*, 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei 13.865*, 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei 13.874*, 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei 13.913*, 2019.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória 910*, 2019.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei 2633*, 2020.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei 413*, 2020.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória 996*, 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei 14.011*, 2020.

\_\_\_\_\_. *Medidas Provisórias (2015-2018)*. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/medidas-provisorias-2015-a-2018>. Acesso em 26 de fevereiro de 2020

\_\_\_\_\_. *Medidas Provisórias (2019-2022)*. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>. Acesso em 26 de fevereiro de 2020.

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.

BRENNER, Neil. Global Cities, Glocal States: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe. *Review of International Political Economy*, 5:1, 1998.

BRENNER, R. *The boom and the bubble: the US in the world economy*. Nova Iorque: Verso, 2003.

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. *Temporalis*, ano 17, n.34, 2017.

BRUNO, Miguel e Caffé, Ricardo. *Indicadores macroeconômicos de financeirização: metodologia de construção e aplicação ao caso do Brasil*. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94508\\_cap2.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94508_cap2.pdf). Acesso em 07 de março de 2018.

BRUNO, Miguel et al. Finance-led growth regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. *Revista de Economia Política*, n. 5, 2011

CANO, Wilson. *Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil*. Texto para discussão, Instituto de Economia, UNICAMP, n. 177, 2010.

CARCANHOLO, Reinaldo e NAKATANI, Paulo. O Capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. In: GOMES, H.(org). *Especulação e lucros fictícios: formas parasitárias da acumulação contemporânea*. São Paulo: Outras expressões, 2015.

\_\_\_\_\_ e SABADINI, Mauricio. Capital fictício e lucros fictícios. In: GOMES, H.(org). *Especulação e lucros fictícios: formas parasitárias da acumulação contemporânea*. São Paulo: Outras expressões, 2015.

CARDOSO, Adauto Lucio. *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: IPPUR, 2007.

\_\_\_\_\_ et al. Minha Casa Minha Sina: implicações da recente produção habitacional pelo setor privado na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. In: CARDOSO, Adauto (org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital , 2013.

CARMONA, Paulo e OLIVEIRA, Fernanda. Aspectos urbanísticos, civis e registrais do direito real de laje. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, vol. 7, n. 2, 2017.

CASTREE, N. Commentary. *Environment and planning*, 38 (1), 2006.

CHANG, Ha-Joon. *Breaking the mould – an institutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the state, social policy and development programme*. Paper 6. New York: United Nations, 2001.

\_\_\_\_\_ e EVANS, Peter. The role of institutions in economic change. In: DE PAULA,S. e DYMSKI, G. *Reimagining growth: towards a renewal of development theory*. Londres: ZED, 2005.

CHESNAIS, François. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, jan./jun., 2002. Disponível em: <http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643086>.

\_\_\_\_\_. *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.

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

\_\_\_\_\_. Revisiting the urbanization of capital. *Anal. of the association of american geographers*, 2011.

\_\_\_\_\_. From financialization to finance: for ‘de-financialization’. *Dialogues in Human Geography*. Vol. 5 (2), 2015.

CIBILS, Alan e ALLAMI, Cecilia. Financialisation vs. Development finance: the case of the post-crisis argentine banking system. *Revue de la regulation*, 13, première semestre, 2013.

COMMONS, J.R. *Legal foundations of capitalism*. USA: The Macmillan Copany, 1924.

COSTA, Fernando. *De Maria da Conceição Tavares ao capitalismo financeiro*. PRADO, Luis Carlos (org). Ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

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

CROTTY, J. The neoliberal paradox: the impact of destructive product Market competition and “modern” financial market on nonfinancial corporation performance in the neoliberal era. In: Epstein, G (ed). *Financialisation and the world economy*. Northampton: Edward Elgar, 2005.

DAVIS, G. F. *Managed by the markets: how finance re-shaped America*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

DUMÉNIL, G. e LÉVY, D. *Capital resurgent: roots of the neoliberal revolution*. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

\_\_\_\_\_. Costs and benefits of neoliberalism. In: EPSTEIN, G. (org). *Financialization and the world economy*. Cheltenham: Edward Elgar, 2005.

DE MATTOS, Carlos A. Financiarización, mercantilización y metamorfosis planetaria: lo urbano en la valorización del capital. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 18, n. 42, p. 24-52, mai./ago., 2016. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/62169>.

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

DURAND-LASSERVE, Alain. *L'exclusion des pauvres dans les villes du tiers-monde*. Paris: L`Harmattan, 1986.

\_\_\_\_\_. e CLERC, Valérie. *Regularization and integration of irregular settlements: lessons from experience*. Nairobi: World Bank, 1996.

EPSTEIN, G. *Financialisation and the world economy*. Cheltenham: Edward Elgar, 2005.

\_\_\_\_\_. e JAYADEV, A. The rise of rentier incomes in OECD countries: financialisation, central bank policy and labor solidarity. In: EPSTEIN, G. *Financialisation and the world economy*. Cheltenham: Edward Elgar, 2005.

FAIRBAIRN, Madeleine. Reinventing the wheel? Or adding new air to old tires? *Dialogues in Human Geography*. Vol. 5 (2), 2015.

FAO e SEAD. *Governança de terras: da teoria à realidade brasileira*. Brasília, 2017.

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

FAULHABER, L.; AZEVEDO, L. SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro olímpico. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

FELLET, João. *Como a 'MP da grilagem' pode mudar o mapa de regiões da Amazônia*. BBC News Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51071810>. Acesso em 10 de outubro de 2020.

FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

\_\_\_\_\_. *Regularização de Assentamentos Informais na América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

\_\_\_\_\_. *Regularização de Assentamentos Informais na América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/la-influencia-el-misterio-del-capital-hernando-soto>. Acesso em: 12 de abril de 2019.

\_\_\_\_\_. Law and the Production of Urban Illegality. *Land Lines* (May) 13 (3):1-4, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2001.

\_\_\_\_\_. ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

\_\_\_\_\_. Constructing the “Right to the City” in Brazil. *Social & Legal Studies*, June 2007, v. 16, no. 2, 201-219. Disponível em: <<http://sls.sagepub.com/cgi/content/abstract/16/2/201>>. Acesso em: 10 out. 2013.

FERNANDEZ, Rodrigo. *Financialization and housing: Between globalization and varieties of capitalism*. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/292337862>>. Acesso em 04 ago.2017.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 10, n. 3, 2018.

FEU, Aumara. Evolução da dívida pública brasileira. *Economia e Energia*, n. 25, 2001.

FIRJAN. *Relatório Índice FIRJAN de Gestão Fiscal*. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2012.

FISS, P. e ZAJAC, E. The diffusion of ideas over contested terrain: the (non) adoption of a shareholder value orientation among german firms. *Administrative Science Quarterly*, 49, 2004.

FIX, Mariana. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp (Tese de Doutorado). Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000815022>.

FOLHA DE SÃO PAULO. 2017. Protesto em Brasília termina com 49 feridos, 8 detidos e Exército nas ruas. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/05/1887139-protesto-em-brasilia-termina-com-49-feridos-7-detidos-e-exercito-nas-ruas.shtml>. Acesso em: 12 de abril de 2020.

FUKASSAWA, Fernando. *Regularização Fundiária Urbana*. São Paulo: Saraiva, 2013.

FURTADO, Carlos Ribeiro. Intervenção do Estado e (re)estruturação urbana. Um estudo sobre gentrificação. *Cadernos Metrópole*, v. 16, n.32, nov. 2014. São Paulo: Observatório das Metrópoles, 2014.

GAZOTTO, Gustavo e XAVIER, Marília. O direito real de laje: entre direito de superfície e a nova face democrática da propriedade. *Redes - Revista Eletrônica*

*Direito e Sociedade*. Vol. 7, n. 2, 2019.

GILBERT, Alan. On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto: what difference does legal title make?. *International Development Planning Review*, 24 (1), 2002.

GONÇALVES, Rafael. *Favelas do Rio de Janeiro: história e direito*. Rio de Janeiro: Pallas, 2013.

GOTHAM, Kevin Fox. The secondary circuit of capital reconsidered: globalization and the U.S. real estate sector. *AJS*, Chicago, v. 112, n. 1, p. 231-275, jun. 2006. Disponível em: <http://www2.tulane.edu/liberal-arts/upload/GothamAJSArticle.pdf>.

\_\_\_\_\_. Creating liquidity out of spatial fixity: the secondary circuit of capital and the subprime mortgage crisis. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33 (2), Londres, 2009.

GRAZZIOTIN, Henrique et al. A economia política institucionalista e o desenvolvimento, In: DATHEIN, R (org). *Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

GROSSI, Paolo. *História da propriedade e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GUERREIRO, Isadora. *Casa Verde e Amarela, securitização e crise: do milagre da multiplicação ao endividamento*. Disponível em: [https://passapalavra.info/2020/08/134088/#\\_ftnref5](https://passapalavra.info/2020/08/134088/#_ftnref5). Acesso em 03 de setembro de 2020.

GUIMARÃES, Elione. *Terra de Preto: usos e ocupação da terra por escravos e libertos*. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2009.

GUTTMANN, Robert. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos Estudos - CEBRAP*, São Paulo, n. 82, p. 11-33, nov. 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002008000300001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002008000300001).

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. *Cidades Rebeldes*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

\_\_\_\_\_. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2015.

\_\_\_\_\_. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. Flexible accumulation through urbanization: reflections on 'post-modernism' in the American city. In: AMIN, Ash. *Post-Fordism, a reader*. Oxford: Blackwell, 1994.

\_\_\_\_\_. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. O “novo imperialismo”: ajustes espaço-temporais e

- acumulação por desapossamento. *Lutas sociais*, n. 13/14, 2005.
- \_\_\_\_\_. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.
- HAYEK, F.A. *O caminho da servidão*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2010.
- HERMANY, Ricardo e VANIN, Fábio. Análise crítica das mudanças promovidas pela Medida Provisória n. 759/2016 na regularização fundiária do Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, vol.9, n.2, 2017.
- HILFERDING, Rudolf. *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- HODGSON, Geoffrey. What are institutions? *Journal of Economic Issues*, vol XL, n.1, 2006.
- \_\_\_\_\_. Institutional Economics into the twenty-first century. *Studi e Note di Economia*, ano XIV, n. 1, 2009.
- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). *Tabela de índices cadastrais*. Disponível em [http://www.incra.gov.br/media/docs/indices\\_basicos\\_2013\\_por\\_municipio.pdf](http://www.incra.gov.br/media/docs/indices_basicos_2013_por_municipio.pdf). Acesso em 10 de outubro de 2020.
- INSTITUTO PÓLIS. *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.
- JESSOP, Bob. Spatial Fixes, Temporal Fixes and Spatio- Temporal Fixes. In: David Harvey : *A Critical Reader*. Antipode Book Series . Blackwell Publishing, Oxford, 2006.
- JOAS, Hans. *Pragmatism and Social Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- KALTENBRUNNER, Annina e PAINCEIRA, Juan Pablo. Developing countries'changing nature of financial integration and new forms of external vulnerability: the Brazilian experience. *Cambridge Journal of Economics*, oct, 2014.
- \_\_\_\_\_. International and domestic financialisation in middle income countries: the Brazilian experience. *Financialisation, Economy, Society and Sustainable development working paper series*, n. 146, 2016.
- \_\_\_\_\_. Subordinated Financial Integration and Financialisation in Emerging Capitalist Economies: the Brazilian experience. *New Political Economy*, DOI: 10.1080/13563467.2017.1349089, 2017.
- \_\_\_\_\_. International financialization and depreciation: the brazilian real in the international financial crisis. *Competition and Change*, 14, 2010.
- \_\_\_\_\_. *New forms of external vulnerability: Brazil in the global financial crisis*. Discussion Paper. Department of Economics, School of Oriental and Africa Studies, 2009.
- KARWOWSKI, Ewa e STOCKHAMMER, Engelbert. Financialisation in emerging economies: a systematic overview and comparison with Anglo-Saxon economies. *Economic and Political Studies*, v. 5, n.1, p. 60-86, 2017.

- KILPINEN, Erkki. *The enormous fly-wheel of society: pragmatism's habitual conception of action and social theory*. Helsinki: University of Helsinki, 2000.
- KOTZ, David. *Neoliberalism and Financialization*. Working Paper, University of Massachusetts, 2008. Disponível em: [http://people.umass.edu/dmkotz/Neolib\\_and\\_Fin\\_08\\_03.pdf](http://people.umass.edu/dmkotz/Neolib_and_Fin_08_03.pdf). Acesso em 28 de março de 2018.
- \_\_\_\_\_. Globalization and Neoliberalism. In: *Rethinking Marxism*. Vol. 12, n.2, 2002.
- LAPAVITSAS, Costas. Financialised capitalism: Crisis and financial expropriation. *Historical Materialism*, 17 (2). Londres, 2009.
- LAVINAS, Lena et al. *Brasil: vanguarda da financeirização entre os emergentes? Uma análise exploratória*. Disponível em: <http://ie.ufrj.br/index.php/index-publicacoes/textos-para-discussao>. Acesso em 25 de fevereiro de 2018.
- \_\_\_\_\_. Brasil anos 2000: A política social sob regência da financeirização. *Novos Estudos CEBRAP*, vol. 37, n. 2. São Paulo, 2018.
- LAZONICK, W. e O'SULLIVAN, M. Maximising shareholder value: a new ideology for corporate governance. *Economy and Society*, 29, 2000.
- LAWRENCE, Geoffrey. Defending financialization. *Dialogues in Human Geography*. Vol. 5 (2), 2015.
- LEEDS, Anthony e LEEDS, Elizabeth. *A sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015
- LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2011.
- \_\_\_\_\_. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- LEONELLI, Gisela. *A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6766: debates e propostas do início do século XX a 1979*. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo, 2010.
- LIRA, Ricardo. *Elementos de direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- \_\_\_\_\_. Direito urbanístico, estatuto da cidade e regularização fundiária. *Revista de Direito da Cidade*, v.1, n.1. Rio de Janeiro, 2006.
- LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- MAGALHÃES, Alex Ferreira. A importância do Código Civil para a política de regularização fundiária. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 65, págs 39-56, jul/dez de 2008.
- \_\_\_\_\_. É possível equacionar o problema da pobreza via economia de mercado? A política de formalização da propriedade imobiliária em Hernando de Soto. *Cadernos IPPUR*, ano XXI, n.1, Rio de Janeiro, 2007.
- MARAZZI, Christian. *Capital y language: hacia el gobierno de las finanzas*. Buenos Aires: Tinta Limón, 2014.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2002.

- \_\_\_\_\_. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MARQUES, Teresa C. N. Eram os senhores de engenho caloteiros? Reflexões sobre o crédito e os direitos de propriedade no mundo luso. *História econômica & história de empresas*, vol. 17, n. 1, 2014.
- MARX, Karl. *O capital* – Livro III. Rio de Janeiro: Boitempo, 2017.
- \_\_\_\_\_. *O capital* – Livro I. Rio de Janeiro: Boitempo, 2011.
- \_\_\_\_\_. E ENGELS, Friedrich. The German Ideology. In MARX, K e ENGELS, F. *Collected Works*, vol. 5. Nova Iorque: International Publishers, 1976.
- MATTOS, Carlos A. de. Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfoses urbana. *Sociologias*, ano 18, n. 42. Porto Alegre, 2016.
- MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- MILHAUPT, Curtis e PISTOR, Katharina. *Law & Capitalism: what corporate crises reveal about legal systems and economic development around the world*. Chicago: The University of Chicago Press, 2008
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Regularização Fundiária Urbana – Lei 13.465/17*. Disponível em: <http://www.cohab.mg.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/Reurb-out.pdf>. Acesso em 12 de março de 2019.
- MITTELMAN, James. *The globalization syndrome: transformation and resistance*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- MONTENEGRO, Marina e CONTEL, Fabio. Financeirização do território e novos nexos entre pobreza e consumo na metrópole de São Paulo. *EURE*, v. 43, n.130, 2017.
- MORGAN, Glenn e QUACK, Sigrid. Law as a Governing Institution. In MORGAN, Glenn et al. *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2010.
- MOTTA, Marcia. *Nas fronteiras do poder: conflitos de terras e direito agrário no Brasil de meados do século XIX*. Rio de Janeiro: Arquivo Público do estado do Rio de Janeiro, 1998.
- MURPHY, Laurence. Financialization (un)limited. *Dialogues in Human Geography*. Vol. 5 (2), 2015.
- NADER, Giordanno e Silva, Edson Mendonça. Acumulação financeira e desenvolvimento na periferia: notas sobre o processo de financeirização no Brasil pós-estabilização monetária. *OIKOS*, v.16, n.01, 2017.
- NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do direito*. 21 edição. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. *Regularização fundiária*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- NORTH, Douglass. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, vol.5, n.1, 1991.

OLIVEIRA, Germano. MP da Grilagem. *Isto é* – Brasil confidencial. Disponível em: <https://istoe.com.br/mp-da-grilagem/>. Acesso em 12 de outubro de 2020.

OUMA, Stefan. Getting in between M and M'or: How farmland further debunks financialization. *Dialogues in Human Geography*. Vol. 5 (2), 2015.

PAINCEIRA, Juan Pablo. The financial crisis of 2007-09 and emerging countries: the political economy analysis of central banks in the Brazilian and Korean economies. *Competition and Change*, vol.14, n. 3-4, 2010.

\_\_\_\_\_. *New forms of external vulnerability: Brazil in the global financial crisis*. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/254449169>. Acesso em 08 de fevereiro de 2018.

\_\_\_\_\_. *Developing countries in the era of financialisation: from deficit accumulation to reserve accumulation*. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publications/254449158>. Acesso em 08 de fevereiro de 2018.

PAIVA, Cláudio César. *A diáspora do capital imobiliário, sua dinâmica de valorização e a cidade no capitalismo contemporâneo: a irracionalidade em processo*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2007.

PAMPONET, Ananda e SANTOS, LÍlian. A aplicabilidade do princípio da função social na propriedade pública. *Revista dos Tribunais*, vol. 979, ano 106, São Paulo:RT, 2017.

PALLUDETO, Alex e ROSSI, Pedro. *O capital fictício: revisitando uma categoria controversa*. Texto para discussão n. 347, Instituto de Economia Unicamp: Campinas, 2018.

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, n. 3, p. 514-535, jul./set. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v36n3/1809-4538-rep-36-03-00514.pdf>>.

\_\_\_\_\_. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 25-39, 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142009000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200003).

\_\_\_\_\_. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, n. 77, p. 237-261, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142013000100018](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142013000100018)>.

\_\_\_\_\_. O Brasil na crise da acumulação financeirizada. *Anais do IV Encuentro Internacional Economía Política y Derechos Humanos*, 2010.

\_\_\_\_\_. Não há saída sem a reversão da financeirização. *Estudos Avançados*, 31 (89), 2017.

\_\_\_\_\_. A experiência brasileira entre 2003 e 2014: neodesenvolvimentismo? *Cadernos do desenvolvimento*, v. 12, n. 20, 2017.

\_\_\_\_\_. A autonomização das formas verdadeiramente sociais na teoria de

Marx: comentários sobre o dinheiro no capitalismo contemporâneo. *Economia*, jan/abr 2011.

\_\_\_\_\_. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *Boletim de Economia Política Internacional*, n. 10, abr/jun 2012.

PEDROZA, Manoela. *Engenhocas da Moral*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011.

PEREIRA, Álvaro Luis dos Santos. *Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2015.

PINEDA, Rodrigo. Los fondos de inversión inmobiliaria y la producción privada de vivienda en Santiago de Chile: ¿Un nuevo paso hacia la financiarización de la ciudad? *EURE*, 31 (112), Chile.

PINHO, Ana Virgínia Elias. *Desenho e caracterização da política pública de regularização fundiária em curso na cidade do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR, 2015.

PINHO, Thiago Araujo do. *O capital financeiro imobiliário no Brasil: o caso da Operação Urbana Consorciada do Porto Maravilha*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR, 2015.

PISTOR, Katharina. *A Legal Theory of Finance. Public law and legal theory*. Working paper group. Columbia Law School, 2013. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2262936>. Acesso em 21 de janeiro de 2020.

PODZWATO, Fernanda Serrato. *Dilemas e entraves da regularização fundiária no Rio de Janeiro: os casos de Acari e Parque Alegria*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2014.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época* - 2. ed. Rio de Janeiro: Compus, 2000.

POOVEY, Mary. On 'the limits to financialization'. *Dialogues in Human Geography*. Vol. 5 (2), 2015.

RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*, volume 1. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012

\_\_\_\_\_. *Obras reunidas*, volume 2. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012

RAUD-MATTEDI, Cécile. A construção social do mercado em Durkheim e Weber: análise do papel das instituições na sociologia econômica clássica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 57, 2005.

REIS, José. Estado e mercado: uma perspectiva institucionalista e relacional. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 95, 2011.

REYDON, Bastiaan e FELICIO, Adâmara. Fundamentos da governança fundiária. In: FAO e SEAD (orgs). *Governança de terras: da teoria à realidade brasileira*. Brasília, 2017.

- \_\_\_\_\_(et al.). Histórico e dinâmica dos diferentes cadastros de terras do Brasil. In: FAO e SEAD (orgs). *Governança de terras: da teoria à realidade brasileira*. Brasília, 2017.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2015.
- \_\_\_\_\_. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- \_\_\_\_\_. *A Metrópole em questão: desafios da transição urbana*, 2. Edição. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.
- \_\_\_\_\_. *As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira*. Texto para discussão. Observatório das Metrôpoles, 2020. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-012-2020\\_Luiz-Cesar-Ribeiro\\_Final.pdf](https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-012-2020_Luiz-Cesar-Ribeiro_Final.pdf). Acesso em 05 de agosto de 2020.
- RICARDO, David. *The principles of political economy and taxation*. Nova Iorque: Dover, 2004.
- ROLNIK, Raquel. Regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção. *Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social*. Campinas: PUCCAM, 2000.
- \_\_\_\_\_ et al. Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- \_\_\_\_\_. *A Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- \_\_\_\_\_. Late neoliberalism: the financialization of homeownership and housing rights. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37 (3). Londres, 2013.
- ROMEIRO, Paulo. Breve histórico e comentários sobre a Lei do parcelamento do solo urbano (Lei Federal 6766/79). In: SAULE JR. Nelson (org). *A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.
- ROSA JR., Luiz Emygdio. *Títulos de crédito*. São Paulo: Renovar, 2014.
- RUFINO, Maria Beatriz. *Incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza*. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2012.
- SANFELICI, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *EURE*, Santiago, v. 39, n. 118, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v39n118/art02.pdf>.
- \_\_\_\_\_. *A metrópole sob o ritmo das finanças: implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2013.
- \_\_\_\_\_. O financeiro e o imobiliário na reestruturação das metrópoles brasileiras. *Revista da ANPEGE*, vol.6, 2010.

- \_\_\_\_\_. La indústria financeira y los fondos inmobiliarios em Brasil: lógicas de inversión y dinâmicas territoriales. *Economía, sociedade y territorio*, vol. XVII, n. 54, 2017.
- SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
- \_\_\_\_\_. Os centros financeiros globais. *Foreign Affairs*. Edição Brasileira: Gazeta Mercantil, 1999.
- SILVA, José Graziano da. O Brasil e o Mapa da Fome. *Jornal do Brasil*, 04 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.jb.com.br/pais/artigo/2018/09/3191-o-brasil-e-o-mapa-da-fome.html>. Acesso em 24 de janeiro de 2019.
- SILVA, Ligia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. São Paulo: UNICAMP, 1996.
- SILVA FILHO, Edison. *Securitização de ativos públicos para financiamento de projetos de infraestrutura: o caso brasileiro e a experiência dos BRICS*. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Brasília, 2014.
- SILVESTRE, Mauricio e HAFFNER, Jaqueline. *A globalização financeira e desindustrialização no Brasil*. Conselho Regional de Economia do Paraná, 2015.
- SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Cortez, 1978.
- SMELSER, Neil e SWEDBERG, Richard. *The Handbook of Economic Sociology*. New Jersey: Princeton University Press, 2005.
- SMITH, Adam. *The wealth of nations*. Londres: Penguin Group, 1982.
- SMITH, Neil. Toward a theory of gentrification: a back to the city movement by capital, not people. *Journal of the American Planning Association*. London: Routledge, 1979.
- SMOLKA, Martim O. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. (org). *A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- \_\_\_\_\_. e LARANGEIRA, Adriana. Cediendo tierras? Informalidad y Política urbanas en America Latina. In: LARANJEIRA, Adriana. *Regularización de asentamientos informales em America Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.
- SOUZA, Jessé. *A radiografia do golpe*. São Paulo: Leya, 2016.
- STROHER, Laísa. Operações urbanas consorciadas com Cepac: uma face da constituição do complexo imobiliário-financeiro no Brasil? *Cadernos Metrôpoles*, vol. 19, n. 39, São Paulo, 2017.
- STOCKHAMMER, E. Financialization, income distribution and the crisis. *Investigación Económica*, LXXI, 2012.

STORPER, Michael. *The Regional World: territorial development in a global economy*. New York: Guilford Press, 1997.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. 4. Edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1975

\_\_\_\_\_. Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes. In: TAVARES, Maria da Conceição et al. (orgs). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

THEODORE, Nik; PECK, Jamie e BRENNER, Neil. Urbanismo Neoliberal: La ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, n.66. Santiago, 2009.

\_\_\_\_\_. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, n. 66, 2009.

\_\_\_\_\_. Neoliberalism resurgent? Market rule after the great recession. *The south atlantic quarterly*, 111:2, 2012.

\_\_\_\_\_. ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas. *Urban*, ns01, 2011.

THOMPSON, Edward. The grid of inheritance: a comment. In: Goody, Jack et al (orgs). *Family and Inheritance: rural society in western europe (1200-1800)*. New York: Cambridge University press, 1978.

TIGAR, Michael e LEVY, Madeleine. *O Direito e a ascensão do capitalismo*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1978.

TOMÉ, Juan Pablo. Financialization as a theory of crisis in a historical perspective: nothing new under the sun. *Political Economy Research Institute Working Papers*, 2011.

TOPALOV, Christian. *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Edicol, 1979. Disponível em: <[http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion\\_Mercados/Documentos\\_Cursos/Urbanizacion\\_Capitalista-Topalov\\_Christian-1979.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Urbanizacion_Capitalista-Topalov_Christian-1979.pdf)>.

\_\_\_\_\_. *Capital et propriété foncière: introduction à l'étude des politiques foncières urbaines*. Paris: Centre de Sociologie Urbaine, 1973.

TRUBEK, David. Max Weber sobre direito e ascensão do capitalismo. *Revista de Direito FGV*, v. 3, n.11, 2007.

TYSON, Judit e MCKINLEY, Terry. *Financialization and the developing world: Mapping the issues*. Working paper 38, 2014.

UN – UNITED NATIONS. *Habitat III Policy Paper 1 – Right to the city and cities for all*. New York: UN, 2016.

\_\_\_\_\_. *Habitat III zero draft outcome document of the New Urban Agenda*. New York: UN, 2016.

UNHABITAT. *Forced Evictions: Global Crisis, Global Solutions*. Nairobi: Unhabitat, 2004.

- \_\_\_\_\_. *Losing your home: Assessing the Impact of Eviction*. Nairobi: Unhabitat, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Affordable land and housing in Latin America and The Caribbean*. Nairobi: Unhabitat, 2011.
- UQBAR. *Anuário Securitização e Financiamento Imobiliário*, 2016.
- VAINER, Carlos. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. *Anais do XIV Encontro Nacional da Anpur*. Rio de Janeiro, 2011.
- VAN DER ZWAN, Natascha. Making sense of financialization. *Socio-economic review*, n. 12, 2014.
- VARELA, Laura. *Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- VOLOCHKO, Danilo. *A produção do espaço e as estratégias reprodutivas do capital: negócios imobiliários e financeiros em São Paulo*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2007.
- WARS, Callum e AALBERS, Manuel. Virtual special issue editorial essay: The shitty rent business: Whats the point of land rent theory?. *Urban Studies*, v. 53, 2016.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Vol 2. São Paulo: UNB, 2004
- \_\_\_\_\_. *História Geral da Economia*. São Paulo: Centauro, 2006.
- WHITLEY, Richard. *Divergent capitalisms*. Oxford: Oxford University Press, 1999.



**inct**  
institutos nacionais  
de ciência e tecnologia



ISBN 978-65-87594-94-1



9 786587 594941