

AS LÓGICAS POR TRÁS DAS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: A ALTERAÇÃO DE PARADIGMA PELA LEI 13.465/2017**THE LOGIC BEHIND LANDHOLDING REGULARIZATION POLICIES: THE PARADIGM CHANGED BY LAW 13,465/2017****Paulo Sergio Ferreira Filho¹****Resumo**

As políticas de regularização fundiária devem ser cuidadosamente planejadas e executadas, refletindo as normas sociais nas comunidades beneficiárias, bem como, aliada à titulação da propriedade, implementar uma rede de serviços públicos e infraestrutura urbana. Tal conclusão é atingida após a análise econômica dos impactos dos referidos programas, apontando como a Lei 13.465/2017 operou uma mudança de lógica no marco legal da regularização fundiária, centrando-se numa lógica de mercado. Contudo, aponta-se que uma mera lógica de concessão de títulos de propriedade individualizada pode aumentar a vulnerabilidade dos beneficiários, causando uma maior insegurança da posse dos imóveis por eles exercida, o que seria sinal do fracasso de uma política pública que deve estar voltada para a efetivação do direito social à moradia e a diminuição da pobreza. Daí a necessidade de cada projeto se atentar para os usos e costumes da comunidade afetada, a melhoria efetiva das condições urbanas e de habitabilidade, bem como a criação de mecanismos para que incentivem que as pessoas beneficiadas continuem na formalidade após a execução do programa.

Palavras-chave: Regularização Fundiária; Titulação da Propriedade; Custos de Transação; Análise Econômica do Direito; Direitos de Propriedade.

Abstract

Landholding regularization policies must be carefully planned and performed, reflecting social norms in the beneficiary communities, and also, allied with property titling, implement a network of public services and urban infrastructure. This conclusion is alighted upon the economic analysis of the impacts of these programs, indicating how Law 13,465/2017 operated a logic change in the legal framework of landholding regularization, focusing on a market logic. However, it is pointed out that a mere logic of granting individualized title deeds can increase the vulnerability of the beneficiaries, causing greater insecurity on the properties tenure, which would be a sign of the failure of a public policy that should be directed towards the achievement of the social right to housing and the reduction of poverty. Hence the need for each project to pay proper regard to the use and customs of the impacted community, the effective improvement of urban conditions and habitability, and also the creation of mechanisms to encourage beneficiaries to continue in formality after the execution of the program.

Keywords: Landholding Regularization; Land Titling; Transaction Costs; Economic Analysis of Law; Property Rights.

¹ Doutorando em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: paulinhosff@gmail.com

INTRODUÇÃO

A Declaração das Nações Unidas sobre assentamentos humanos de 1996 (Habitat II) (ONU, 1996) afirma que os países devem assegurar moradia digna para os habitantes dos centros urbanos, garantindo a função social da propriedade e o desenvolvimento sustentável das cidades (ROSA, 2005, p. 17).² Tal conferência reconheceu o direito à moradia como um direito humano, obrigando-se os Estados signatários a realizá-lo progressivamente por meio de planos e programas habitacionais, bem como proteger de modo eficaz o direito à moradia (SOBRANE, 2005, p. 209).

Desse modo, o direito à moradia, incluído expressamente como direito fundamental no art. 6º da CRFB/88 (BRASIL, 1988), possui papel central nas políticas públicas urbanas e também na promoção dos direitos humanos, sendo ele diretamente ligado a diversos outros direitos sociais, sendo que a ausência de moradia digna retira da pessoa uma condição concreta de exercer sua cidadania e de viver com dignidade.

Em tal contexto, é preciso encarar o papel central das políticas habitacionais, especialmente as de interesse social, no desenvolvimento sustentável das cidades. Ganha destaque, assim, num ambiente de prévio crescimento desordenado e informal das cidades brasileiras, a importância dos programas de regularização fundiária. A discussão ganha relevância ainda maior com a edição recente da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), a qual mudou completamente o marco regulatório da regularização fundiária no Brasil.

A fim de se aprofundar os debates acerca de tal instituto, na seção 2 deste artigo discute-se, utilizando uma abordagem econômica, os impactos dos programas de regularização fundiária na sociedade, expondo a difundida teoria de Hernando de Soto, correlacionando-a a uma análise econômica institucionalista, focada nos custos de transações. Ademais, demonstra-se como a Lei nº 13.465/2017 parece ter adotado tal lógica em sua concepção.

Na seção 3, discute-se a necessidade de os programas de regularização refletirem as normas costumeiras e usos que a comunidade beneficiada tradicionalmente dá à posse e à propriedade, sob pena de ineficácia de um programa planejado e executado em uma perspectiva *top-down*.

² A referida declaração congregou dois temas básicos: a adequada habitação para todos e assentamentos humanos sustentáveis em um mundo em urbanização (SOBRANE, 2005, p. 209).

Na seção 4, são apresentadas algumas das principais críticas aos programas de titulação em massa de propriedades individuais, bem como são apresentadas pesquisas empíricas realizadas em várias regiões do mundo sobre os impactos dos referidos projetos.

Conclui-se, por fim, que os programas de regularização fundiária, caso bem executados, refletindo as normas sociais da comunidade beneficiada, pode sim ter muitos impactos positivos, inclusive gerando crescimento econômico. Porém, eles não devem se resumir à mera titulação formal, devendo ser complementados por implantação de infraestrutura urbana básica e serviços públicos essenciais. Ademais, em comunidades tradicionais com fortes laços comunitários, a titulação coletiva da propriedade pode se mostrar um caminho mais adequado.

OS IMPACTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA SOCIEDADE: UMA ABORDAGEM ECONÔMICA

A análise econômica do direito (AED) é uma disciplina relativamente nova no cenário jurídico brasileiro, embora já esteja consolidada no âmbito da *common law*. Para Posner (2013), por exemplo, haveria uma lógica econômica implícita no sistema do *common law*, em que a economia seria a base do direito e a dogmática jurídica apenas a sua superfície, sendo que ambas formariam um sistema coerente de indução de comportamentos eficientes na cadeia de relações sociais.

A AED busca, por meio de uma abordagem microeconômica, a resposta a uma questão positiva, relativa ao impacto das leis nos comportamentos dos indivíduos e seus reflexos para a prosperidade social, e a uma questão normativa, relacionada às vantagens das normas em termos de eficiência e aprimoramento da sociedade (GAROUPA; GINSBURG, 2012).

Como dito, a análise econômica do direito utiliza como base doutrinária o ramo da ciência econômica chamado de microeconomia, o qual pressupõe a existência de um homem racional, que realiza as suas escolhas pautadas em análises de custo-benefício³ de seus atos, atuando de modo a maximizar os proveitos por ele obtidos (COOTER; ULEN, 2010).

Dessa forma, a AED pode ser de grande valia para se realizar uma avaliação prévia dos efeitos de uma política pública a ser implementada, bem como para uma avaliação crítica daquelas que já estejam em andamento, preocupando-se sempre com os efeitos concretos das normas sobre o comportamento e, conseqüentemente, a vida das pessoas.

³ A ideia por trás da análise de custo-benefício é muito simples: é uma técnica para mensurar se os benefícios de uma ação são maiores que os custos (HANLEY; BARBIER, 2009).

Partindo-se da teoria microeconômica, a chamada economia do bem-estar possui grande utilidade para a busca do critério adequado. Tal ramo estuda e busca delimitar como as decisões de muitos indivíduos e empresas influenciam o bem-estar dos indivíduos como um grupo, ou seja, como afetam a sociedade como um todo (COOTER; ULEN, 2010)⁴.

A economia do bem-estar se debruça sobre como a atividade econômica pode ser conduzida para o maior benefício de toda a sociedade, trazendo-se elucubrações acerca de conceitos de eficiência, equidade, distribuição justa de rendas, intervenção e regulação estatal.

Outra contribuição da microeconomia é o conceito de equilíbrio geral. Este é atingido quando o benefício marginal e o custo marginal de uma determinada atividade se igualam. Nesse momento, atinge-se um equilíbrio perfeito, o que traria a solução considerada mais eficiente do ponto de vista microeconômico (COOTER; ULEN, 2010).

Porém, o equilíbrio geral é muito raro de ser alcançado, tendo em vista a existência de falhas de mercado, como a existência de monopólios, de externalidades, de bens insuscetíveis de apropriação privada (bens de uso comum do povo ou bens públicos), tornando imperiosa a intervenção do Direito, o qual deve prever condições aptas a restabelecer as condições necessárias para que o equilíbrio geral seja atingido (COOTER; ULEN, 2010).

No caso da regularização fundiária, especial atenção deve ser dada em relação às externalidades. As externalidades podem ser conceituadas como os efeitos e consequências de um determinado ato econômico que afetam terceiros estranhos à relação inicial (COOTER; ULEN, 2010). Não raramente, tais externalidades são negativas, como, por exemplo, a poluição do ar de uma determinada fábrica que afeta uma determinada vizinhança, que não está ligada à cadeia de produção e consumo do produto fabricado, configurando-se um custo externo à atividade.

Tratando-se de um custo externo, este não é suportado nem pelo produtor e nem pelo consumidor, e, dessa forma, caso não haja uma fonte de indução para a internalização dos custos, eles serão naturalmente ignorados, o que faria com que o equilíbrio geral não fosse atingido, pois custos externos relevantes para a sociedade seriam omitidos pelo equilíbrio natural do mercado.

Tal situação é um exemplo de como o Direito deve alterar as condições existentes, forçando que os custos externos sejam considerados pelo mercado, permitindo-se o equilíbrio

⁴ Segundo Cooter e Ullen (2010, p. 60): “Uma das grandes realizações da microeconomia moderna é a especificação das condições sob as quais as decisões independentes dos consumidores maximizadores da utilidade e empresas maximizadoras de lucro levarão ao estabelecimento inevitável e espontâneo do equilíbrio em todos os mercados ao mesmo tempo. Essa condição é conhecida como equilíbrio geral”.

geral e a adoção da solução mais eficiente para a sociedade. Um exemplo de norma que busca essa internalização de custos, por exemplo, é a responsabilização civil do agente poluidor pela degradação ambiental por ele causada.

Todavia, não se pode ignorar a existência de benefícios extrínsecos à atividade regulada, focando-se exclusivamente nos custos inesperados, pois isso acarretaria no desequilíbrio da análise de custo-benefício da política pública. Uma distorção como esta seria um claro viés antiregulatório, que deve ser corrigido, devendo-se também vislumbrar a possibilidade da ocorrência de benefícios que são inesperados, mas que muitas vezes superam até mesmo o valor dos benefícios contabilizados inicialmente. No tocante à regularização fundiária, tal fato poderá ser verificado na próxima subseção, ao se tratar do possível efeito multiplicador do capital ao se formalizar propriedades extralegais (SOTO, 2001).⁵

A teoria de Hernando de Soto

Como já adiantado acima, além de custos, as medidas implementadas em uma política pública podem trazer benefícios que não foram antevistos. Assim, deve-se tentar, para uma análise *ex ante* de determinada política, diagnosticar possíveis reflexos positivos, os quais, algumas vezes, podem até mesmo superar os benefícios objetivados ao se delinear uma determinada estratégia de atuação.

Em relação à regularização fundiária urbana, o legislador objetivou garantir maior segurança jurídica à grande parcela da população dos centros urbanos, bem como gerar melhorias nas condições urbanísticas e ambientais das áreas atualmente degradadas, propiciando uma maior pacificação social e buscando a melhoria da qualidade de vida nos assentamentos informais, o que fica mais claro nas ocupações de baixa renda.

Porém, uma política de formalização pode trazer em seu seio um benefício nem sempre imaginado em seu planejamento, mas que pode gerar grande impacto para a sociedade, qual seja, um incremento significativo no potencial de crescimento econômico do país.

Hernando de Soto (2001), em sua obra *O Mistério do Capital*, se debruça sobre qual foi a real causa do enriquecimento de países desenvolvidos e porque os países em desenvolvimento não conseguem lograr semelhante grau de êxito, buscando reconstituir em

⁵ Exemplificando hipóteses de benefícios inesperados em algumas políticas públicas, alguns casos que ilustram bem os assuntos podem ser consultados em Revesz e Livermore (2008, e-book, posições 1077 e 1093).

sua análise o processo de enriquecimento dos países hoje mais desenvolvidos. Soto (2001) e sua equipe de economistas, após descartarem quaisquer fundamentos ligados à etnia, cultura e clima dos diferentes países (pois há grande variedade destes fatores nas diversas nações desenvolvidas), se dirigiram à periferia de centenas de países pobres, a fim de constatar de que maneira o processo produtivo se desencadeava nessas comunidades.

Ao contrário de um cenário de pouca atividade econômica que uma região pobre pode despertar no imaginário das pessoas, os pesquisadores se depararam com um mercado informal extremamente vigoroso, impulsionado pelo caráter empreendedor de pessoas pobres, as quais, mesmo diante de inúmeras adversidades, obtêm o seu sustento através de seu labor e criatividade. A falta de empreendedorismo da parcela pobre da população não pode ser, dessa forma, a causa do subdesenvolvimento econômico da grande maioria dos países nos tempos atuais. O levantamento demonstra que os pobres são responsáveis por uma parcela significativa das riquezas dos países em desenvolvimento (SOTO, 2001).

Além do empreendedorismo, outra marca das periferias é a informalidade das atividades econômicas nelas desenvolvidas. A população labora, produz e consome em um sistema extralegal, submetendo-se às próprias regras (normas sociais), completamente distante da regulação estatal, sendo este mercado ignorado por parcela da sociedade e pelo Poder Público, apesar da sua influência na vida também das camadas sociais mais abastadas.

Para se ter uma ideia do tamanho da informalidade existente, o estudo realizado estimou que 85% das pessoas das áreas urbanas e entre 40 e 53% das que vivem nas zonas rurais dos países subdesenvolvidos sobrevivem por meio de sistemas extralegais, o que, de antemão, mostra não só o tamanho do desafio da formalização de tais atividades, mas também os enormes benefícios que podem advir desta (SOTO, 2001).

A informalidade é extremamente prejudicial ao desenvolvimento econômico dos países, pois, ao viverem à margem da lei, os trabalhadores e empreendedores informais ficam limitados a seus próprios sistemas extralegais, minando a possibilidade de expansão e crescimento de tais negócios por intermédio de contatos com outras comunidades e com o próprio setor formal.

A fim de dar maior objetividade à pesquisa realizada, o estudo se limitou à análise de apenas uma parcela do mercado informal, qual seja, a de imóveis extralegais. Valorou-se em 9,3 trilhões de dólares (em valores hoje desatualizados) os imóveis extralegais localizados nos países em desenvolvimento. Esta quantia (referente a uma parcela das atividades informais) demonstra a importância da economia informal para os países pobres e, conseqüentemente,

para todo o mundo. A fim de ilustrar o potencial das atividades extralegais, em alguns países, como o Haiti, o total da economia informal supera em muito todo o histórico de ajuda e investimento estrangeiros recebidos (SOTO, 2001).

As medidas recomendadas pelos países ricos aos pobres (principalmente quando há interesse na solvência destes para pagamento de suas dívidas externas) para estruturarem suas economias, inclusive por meio do Fundo Monetário Internacional (FMI), claramente não têm surgido o efeito esperado no desenvolvimento dos países. Não se trata de ardil dos países ricos ou ausência de desejo de compartilhar o caminho da prosperidade. Ao contrário, Soto (2001) pressupõe que os países desenvolvidos, diante do antigo e longo processo que percorreram para atingir o desenvolvimento, simplesmente não tomaram consciência (ou se esqueceram do caminho traçado) da real razão para o capitalismo ter neles sido um fator decisivo de desenvolvimento.

O capital não se confunde com o dinheiro ou bens materiais, o que já é sabido desde a estruturação da ciência econômica. Este surge quando os bens passam a ter aplicação em determinado processo produtivo, fomentando um processo de multiplicação de riquezas. Diante deste conceito, a mera propriedade não é sinônimo de capital. Um imóvel residencial, por exemplo, tem a sua existência física limitada, servindo somente para o abrigo e convívio de uma ou mais pessoas. Assim, o máximo que poderá ser feito é a alteração de sua destinação, transformando-o, por exemplo, em um ponto de comércio. Contudo, o imóvel continuará adstrito às suas limitações físicas e ao uso a ele dado, não se desprendendo da sua existência concreta (SOTO, 2001).

Desse modo, 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 (SOTO, 2001).

É importante ressaltar que a teoria de Hernando de Soto parte da premissa que a economia informal em grande escala é fruto da ineficiência das instituições, que devem, portanto, ser aperfeiçoadas para que tais atividades possam contar com os mecanismos legais

de proteção da propriedade, de *enforcement* de contratos e de responsabilização civil (COUTINHO, 2010). Como se poderá melhor compreender na próxima subseção, trata-se de uma tradicional corrente do pensamento econômico, denominada institucionalista.

A formalização e a diminuição dos custos de transação

As constatações acima realizadas são perfeitamente compatíveis com o chamado Teorema de Coase⁶. Este explicita que, num ambiente em que os custos de transação são nulos, os particulares envolvidos numa transação chegarão sempre à solução mais eficiente para a alocação de recursos, não importando se uma determinada norma legal concederá o direito abstrato para uma ou para a outra parte conflitante (COASE, 1960).

Nas palavras de Romero (2006, p. 16): “Custos de transação são aqueles que os agentes econômicos enfrentam quando recorrem ao mercado, ou seja, são custos incorridos ao se negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato.”

A doutrina de organização industrial traz como uma primeira categoria de custos de transação os chamados custos de coordenação, que consistem no custo da descoberta de quais seriam os preços relevantes de equilíbrio em cada transação, prazos, publicidade, em suma, os custos para o estabelecimento do negócio e suas condições (ROMERO, 2006, p. 17).

Já os custos de motivação são aqueles associados à assimetria e falta de completude da informação, bem como a necessidade de uma parte se precaver em relação à hipótese de ser prejudicada pelo comportamento da outra, trazendo a necessidade de se prever em contrato uma multiplicidade de temas para assegurar a cooperação dos fatores de produção dentro de uma firma (ROMERO, 2006, p. 17).

Há, ainda, os custos inerentes à utilização de um sistema de preços, afetando-se relacionamentos específicos, bem como os custos idiossincráticos, relacionados especificamente aos ativos de relacionamento, os quais podem criar relações de dependência e aumentos unilaterais de preços (ROMERO, 2006, p. 17-18).

⁶ Observe-se que, existindo, conforme preconizado pela AED Comportamental, um *status quo bias* ou de efeito dotação, o teorema de Coase se mostraria falso, pois mesmo num ambiente de custo zero as transações poderiam ser emperradas por esse viés (SUNSTEIN, 1999). Contudo, o teorema normativo de Coase continua válido, pois, ainda que não haja perfeição nas negociações num ambiente hipotético de custo de transação zero, quanto menor for o custo de transação, maior será a possibilidade de que soluções mais eficientes aconteçam nas negociações.

Dentro de uma organização industrial, portanto, a instituição de uma firma implica na adoção de decisões de alocação pautadas na discricionariedade do empreendedor (e não por um sistema de preços), o que teria objetivo de diminuir os custos de transação da cadeia de produção (ROMERO, 2006, p. 18).

Dentro do contexto da organização industrial, mas também nas relações negociais em geral, os custos de transação consomem uma parcela muito grande dos recursos econômicos. Prega-se, assim, que leis bem elaboradas, simples e objetivas ajudam a sociedade a reduzir a burocracia e a economizar nos custos de transação, tornando-se mais eficiente (ROMERO, 2006, p. 18).

Como bem ressaltado por Cooter e Ulen (2010, p. 102-103), as negociações ocorrem mediante a comunicação entre as partes e esta é uma atividade com diversos custos, sendo que uma negociação bem-sucedida leva a uma alocação eficiente dos recursos. Uma negociação será necessariamente bem-sucedida quando os custos de transação são iguais a zero. Desse modo, quando os custos de transação são nulos, o uso eficiente dos recursos resulta da negociação privada, independentemente da atribuição jurídica de direitos de propriedade. A *contrario sensu*, quando os custos de transação são suficientemente altos para impedir a negociação, o uso eficiente dos recursos dependerá da maneira como os direitos de propriedade são atribuídos.

Contudo, situações de custos de transação zero são, na prática, extremamente improváveis (VELENTZAS; SAVVIDOU; BRONI, 2009). Os custos de transação englobam os custos da busca para a realização do negócio; custos da negociação e custos do cumprimento do que foi negociado, os quais, quase sempre, se fazem presentes. Pode-se concluir, porém, que quanto menores os custos de transação, maior será a chance de que os envolvidos em um conflito ou em uma negociação cheguem à solução mais eficiente para o caso, independentemente do regramento jurídico por trás da matéria.

Os custos de transação podem se dar de três formas: custos da busca para a realização do negócio; custos da negociação; e custo do cumprimento do que foi negociado. Os custos de busca são mais altos para serviços singulares e mais baixos para serviços padronizados (COOTER; ULEN, 2010, p. 105).

Já as negociações em si tendem a ser mais simples quando as informações inerentes ao negócio são públicas ou de acesso facilitado, sendo dificultadas diante da existência de assimetria informacional entre os negociantes. Desse modo, é mais provável que os negociadores cooperem quando seus direitos são claros. Por outro lado, negociações que

envolvem muitas pessoas também possuem custos de transação mais altos. Há, também, o custo de se redigir um acordo que preveja inúmeras situações que possam afetar o valor do negócio, não se podendo ignorar, ainda, que eventual hostilidade entre as partes pode ser um elemento dificultador do acordo (COOTER; ULEN, 2010, p. 105-106).

Já os custos para efetivar a transação são especialmente relevantes quando um acordo estende o seu cumprimento ao longo do tempo. Assim, surge a necessidade de monitorar se a outra parte está cumprindo as suas obrigações, adotando medidas para punir violações. Os custos serão mais baixos quando as violações ao pacto sejam fáceis de observar e a aplicação da punição seja barata (COOTER; ULEN, 2010, p. 107).

Há, assim, um nível limiar divisório dos custos de transação que separa as negociações que funcionarão e as que serão inefetivas. É importante que o Estado identifique os casos em que os custos são suficientemente altos para impedir uma alocação eficiente de recursos por meio de uma negociação, a fim de estabelecer mecanismos que conduza a decisões mais racionais.

Uma das possibilidades de atuação estatal, em vez de tentar definir a quem deve ser alocado determinado direito para que a solução mais eficiente seja implementada (o que dependeria da análise caso a caso), é a estipulação de regras claras que sirvam como uma espécie de lubrificante para a realização de transações, por meio da diminuição dos custos de transação, permitindo-se a negociação direta das partes e, conseqüentemente, a obtenção da alocação eficiente de recursos. Tal raciocínio é conhecido como o Teorema Normativo de Coase (COOTER; ULEN, 2010, p. 109-110).

Uma alternativa, partindo da premissa traçada por Thomas Hobbes de que as pessoas raramente seriam racionais para chegar ao acordo sobre a divisão do excedente cooperativo, mesmo quando não haja impedimentos para a negociação, seria a minimização do prejuízo causado pelo insucesso de acordos privados por meio de regras legais, as quais deverão alocar os direitos de propriedade à parte que mais os valoriza. Este é o Teorema Normativo de Hobbes, o qual, pela supressão da necessidade de negociação, reduziria o custo de transação (COOTER; ULEN, 2010, p. 110).

Como a definição de quem valoriza determinado direito é muito difícil e pode implicar em arbitrariedades, a adoção do Teorema Normativo de Coase de maneira mais frequente parece conduzir a uma regulação mais linear e eficaz, permitindo um campo fértil para negociações privadas, as quais, diante de custos de transação mais baixos, terão muito mais facilidade para definir uma alocação eficiente dos recursos.

Como bem explicitado por Romero (2006, p. 11), a teoria econômica do direito elucida que o enxugamento da teia contratual diminuiria os custos no mercado. Uma estrutura jurídica que possibilite a atenuação dos custos transacionais é desejável, pois aumentaria o desempenho econômico próprio e do mercado, promovendo o desenvolvimento econômico e social.

É importante entender que o tratamento dado aos custos de transação é parte de uma corrente do pensamento econômico maior, que se pode denominar como institucionalista. Nesse sentido, vide a seguinte passagem escrita por Lai e Tang (2016, p. 483), no contexto da discussão acerca da propriedade urbana:

“Transaction cost scholars define an economy as a group of organizations engaging in internal and external transactions that are governed by institutional arrangements (Maitland et al., 2009). The transaction cost framework treats transaction as its basic unit of analysis. In the study context, a transaction refers to an exchange of property rights that allows the owner to exclude others from using, appropriating rent, and transferring an asset (Maitland et al., 2009). An organization incurs transaction cost when performing economic exchanges or transactions (Cheung, 1987). Barzel (1997) associated transactions costs with the transfer, capture, and protection of rights. Although transaction costs have been defined differently to serve various purposes, they generally refer to costs other than physical production costs (Wallis and North, 1986; Cheung, 1987; Lai, 1994). (...)

Institutions are 'the rule of the game in society or, more formally, are the humanly devised constraints that define and limit the set of choice of individuals and thus serve as the framework for human interaction' (North, 1990). Institutional structure determines the transaction cost by constraining and shaping the interactions and economic choices of individuals who are involved in the exchange of property rights (Wallis and North, 1986).”

Uma leitura atenta da obra de Hernando de Soto demonstra que ela está pautada justamente nessa corrente econômica institucionalista, entendendo que as regras formais de propriedade possuem papel fundamental para o desenvolvimento da atividade econômica.

Analisando de que forma a regularização reduziria os custos de transação, importante assinalar que, em relação ao primeiro efeito citado no último parágrafo antes do início desta subseção (fixação do potencial econômico dos ativos), por exemplo, ao se realizar a escritura de compra e venda de um imóvel, o valor de seu potencial econômico é devidamente fixado, transmutando o valor do bem negociado do mundo material para o mundo conceitual que o capital habita, desvinculando seu valor de sua mera existência física.

Outrossim, a compilação de informações de milhões de imóveis num sistema único gera um padrão definido acerca das informações dos bens, passando a ser acessível a qualquer

pessoa, possibilitando a consulta das características dos ativos por qualquer interessado em realizar uma transação.

Por outro lado, ao se ter um sistema de fácil acesso à possibilidade de consulta aos bens pertencentes a uma determinada pessoa e, até mesmo, a informação de onde esta poderá ser encontrada, um ambiente propício à responsabilização das pessoas através de seu patrimônio é fomentado, criando-se uma maior segurança jurídica para a realização dos mais variados negócios, os quais, antes, ficavam restritos apenas às relações interpessoais de confiança.

Ainda, a representação dos bens os tornam ativos fungíveis (diante da desvinculação de sua existência material), os quais são passíveis de utilização em praticamente qualquer transação. Exemplificando-se o conceito, a representação de propriedade de um bem imóvel poderá ser utilizada como garantia para determinado negócio jurídico (hipoteca), assim como a propriedade de uma empresa pode ser fracionada em ações (gerando um potencial aumento da capacidade de atração de investimento da empresa), dentre outros inúmeros negócios que o empreendedorismo e a criatividade puderem imaginar e realizar.

Continuando a análise dos efeitos da formalização, uma rede integrada de ativos, ao acarretar os já mencionados efeitos de fungibilidade e facilitação de responsabilização pessoal, induz à integração dos cidadãos, criando uma rede propícia à realização de novos negócios.

Todos os efeitos acima elencados desencadeiam um efeito congregador, qual seja, a proteção das transações econômicas, criando-se um ambiente propício à realização destas. Dessa forma, é repassada uma maior confiança ao mercado, aumentando-se a quantidade de novos negócios, que alavancarão o potencial de crescimento econômico.

Há, portanto, nos países subdesenvolvidos, uma enorme quantidade de bens subcapitalizados, por possuírem a sua existência limitada ao mundo físico, integrando um sistema informal de propriedades que limita o potencial dos ativos que nele transitam. Ligando-os a um sistema formal e coeso de propriedade, estes bens se transformarão em capital, trazendo a possibilidade para que sejam superadas as dificuldades que a extralegalidade impõe (SOTO, 2001).

Um imóvel inserido apenas num sistema extralegal possui alcance limitado ao meio em que está inserido, pois as normas informais que regem as transações, as relações de confiança desenvolvidas com o tempo, bem como outras peculiaridades dos negócios desenvolvidos são de conhecimento apenas daqueles que vivem sob a égide do sistema informal local. Dessa forma, uma pessoa que não pertença àquele sistema não entenderá quais são os mecanismos

que aquela comunidade utiliza para reconhecer os direitos informais de propriedade, possuindo receio em participar de transações com o referido mercado.

Por exemplo, a concessão de um crédito, sem que se tenha um sistema capaz de identificar o endereço de uma pessoa ou a extensão de seu patrimônio, fica limitada às relações interpessoais de confiança. A vizinhança de um determinado comércio informal possuirá a confiança e segurança necessária para transacionar com este, mas, ao se sair do meio em que ele se encontra, um ambiente de negócios se torna cada vez mais improvável.

Da mesma forma, nas comunidades e assentamentos informais, até mesmo concessionárias de serviço público não se sentem seguras para ofertar os serviços. Sendo difícil a identificação do proprietário de um imóvel que serve como um ramal de serviços públicos ofertados (serviços de água, luz, televisão e gás, por exemplo), a responsabilização do consumidor se torna remota, o que desincentiva o investimento das empresas nessas áreas, acentuando ainda mais a pobreza local. Muitas vezes as casas não possuem nem um código postal, ficando quase impossível enviar contas, encaminhar notificações, cobranças e intimações.

Por todas as razões acima expostas, a formalização de propriedades hoje extralegais, segundo Soto (2001), trará benefícios enormes para o sistema econômico do país, impulsionando de forma robusta a quantidade de negócios realizados e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico.

Conforme preconizado por Cooter e Ulen (2010, p. 106), em um contexto em que os direitos de propriedade não são suficientemente claros, há um obstáculo significativo para a cooperação, implicando em desperdício de recursos. Dessa forma, pessoas que ocupam terras pertencentes a terceiros em países que não dão a devida segurança jurídica à posse exercida tenderiam a evitar melhorar suas residências, pois não lhes é garantida a propriedade de tais benfeitorias.

E, como visto acima, inúmeras dificuldades do sistema extralegal impõem diversos custos de transação às pessoas mais pobres em suas atividades, seja pela dificuldade em se localizar as oportunidades de negócio, pela existência de assimetria informacional, pela inefetividade na cobrança das dívidas, dentre outras. Num cenário como este, a alocação eficiente dos recursos por meio de transações se torna mais rara, dificultando o crescimento econômico local.

Ademais, ainda que se admita que as normas sociais podem criar um ambiente de redução de custos de transação em relação à regra jurídica formal, sendo este um meio

encontrado pelas populações de assentamentos informais para baratear os custos de habitação e outras atividades informalmente desenvolvidas, o que parece ser absolutamente verdadeiro, tal fato implica na restrição do âmbito de atuação dessas pessoas, que somente conseguirão transacionar dentro do ambiente em que tais normas sociais são propagadas, conforme será exposto na seção 3.

Desse modo, a formalização de comunidades, garantindo-se a segurança jurídica da posse e concedendo títulos de propriedade seria um caminho efetivo para eliminar os diversos custos de transação elencados no começo desta subseção, fomentando o desenvolvimento econômico de tais comunidades. Portanto, ao se formalizar propriedades que estavam à margem da lei, regras mais claras de propriedade e responsabilização serão implementadas, diminuindo-se os custos de transação existentes e permitindo-se o desenvolvimento das comunidades e, conseqüentemente, do país.

Parece, em uma primeira leitura, que esta é a lógica utilizada pelo legislador ao mudar o marco regulatório da regularização fundiária, editando a Lei nº 13.465/2017, como se explicitará na próxima subseção.

A lei nº 13.465/2017 e a mudança de lógica do marco regulatório da regularização fundiária

A lei 13.465/2017 (BRASIL, 2017), revogando grande parte da Lei nº 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.

A referida lei foi resultado da conversão da Medida Provisória nº 759/2016 (BRASIL, 2016), a qual foi substancialmente aprovada, embora com diversas alterações e inclusão de novos temas que não eram abordados na redação original. Na exposição de motivos da citada medida provisória, no tocante à regularização fundiária urbana, consta que o objetivo da Reurb é garantir aos cidadãos o direito fundamental à moradia, o qual deve possuir segurança e propiciar condições mínimas para a vida com dignidade.

A exposição de motivos sinaliza, ainda, que não pretende apenas conceder titulação que traga segurança para os habitantes, mas também implementar medidas que aumentem a qualidade nos aspectos urbanísticos, ambientais e sociais, regularizando os núcleos urbanos

informais existentes, num esforço de reurbanização do país e da promoção da função social da cidade (BRASIL, 2016).

Sinaliza que, ao revogar as disposições do diploma anteriormente vigente, o intuito foi de, além de preencher lacunas, dinamizar e simplificar, inclusive sob a perspectiva registral, o processo de regularização fundiária urbana- Reurb, buscando o reconhecimento formal das ocupações clandestinas pelo Poder Público (BRASIL, 2016).

Destacou-se expressamente, nos itens 87 e seguintes da exposição de motivos, os impactos positivos que podem ser gerados pela Reurb. Afirmou-se que a concessão de direitos reais aos ocupantes informais permite que esses imóveis sirvam de base de investimento do capital produtivo brasileiro, servindo de garantias para operações financeiras, reduzindo os custos de crédito, por exemplo. A Reurb aumentaria o patrimônio imobiliário brasileiro e a inserção de capital na economia, agregando valor aos imóveis regularizados, os quais se tornariam alvo de tributação e de cobrança de preços públicos, melhorando a situação fiscal (BRASIL, 2016).

A terra, ainda conforme a exposição de motivos, seria a base para o desenvolvimento econômico de um país, na qual se desenvolve a moradia, a indústria e o comércio. Quando a terra (urbana ou rural) não está registrada em cartório, além de situá-la fora da economia, direitos de cidadania de seus ocupantes são mitigados. Apesar da ausência de dados oficiais que quantifiquem a irregularidade fundiária no Brasil, o Ministério das Cidades informou que recebeu pedidos de recursos para regularização fundiária, somente nos 4 anos anteriores à apresentação da MP 759/2016, que beneficiariam quatro milhões de unidades imobiliárias (BRASIL, 2016).

A Reurb serviria, além disso, como fator indutor para o alcance das metas estabelecidas para a aplicação de recursos, provenientes de diversos programas federais, destinados ao desenvolvimento de ações de infraestrutura urbana, como habitação popular, saneamento e mobilidade urbana.

Afirmou-se, ainda, que a situação da informalidade não atingiria apenas as favelas, mas também é verificada em bairros de baixo, médio e alto padrão social, alcançando loteamentos, edifícios e conjuntos habitacionais, não decorrendo o problema fundiário, desse modo, apenas da questão da pobreza (BRASIL, 2016).

Pontua como inovações da legislação os seguintes aspectos: um novo conceito de informalidade, para fins de caracterização do objeto da Reurb, denominado núcleo urbano informal; uma nova forma de aquisição do direito real de propriedade, consistente na

legitimação fundiária; a criação do direito real de laje; e a criação de um procedimento menos burocratizado, inclusive em âmbito de aprovação e registro cartorial da Reurb, o qual se opera, em âmbito extrajudicial, perante os municípios, inclusive para fins de composição extrajudicial de conflitos (BRASIL, 2016).

Ora, claramente a nova legislação se baseia nas ideias delineadas nas subseções anteriores, como se depreende da exposição de motivos e do próprio arcabouço normativo definitivamente aprovado pelo Congresso Nacional. Cabe destacar a ênfase no processo de desburocratização da regularização e na necessidade de titulação formal dos imóveis, inclusive por meio de títulos de propriedade.

Cabe destacar, assim, o importante papel que o instrumento legal da legitimação fundiária possui na novel legislação. Prevista nos arts. 23 e 24 da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), a legitimação fundiária consiste na aquisição originária de 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 até 22 de dezembro de 2016.

Para tanto, nos termos do art. 23, §5º, da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), fica dispensada a apresentação de títulos individualizados, bastando que o Poder Público encaminhe para registro imediato da aquisição de propriedade a Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Ademais, o §6º da mesma norma permite a complementação do cadastro para ocupantes que não tenham constado na listagem inicial.

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.

A legislação anterior possuía um caminho muito mais longo para a obtenção de títulos de propriedade, passando-se, necessariamente, por um processo de legitimação da posse e, somente após o transcurso de 5 anos, seria possível a sua conversão de títulos de propriedade, excluídas as terras públicas, tendo em vista o incremento das condições de usucapião previstas no art. 183 da CRFB/88 (BRASIL, 1988), nos termos do art. 60 da Lei nº 11.977/2009, nos casos de imóveis de até 250 m² (BRASIL, 2009).

Ademais, percebe-se a priorização da concessão de títulos de propriedade quando a Lei 13.465/2017 permite a legitimação fundiária em terras públicas, ao mesmo tempo em que nega

o direito à legitimação de posse em terras públicas, ainda que se tratem de ocupações consolidadas até 22 de dezembro de 2016, conforme se extrai de seu art. 25, §2º (BRASIL, 2017), ou seja, encaminha a questão de tais ocupações para o mecanismo da legitimação fundiária.

De todo modo, para ocupações posteriores ao referido marco temporal e situadas em áreas privadas, a legitimação de posse será uma etapa para a posterior conversão em títulos de propriedade, conforme art. 26 da Lei nº 13.465/2017, sendo a conversão automática após o período de 5 anos, quando atendidos os demais requisitos do art. 183 da CRFB/88 (BRASIL, 2017). Nas demais possibilidades de usucapião, atendidos os requisitos, a conversão dependerá de requerimento do ocupante. Cabe ressaltar, por fim, que a conversão em propriedade também constituirá modalidade de aquisição originária do referido direito real, nos termos do art. 26, §2º, da Lei nº 13.465/2017.

O foco na titulação também se torna evidente quando o projeto de regularização fundiária não é vinculado necessariamente à implementação de infraestrutura urbana essencial, equipamentos públicos e de melhoria habitacional, bastando a confecção de um cronograma (sem previsão de sanção na lei para seu descumprimento), possibilitando que este seja executado após o término da Reurb, nos termos do art. 36, §3º, da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017). Ou seja, em um caso como este, a titulação terá sido a única alteração na realidade dos ocupantes.

Desse modo, demonstra-se a mudança de lógica implementada pelo novo marco regulatório da regularização fundiária urbana, centrada na valorização de títulos de propriedade como um fator de potencial crescimento econômico, o que, de fato, pode ser um aspecto positivo, embora seja importante observar o disposto na seção 3 e se atentar para as muitas críticas explicitadas na seção 4 deste artigo.

REGULARIZAÇÃO E O RECONHECIMENTO DOS SISTEMAS EXTRALEGAIS DE PROPRIEDADE

Apesar dos apontamentos acima realizados, deve-se observar que transmutar um sistema informal em formal não é uma atividade meramente burocrática, sendo necessária a adoção de atos extremamente complexos. Assim, a simples edição de normas que formalizem propriedades nem sempre surtem os efeitos desejados.

Essas medidas de formalização vindas de cima para baixo, frequentemente, não surtem efeitos benéficos, repercutindo negativamente perante a sociedade. Um exemplo de situação como a descrita foi observada na República Democrática do Congo, onde, ao se tentar formalizar o mercado interno de mineração, por intermédio de um simples decreto de banimento temporário de mineiros artesanais, houve o empobrecimento da população, o aumento da repressão estatal e da corrupção e extorsão de trabalhadores informais por agentes públicos (GEENEN, 2012).

Por outro lado, caso a formalização se dê de forma adequada, investigando os anseios da população atingida e o seu sistema extralegal de negócios, os efeitos podem ser extremamente positivos. Mantendo-se na questão da mineração informal no continente africano, Siegel e Veiga (2008) argumentam que uma formalização adequada da atividade minerária extralegal poderá trazer enormes potenciais econômicos para os empobrecidos países africanos, cujas riquezas minerais se esvaem pelas vias ilegais da mineração clandestina.

O ponto fundamental, segundo Soto (2001), é que o Estado compreenda o sistema extralegal existente e as suas razões de existir. Regras jurídicas demasiadamente complexas, uma burocracia excessiva e falta de incentivos para a formalização induzem uma grande quantidade de pessoas para a informalidade.

Normas advindas de autoridades que sequer buscaram conhecer a realidade existente nas comunidades não surtirão o efeito desejado, muitas vezes sequer gerando confiança na população supostamente beneficiada em buscar o programa de regularização. Ou seja, a política pública de regularização deve internalizar os acordos extralegais majoritários vigentes, reconhecendo a legalidade das situações outrora situadas à margem da lei como meio legítimo de aquisição de posse e propriedade, trazendo para o ordenamento jurídico-formal as normas sociais que regem o dia a dia das periferias no mundo real (SOTO, 2001).

Tal constatação é perfeitamente compatível com as ponderações realizadas por Ellickson (1991). O referido autor, após pesquisa realizada em uma pequena comunidade californiana chamada Shasta County, teceu uma teoria geral sobre as normas sociais e a relação dessas com a lei. Estabeleceu a hipótese de que os membros de uma comunidade integrada⁷ desenvolvem e mantêm normas sociais que têm a serventia de maximizar a riqueza agregada

⁷A hipótese se limita a grupos coesos, pois um sistema de controle informal não será efetivo se as condições sociais de um grupo não proverem seus membros com informações acerca das normas sociais e as violações destas, enfraquecendo o poder de reforço, sendo necessária, ainda, que o poder informal seja amplamente distribuído através de seus membros (ELLICKSON, 1991, pòs. 1830, *e-book*).

que seus membros podem aferir em suas relações cotidianas⁸ (ELLICKSON, 1991, pos. 1738, e-book). Ou seja, os membros de uma comunidade coesa irão se esforçar para que os demais adotem um comportamento cooperativo, independentemente do que o ordenamento jurídico-formal estabelecer.

Contudo, alerta-se para o fato de que a possibilidade de obter o comportamento cooperativo através de normas sociais independentes da lei possui algumas limitações. Primeiramente, estas somente teriam força numa comunidade coesa, o que, por exemplo, se torna mais difícil para ordenar o comportamento de todos os habitantes de uma grande cidade (ELLICKSON, 1991).

Por outro lado, normas sociais que maximizam benefícios para um determinado grupo podem implicar no empobrecimento de outro grupo, como as normas de segregação racial (ELLICKSON, 1991). Por fim, a maximização de lucros possui limites inerentes ao bem-estar social, pois não podem ser desconsideradas outras finalidades sociais, como equidade, justiça distributiva e direitos fundamentais do indivíduo.

Concluiu-se, assim, que, adimplidas as condições necessárias previstas em sua hipótese, é possível que uma comunidade (necessariamente coesa) obtenha seu ordenamento desejado por meio de normas sociais que possuem uma relação independente da lei formal, sendo que os membros do grupo somente recorreriam à lei caso os custos de transação adicionais impostos pelo controle governamental se justificassem pela gravidade do caso ou pela inviabilidade de se socorrer do controle exercido pelas normas sociais (ELLICKSON, 1991).⁹

Ellickson (1991) colheu diversos depoimentos em *Shasta County* de moradores relatando que as decisões das autoridades judiciais não resolveram de fato os seus problemas ou, então, que demandaram tempo excessivo ou grande dispêndio de recursos econômicos para a resolução das pequenas questões. Tais fatos serviram, portanto, por meio da transmissão de tais informações entre seus membros, de reforço negativo ao comportamento de fuga, que

⁸Sobre as relações cotidianas, aprofunda Ellickson (1991, pos. 1803, e-book): The hypothesis is asserted, however, only in a weak form that limits its scope to the norms that govern workaday matters. This modification means that the hypothesis does not apply to two sorts of foundational rules: (1) the ground rules that enable group members to engage in exchange; and (2) any purely distributive norms, such as norms of charity, that may exist.

⁹Sobre a relação das normas sociais e a lei, interessante também observar a teoria da sinalização, na qual as pessoas, a fim de sinalizar que pretendem cooperar com determinado grupo, adotam comportamentos custosos (não apenas economicamente), a fim de que terceiros percebam que elas pretendem manter relações cooperativas de longo prazo, o que possibilitaria a percepção de benefícios que superassem o ato social custoso inicialmente adotado (E. POSNER, 2002).

se pode denominar como “não se socorrer de advogados” para a resolução dos conflitos, ou seja, foi o meio por eles encontrados para diminuir seus custos de transação.

Porém, em conflitos de maior monta ou com terceiros não integrantes da comunidade, as normas sociais se mostraram ineficazes para a solução do problema. Por tal razão e por valores maiores estarem em jogo, a comunidade se socorria, em tais casos, dos modelos legais formais para a solução de conflitos.

Em outras palavras, em experiências anteriores de tentativa de resolução dos conflitos de grande danosidade ou envolvendo estranhos, estas foram punidas pela ineficácia da tentativa realizada, criando-se um estímulo aversivo maior do que os custos e demora de um processo judicial para a solução dos problemas, o que reforçou o comportamento de procurar um advogado ou uma seguradora (ELLICKSON, 1991).

É justamente pela necessária condição de haver uma comunidade coesa para que as normas sociais possam cumprir seu papel independentemente do ordenamento jurídico-formal que as comunidades extralegais não conseguem estender suas relações com o mundo formal. As regras informais aplicáveis às propriedades, os negócios realizados na comunidade e as formas como são executados e responsabilidades cobradas são de conhecimento apenas daquela comunidade, o que acaba restringindo o ambiente empreendedor apenas a cada comunidade periférica isoladamente. Compreender e refletir as normas extralegais no ordenamento formal, portanto, é um passo fundamental para a inclusão das comunidades periféricas e possibilitar o seu desenvolvimento social e econômico (ELLICKSON, 1991)¹⁰¹¹

Nesse sentido, Coutinho (2010, p. 316), explicitando o pensamento de Hernando de Soto, assevera que, sem contar com o Estado para fazer valer o contratado, os informais preferem realizar negócios apenas com aqueles que mantêm relações diretas, reduzindo drasticamente as suas possibilidades de contratação.

Enfim, realizadas as análises acima, conclui-se que tentar impor as regras formais a tais agrupamentos será de todo ineficaz. O caminho contrário precisa ser percorrido. O Estado deve, primeiramente, entender como as regras de propriedade são definidas no sistema extralegal

¹⁰Enfim, chama a atenção o autor para a importância de a lei refletir a realidade das normas sociais vigentes (ELLICKSON, 1991, pos. 2944, *e-book*): “This last point can be generalized: lawmakers who are unappreciative of the social conditions that foster informal cooperation are likely to create a world in which there is both more law and less order”.

¹¹Interessante notar que a existência de um *fairness bias*, um viés existente nas pessoas, conforme defendido na AED Comportamental, ajudaria a explicar porque em comunidades coesas pode não ser necessária a intervenção legal para disciplinar as relações e também porque o ordenamento formal pode não surtir efeito nas relações nelas mantidas (SUNSTEIN, 1999).

vigente. Compreender como que, em cada país, aquela comunidade considera alguém, apesar de estar à margem da lei, como legítimo proprietário de determinado bem é pressuposto para qualquer processo de formalização, sob pena de a política pública incorrer no erro de apenas editar uma nova regra que não será observada pelas periferias.

Porém, apesar das dificuldades de um processo de regularização fundiária realmente efetivo, os enormes benefícios potenciais de crescimento econômico advindos desta são uma importante variável na análise de custo-benefício, não podendo ser olvidados ao se analisar a política pública.

CRÍTICAS À POLÍTICA PÚBLICA FOCADA APENAS NA FORMALIZAÇÃO E PESQUISAS EMPÍRICAS SOBRE O TEMA

Ao mesmo tempo que a teoria de Hernando de Soto se propagou, ganhando adeptos e influenciando diversos programas de regularização fundiária ao longo do planeta, ela também passou a sofrer contundentes e diversas críticas, as quais se buscará sintetizar nessa seção.

Uma primeira crítica, bem sintetizada por Coutinho (2010, p. 317), é de que De Soto apenas prega a formalização como meio de gerar o crescimento econômico, sem tecer maiores considerações acerca da necessidade de tal crescimento estar aliado com a efetiva melhoria do bem-estar da população afetada.

Ademais, De Soto não distinguiria um excesso de burocracia nas normas estatais, o que ajudaria a empurrar as pessoas para a informalidade, com restrições legais de fato necessárias, como normas de proteção ambiental, de preservação da saúde pública, dentre outras (COUTINHO, 2010, p. 317).

Outra crítica realizada é o fato da adoção de um sistema de titulação individual da propriedade poder enfraquecer os laços comunitários de determinado assentamento tradicional, podendo, na verdade, fragilizar a comunidade perante o restante da sociedade, ao se romper com a lógica anteriormente vigente em suas relações. Assim, universalizar um modelo europeu de leis sobre propriedade pode gerar distorções no modo de vida de diversos países culturalmente distintos, sendo este um impacto que não seria bem avaliado pelos defensores da política de formalização como fomentadora de crescimento econômico dos países em desenvolvimento (UNRUH, 2002).

Meizen-Dick e Mwangi (2008) apontam que um programa de formalização de propriedades individuais pode fragilizar toda uma rede de interesses que se desenvolve em

torno de propriedades informais ou coletivas, inserindo uma lógica individualizante e excludente da propriedade, rompendo-se com a permissão de uso que não proprietários tradicionalmente detinham. Assim, ao invés de garantir maior segurança, a titulação das propriedades pode gerar uma insegurança adicional a determinados usos do solo, afetando especialmente minorias e comunidades tradicionais.

Criticando a lógica da capitalização por meio da formalização, Loehr (2012), focando em exemplos ocorridos na Alemanha e no Camboja, afirma que, ao contrário do que é defendido pelos institucionalistas, a titulação não proveria segurança na posse, particularmente em países em desenvolvimento, podendo gerar atividades especulativas, gerando ganhos para grupos de interesse mais poderosos e articulados e perdas para os mais pobres, ou seja, a formalização geraria custos externos que atingiriam mais fortemente os grupos socialmente vulneráveis. Defende como alternativa, por exemplo, a execução de programas que reflita melhor os modos de vida específicos, inclusive com a possibilidade de titulação coletiva da propriedade, fugindo-se de uma suposta imperiosa lógica de mercado.

Em linha semelhante, mas analisando especificamente as comunidades descendentes de escravos na Colômbia, Peña, Vélez e outros (2017) afirmam que, em comunidades com laços coletivos fortes, a titulação individual da propriedade pode aumentar a insegurança na posse das terras, criando uma lógica individualizada. Desse modo, defende, como alternativa, o tratamento coletivo da propriedade, gerida pelas comunidades. A titulação coletiva teria impactos significativos na redução da pobreza, o que pode ser resultado de um fortalecimento coletivo dos beneficiários, que passam a ter conhecimento de seus direitos e uma estrutura mais robusta para transacionar com os membros externos à comunidade.

Choplin e Dessie (2017), debruçando-se em programas de titulação na Maurítânia, afirmam que programas que concedem títulos individuais de propriedade, em vez de aumentar a segurança da posse, podem gerar novas formas de vulnerabilidade, expondo principalmente aqueles que não possuem condições de lidar com os custos de uma propriedade formalizada ou com as pressões imobiliárias do mercado. Ademais, a pesquisa sugere que, além da titulação, seria necessária a implantação de infraestrutura e serviços básicos a fim de se ter de fato um impacto positivo na vida dos ocupantes.

Trazendo um panorama sobre diferentes programas no mundo não desenvolvido, Steel, Noorloos e Klaufus (2017) chamam a atenção para que uma política de formalização pautada numa lógica de mercado pode fazer incorrer um processo de gentrificação, ou seja, uma mudança na população dos ocupantes do solo causada pelo aumento de custos e pressões

especulativas na região formalizada. Embora a gentrificação possa ter outros fatores, aponta-se que, principalmente na América Latina, ela geralmente é resultado de uma mudança de uso do solo imposta por interesses do mercado, como a mudança do uso residencial para o preponderantemente comercial, gerando também um aumento do valor de mercado dos imóveis e um consequente aumento de custo de vida. Tal fato gera uma saída não desejada da população mais pobre, aumentando a segregação social nos grandes centros urbanos (STEEL; NOORLOOS; KLAUFUS, 2017, p. 4-5).

Analisando se os efeitos da política de titulação de terras em assentamentos informais (kampongs) na cidade de Bandung, na Indonésia, por meio de pesquisa empírica, eram de fatos compatíveis com a teoria de Hernando de Soto, Reerink e Gelder (2010) constataram que a formalização de fato aumentou a percepção de segurança da posse entre os beneficiários, sendo maior do que a de outros ocupantes ainda informais.

Contudo, o impacto do aumento de proteção foi diferenciado em relação a grupos com distintos graus de proteção da posse. Essa foi uma crítica realizada a Hernando de Soto e que foi testada pelos autores em sua pesquisa, adotando a premissa que não se pode adotar um sistema binário de legal e extralegal, mas deve-se reconhecer a existência de diversas situações com diferentes graus de proteção da posse. Para fins do estudo, foram divididas as áreas em formais, semi-formais e informais, constatando-se que o aumento da percepção de segurança foi maior nas situações mais precárias objeto de formalização (REERINK; GELDER, 2010).

Tal fato corrobora não só a necessidade de se utilizar uma graduação progressiva da informalidade, mas também é compatível com a hipótese de que a percepção de segurança da posse está intrinsecamente ligada a um regime que diminua a precariedade das ocupações de fato, ainda que sem o correspondente título de propriedade (REERINK; GELDER, 2010), ou seja, em termos jurídicos brasileiros, onde se garanta a proteção da função social da posse.

Ademais, os referidos pesquisadores encontraram evidências de que os ocupantes de casas com posse formalizada possuíam casas em melhores condições do que aqueles em situação precária, o que poderia referendar um dos benefícios pregados pelos defensores da política de titulação. Contudo, ressaltaram que tais diferenças não foram estatisticamente significativas (REERINK; GELDER, 2010).

Diante dos resultados empíricos de sua pesquisa, Reerink e Gelder (2010, p. 84) recomendam que as políticas de titulação devem se concentrar nas áreas onde haja menor proteção da posse dos ocupantes de fato, o que foi justamente o contrário da política adotada na Indonésia, que beneficiou primordialmente aqueles enquadrados pelos autores como

ocupantes semi-formais, quais sejam, aqueles que possuíam algum tipo de documentação acerca da posse de suas terras, justamente o grupo no qual a titulação trouxe menor efeito, pois já contavam com alguma proteção da posse por eles exercida.

Focando no impacto que a titulação de ocupações antes informais teve sobre o valor dos imóveis no México, Monkkonen (2016) aponta que a valorização de uma escritura e registro formais de propriedade trazem uma percepção de valor adicional ao imóvel de maneira distinta para as diversas classes sociais. Em média, os imóveis com escrituras formais apresentaram um valor declarado 6% maior do que aqueles ainda na informalidade. Todavia, as classes com maior acesso à educação e situadas em bairros com maior infraestrutura valoraram de forma mais intensa a existência de escritura, fazendo repensar se é uma boa política pública estimular programas de titulação em comunidades que não valorizam tanto assim tal formalidade.

Assim, o fator mais determinante para a valorização de um título é a existência de uma cultura de formalidade, que é muito mais propagada nas classes mais altas da sociedade, o que sugere que as parcelas mais pobres da população avaliariam seus imóveis de maneira mais elevada caso fossem realizadas políticas de melhoria de infraestrutura e serviços urbanos (MONKKONEN, 2016, p.75).

Ademais, o custo de se obter uma escritura é maior que o benefício esperado pela população, especialmente a mais pobre, como já comentado, levando 10% da população mexicana a não realizar os registros formais das escrituras de compra e venda de imóvel, o que aponta para a necessidade do barateamento do sistema de registro, em especial para os mais pobres, caso se deseje combater a informalidade (MONKKONEN, 2016, p.75).

Testando os efeitos de um programa de titulação em massa, em áreas urbanas e rurais, realizado no Caribe, mais especificamente em Santa Lúcia, Barnes e Griffith-Charles (2007, p. 495) buscaram constatar se a formalização de fato incrementou o crescimento econômico e melhoria social na ilha caribenha. Escolheram o referido país porque o programa realizado foi propagandeado como o mais bem-sucedido no mundo, com a regularização de 33 mil parcelas de solo devidamente mapeadas e registradas (lembrando que se trata de um pequeno país); e houve a passagem de um tempo razoável para se testar os efeitos do programa, mais especificamente 18 anos; além disso, um estudo realizado em 1987 propiciou dados para a devida comparação.

Um primeiro ponto observado foi se, de fato, a formalização ajudou a deslanchar o mercado imobiliário. Um segundo objetivo era detectar se os beneficiários do programa

continuaram na formalidade com o passar do tempo, verificando a sustentabilidade da regularização realizada (BARNES; GRIFFITH-CHARLES, 2007, p. 495).

Foi constatado que, de fato, a titulação e registro das terras tiveram um impacto positivo no mercado imobiliário formal imediatamente após a execução de tais medidas, mas tal crescimento não se sustentou por mais do que uma década. Houve um incremento de 68% nas parcelas registradas formalmente entre 1987 e 2002, sendo que na região da periferia da maior cidade do país (Babonneau) o aumento foi de 123% (BARNES; GRIFFITH-CHARLES, 2007, p. 497). A localização, portanto, foi um fator fundamental para a valorização do mercado imobiliário formal, apontando que, se o objetivo do programa for um incremento neste, deve-se priorizar as áreas urbanas (BARNES; GRIFFITH-CHARLES, 2007, p. 500).

Ademais, entrevistando 60 proprietários sobre como eles adquiriram suas terras, 57% afirmaram que herdaram as propriedades e somente 39% as obtiveram no mercado imobiliário. Surpreendentemente, nenhum deles afirmou ter obtido por meio de um contrato de compra e venda informal (BARNES; GRIFFITH-CHARLES, 2007, p. 497-498).

Aprofundando a pesquisa e focando, agora, nas propriedades familiares, revelou-se que são raras as vendas formais de propriedade envolvendo propriedades familiares, revelando que estas não são uma *commodity*. Como as propriedades familiares são muito mais comuns nas áreas rurais, na região periférica de Babonneau houve o registro de muito mais vendas de propriedades, onde também há uma muito maior densidade populacional (BARNES; GRIFFITH-CHARLES, 2007, p. 498).

A pesquisa apontou, também, que somente 26% das pessoas que receberam a titulação converteram seus títulos em títulos absolutos de propriedade após 17 anos, pois os beneficiários não deram prosseguimento ao processo de conversão, revelando que estes, aparentemente, não valorizaram a obtenção do título ampliado (BARNES; GRIFFITH-CHARLES, 2007, p. 498).

. Constatou-se a existência de transações não registradas após a execução do programa (28%), sendo a maioria delas provenientes de heranças não formalizadas. Tentando elucidar se um processo de “desformalização” poderia estar em curso, observou-se alguns fatores que poderiam colaborar para tanto, como custos de transação para realizar os registros de novos negócios; a precisão das informações registrais; e as vantagens e desvantagens do sistema registral (BARNES; GRIFFITH-CHARLES, 2007, p. 499).

Uma primeira e relevante constatação foi a de que a percepção dos custos de registro pela população é muito maior do que eles realmente são. Sete dos 12 entrevistados estimaram

um custo superior ao real em patamares que variaram de U\$ 100,00 a U\$ 3000,00 ao realmente existente, sendo que um dos entrevistados estimou de forma exagerada em mais de U\$ 8.000,00 (BARNES; GRIFFITH-CHARLES, 2007, p. 499).

Por outro lado, 82% dos entrevistados indicaram confiar na exatidão das informações registrais, ou seja, a desconfiança no sistema não é um empecilho relevante para que as pessoas busquem registrar as transações. Quando indagados para indicar as vantagens e desvantagens de se realizar o registro, eles listaram segurança, prova da propriedade e prevenção de problemas e conflitos como as principais vantagens; sendo que 15% indicaram que não haveria vantagem alguma. Como desvantagens foram indicadas o custo, perda da terra pelas pessoas e o envolvimento de advogados. Uma pequena parcela não identificou desvantagens (BARNES; GRIFFITH-CHARLES, 2007, p. 499-500).

As percepções dos entrevistados não estavam ligadas a experiências prévias efetivas, pois 75% nunca tinham visitado um cartório de registro, demonstrando haver uma lacuna de conhecimento que poderia aumentar um processo de desformalização (BARNES; GRIFFITH-CHARLES, 2007, p. 500).

Desse modo, se os programas esperam fomentar o crescimento econômico, não se pode superestimar o poder da titulação, dando-se atenção insuficiente para outros relevantes fatores como os custos de formalização posteriores ao programa, bem como a necessidade de gerar conhecimento sobre os reais custos e as vantagens de se ter uma transmissão de propriedade devidamente registrada (BARNES; GRIFFITH-CHARLES, 2007, p. 500).

Com enfoque em comunidades informais na China, Webster, Wu e outros (2016) buscaram testar diversas teorias acerca dos direitos de propriedade e informalidade, utilizando premissas baseadas nas teorias de Armen Alchian, Amartya Sen, Hernando de Soto, Ronald Coase e Eleanor Olstrom.

Amartya Sen alerta para a possibilidade de determinado desenho de direitos aumentar a vulnerabilidade e pobreza de determinados grupos; Olstrom afirma que registros formais de propriedades individuais não são necessários para que se obtenha a ordem social num ambiente de escassez de recursos, podendo a propriedade comunitária ser uma alternativa; Alchian afirma que os direitos possuem diversos graus de proteção (WEBSTER; WU; e OUTROS, 2016, p. 461-462). As teorias de De Soto e Coase já foram expostas na seção 2.

Primeiramente, os autores alertam que as comunidades informais da China possuem uma estrutura jurídica diferente dos demais países em desenvolvimento. No país asiático, tais comunidades não são assentamentos de posseiros, mas são tratados como um estilo único de

provisão de aluguel privado. Ademais, tratam-se de comunidades baseadas na posse comum da terra e um conjunto de instituições coletivas de domínio. São, em regra, vilas coletivas administradas por órgãos coletivos. Desse modo, a informalidade na China se dá diante do tratamento fático individualizado da terra, por meio de contratos, enquanto o tratamento jurídico-formal considera a propriedade coletiva dos espaços. Apesar disso, os atores consideram que tais espaços têm muito em comum com as típicas favelas do Rio de Janeiro, por exemplo (WEBSTER; WU; e OUTROS, 2016, p. 462).

Baseando-se em dados coletados nas cidades de Beijing, Shanghai e Guangzhou, objetivaram entender a relação e conexões entre direitos de propriedade, informalidade e pobreza. Os resultados demonstraram que a ausência de direitos de propriedade bem definidos nas comunidades analisadas tem efeitos positivos e negativos na vida dos cidadãos. Primeiramente, ela pode reduzir a riqueza do grupo, diante da insegurança jurídica por eles enfrentados. Por outro lado, a informalidade aponta para o barateamento de custo de vida dos ocupantes, permitindo uma redução da pobreza da população local. Num ambiente de informalidade, o menor impacto das coerções estatais, operacionalizada por meio de regras e regulamentos geralmente observadas no contexto de formalidade, explicam a vibrante vida econômica e social encontradas nos assentamentos informais. São espaços de baixo custo de transação, portanto, mas que tem a eles associados a questão da insegurança e incerteza, estando expostos ao risco de demolições e remoções pelo governo chinês (WEBSTER; WU; e OUTROS, 2016, p. 475).

Desse modo, os autores sugerem que as ações de regularização não precisam se ater somente à concessão de direitos individuais de propriedade, devendo-se analisar caso a caso que tipo de política pública terá maior benefício na redução da pobreza, inclusive considerando a possibilidade de regular certas ocupações com um estilo coletivo de gerenciamento da propriedade (WEBSTER; WU; e OUTROS, 2016, p. 476).

Também no contexto chinês, Lai, Lorne e outros (2016) analisaram os efeitos da organização informal de comunidades, inclusive com setores informais comunitários de registro de transações privadas e propriedades, se detendo especificamente ao caso do assentamento denominado Kowloon Walled City. Explicam que, diante da disputa sobre a titularidade de tal território entre a China e Hong Kong, à época controlada pelo Reino Unido, acabou surgindo o contexto que permitiu o desenvolvimento de um bairro com regras informais próprias, as quais acabaram se relacionando com as regras formais de ambos os governos.

Os referidos pesquisadores explicitam que o surgimento de um sistema paralelo e informal de regulação da propriedade permitiu a diminuição de custos de transação dos ocupantes, acarretando em condições de vida mais baratas. Foi constituída uma associação que funcionava como testemunha das transações informais e que, após, passou a registrar os negócios jurídicos na comunidade, passando a ter um poder de quase governo perante os cidadãos, que reforçavam as atribuições da associação e confiavam nela para a solução de seus problemas jurídicos. A premissa teórica do estudo é que as pessoas buscariam diminuir seus custos de transação, valorizando um sistema no qual há um reforço reputacional para validação das transações objeto de testemunho (LAI, LORNE e OUTROS 2016, p. 229).

Trata-se de um processo denominado de “formalização informal”, no qual surge um órgão comunitário que desempenha o papel de testemunha e registro de dados de transações, implicando num sistema de respeito às transações informais, reduzindo os custos de transação que haveria num sistema de completa insegurança jurídica. Tal conjectura ganhou, na localidade examinada, uma credibilidade institucional, contribuindo para o aumento da riqueza da comunidade. Os custos de transação serão mais baixos se as pessoas confiam no sistema, independentemente deste ser ou não um sistema legal oficial (LAI; LORNE; e OUTROS, 2016, p. 233-235).

Continuando com as pesquisas em território chinês, Lai e Tang (2016) adotaram a perspectiva teórica dos custos de transação para compreender as barreiras existentes para a regularização fundiária e readequação urbanística de vilas urbanas chinesas. Na China, há classificação em áreas formais urbanas (com propriedade estatal) e as vilas urbanas (de propriedade coletiva), refletindo uma peculiar dualidade dos regimes urbano e rural de propriedade. Os habitantes das vilas urbanas, que anteriormente eram propriedades rurais, possuem direitos de propriedade limitados e a urbanização de tais locais resultou em baixo nível de infraestrutura, parcelamento desordenado e um ambiente saturado de construções. Com a proliferação das vilas urbanas, posteriormente o governo, empreendedores e proprietários de terra passaram a buscar a recuperação urbana destas, especialmente as que detinham boas localizações na cidade (LAI; TANG, 2016, p.482-483).

Segundo os autores, o nível de custos de transação no desenvolvimento de territórios, urbanos ou rurais, são afetados principalmente por quatro fatores: o modo como os direitos sobre a terra são delineados e a informação que se tem sobre eles; o número de partes envolvidas na transação; o grau de conflitos de interesse envolvendo as partes quando um

acordo for necessário; e outros fatores que podem afetar a duração do desenvolvimento de negociações envolvendo as terras (LAI; TANG, 2016, p. 483).

Desse modo, o crescimento fragmentado e irregular das localidades que concentram as vilas urbanas chinesas, que acarretou na construção desordenada de lotes urbanos, criou barreiras ao replanejamento desejado pelo governo, havendo dificuldade de se especificar planos práticos de uso do solo em razão de não se conseguir definir com precisão os donos das terras, quem está no uso destas e qual o status jurídico de tal uso. Desse modo, um planejamento vindo de cima para baixo, oriundo do governo, envolve altos custos de transação para ele. Outrossim, tal planejamento *top-down* ignora as necessidades e preferências daqueles que estão na posse das terras, bem como os anseios dos potenciais investidores do mercado (LAI; TANG, 2016, p. 486).

Dessa forma, os autores, pesquisando as dificuldades concretas enfrentadas em processos de readequação urbana levados a cabo nas grandes cidades chinesas, sugerem que, para que haja a redução de custos em tais projetos, é preciso que arranjos institucionais alternativos para a propriedade do solo substitua o tratamento tradicional dado pelo Estado na aquisição de propriedades, o qual, na China, se dá por meio de um processo liderado pela propriedade estatal. Assim, o planejamento estatal deve incorporar os valores e interesses dos ocupantes e desenvolvedores imobiliários, a fim de que este possua de fato eficácia. Para tanto, é condição necessária a participação direta e efetiva da comunidade afetada (LAI; TANG, 2016, p. 489). Tal sugestão está de pleno acordo com o que foi exposto na seção 3 deste artigo.

Retomando a importância de sistemas comunitários de registro de propriedades, dessa vez utilizando o auxílio de novas tecnologias que permitem o lançamento de informações pelos usuários, Siriba e Dalyot (2017), tendo como base pesquisa realizada em uma comunidade no Quênia, afirmam que um sistema comunitário de registros, ao contrário dos programas estatais naquele país, possuem a vantagem de refletirem as regras costumeiras e informais acerca da posse e propriedade nos assentamentos. Comentam, ainda, que tal sistema interativo gerou um maior índice de participação comunitária, a qual se engajou na tarefa de atualizar os registros acerca da posse em seu território.

Trazendo a questão dos direitos de propriedade para o contexto rural do leste europeu, mais especificamente na Ucrânia, Nizalov, Thornsburry e outros (2016) pesquisaram os efeitos da definição de regras claras de propriedade na produção rural ucraniana. Com a transição do comunismo para o capitalismo, criou-se uma insegurança no novo tratamento privado da

propriedade, até hoje estando pendente de tratamento legislativo específico como se dará a relação entre proprietários individuais de antigas terras coletivas.

Os autores demonstram que o vácuo legislativo gera incerteza para os produtores rurais, os quais buscam um modo de produzir que traga a necessidade de menores investimentos de longo prazo, pois há o receio de que um maior investimento seja perdido diante da mudança do tratamento jurídico da propriedade. Assim, concluem, com base nos dados colhidos, que há uma subutilização do potencial produtivo rural da Ucrânia, que tem perdido espaço como uma grande exportadora europeia de produtos agrícolas. Os dados corroboram a premissa teórica de que a definição clara de regras de propriedade contribuem para uma alocação eficiente de recursos, o que pode ser estendido não só para fora do contexto ucraniano, mas também para a questão urbana (NIZALOV, THORNSBURY e OUTROS, 2016, p. 87).

Também buscando analisar os impactos da formalização em determinada comunidade, mas pesquisando especificamente a formalização da exploração de minérios em terras indígenas canadenses, Aragón (2015) demonstrou o incremento da qualidade de vida e da renda não só das populações indígenas que realizaram os contratos formais com mineradores, mas também houve impacto positivo na vida da população não indígena que vivia nas cercanias das terras indígenas. Tal achado é um ponto que corrobora a tese de que direitos de propriedade bem definidos melhoram o ambiente de negócios (tendo em vista a redução de custos de transação) e podem impulsionar o crescimento econômico, sendo uma evidência empírica do Teorema de Coase.

Porém, o autor esclarece que, apesar da definição clara de direitos de propriedade contribuir para a redução dos custos de transação e propiciar uma alocação mais eficiente dos recursos no mercado, esta não é uma condição suficiente para o crescimento econômico, sendo necessários também outros elementos importantes para o desenvolvimento (ARAGÓN, 2015, p. 55).

Como se pode observar dos diversos estudos mencionados, a titulação de comunidades informais pode sim trazer diversos efeitos positivos, inclusive gerando maior potencial de crescimento econômico. Todavia, uma política mal planejada e desassociada de investimentos em infraestrutura urbana e serviços públicos pode ter não só efeitos limitados na melhoria da qualidade de vida da população beneficiária, mas também expor os cidadãos a uma maior vulnerabilidade em relação a posse por eles exercidas e, conseqüentemente, ao direito fundamental à moradia.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, percebe-se que programas de regularização fundiária que busquem a titulação individual da propriedade pode, sim, ter impactos positivos para a população afetada e para a economia como um todo, havendo algumas demonstrações empíricas em diversas regiões do planeta.

Contudo, a titulação é um passo ineficaz quando os projetos são executados ignorando as normas sociais, usos e costumes da comunidade beneficiada, o que pode fazer ruir o modo de vida tradicional destas ou até mesmo o não interesse das pessoas em aderirem ao programa.

Por outro lado, a mera titulação é insuficiente para garantir a melhoria de qualidade de vida das pessoas, sendo necessária a implantação de infraestrutura urbana e a oferta de serviços públicos essenciais, a fim de que de fato haja uma diminuição da pobreza e que se possa integrar as comunidades mais vulneráveis à sociedade formal, sem expô-las a maiores riscos diante de uma inserção descuidada na lógica das relações estatalmente reguladas.

Devem ser tomadas medidas, ademais, para se editar um processo de retomada da informalidade, analisando quais seriam os motivos que afastam o interesse das pessoas em registrar as novas transações em suas propriedades, buscando-se difundir os efeitos benéficos de se manter um registro atualizado, bem como diminuir os custos para que a população os realize. Sistemas comunitários de registro, por exemplo, tem sido boas medidas e poderiam ser incentivados no bojo de políticas de regularização, traçando de que maneira poderia haver um diálogo entre estes e o sistema formal estatal.

Ou seja, o debate está longe de se encerrar, mas é preciso encarar a regularização fundiária como um passo fundamental para a diminuição da pobreza, das desigualdades sociais e incremento na qualidade de vida das pessoas nas grandes cidades, devendo sempre pôr em primeiro lugar o bem-estar das comunidades beneficiárias.

Diante da mudança de lógica trazida pela Lei nº 13.465/2017, os intérpretes do Direito e as autoridades municipais devem redobrar a atenção para estes fatores, a fim de impedir uma valoração exacerbada de uma política de titulação em massa, sem tomar as providências necessárias para o efetivo aumento da qualidade de vida da população, principalmente da parcela mais pobre.

REFERÊNCIAS

ARAGÓN, Fernando M. Do better property rights improve local income?: Evidence from First Nations' treaties. **Journal of Development Economics**, v. 116, p. 43-56, 2015.

ARAUJO JR., Ari Francisco de; SHIKIDA, Claudio Djissey. Microeconomia. In: TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direito e Economia no Brasil**. São Paulo: Editora Atlas, 2012. p. 34-74.

BARDHAN, Pranab. Law and economics in the tropics. **International Review of Law and Economics**, n. 25, p. 65-74, 2005.

BARNES, Grenville; GRIFFITH-CHARLES, Charisse. Assessing the formal land market and deformalization of property in St. Lucia. **Land Use Policy**, v. 24, p. 494-501, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 7 de setembro 2017.

_____. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 7 de setembro de 2017.

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 7 de setembro de 2017.

_____. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm> Acesso em: 18 de janeiro de 2017.

CHOPLIN, Armelle; DESSIE, Elizabeth. Titling the desert: land formalization and tenure (in)security in Nouakchott (Mauritania). **Habitat International**, v. 64, p. 49-58, 2017.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e economia**; tradução: Luis Marcos Sander; Francisco Araújo da Costa. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

COUTINHO, Laura. Hernando de Soto e sua tentativa de solucionar o mistério do desenvolvimento. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 6, nº 1, p. 313-320, jan./jun. 2010.

ELICKSON, Robert C. **Order without law: how neighbors settle disputes**. Londres: Havard University Press, 1991.

GAROUPA, Nuno; GINSBURG, Tom. Análise econômica e Direito comparado. In: TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direito e economia no Brasil**. São Paulo: Editora Atlas, 2012. p. 139-157.

GEENEN, Sara. A dangerous bet: the challenges of formalizing artisanal mining in the Democratic Republic of Congo. **Resources Policy**, n. 37, p. 322-330, 2012.

HANLEY, Nick; BARBIER, Edward B. **Pricing Nature: cost-benefit analysis and environmental policy**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2009.

LAI, Lawrence W. C.; LORNE, Frank T.; CHAU, K. W.; CHING, Ken S. T. Informal land registration under unclear property rights: witnessing contracts, redevelopment, and conferring property rights. **Land Use Policy**, v. 50, p. 229-238, 2016.

LAI, Yani; TANG, Bosin. Institutional barriers to redevelopment of urban villages in China: a transaction cost perspective. **Land Use Policy**, v. 58, p. 482-490, 2016.

LOEHR, Dirk. Capitalization by formalization?- Challenging the current paradigm of land reforms. **Land Use Policy**, v. 29, p. 837-845, 2012.

MEIZEN-DICK, Ruth; MWANGI, Esther. Cutting the web of interests: pitfalls of formalizing property rights. **Land Use Policy**, v. 26, p. 36-43, 2008.

MONKKONEN, Paavo. Where do property rights matter more? Explaining the variation in demand for property titles across cities in Mexico. **World Development**, v. 88, p. 67-78, 2016.

NEGRI, Sergio Marcos Carvalho de Ávila; ALCÂNTARA, Leonardo Alejandro Gomide; CASTRO, Frederico Carlo Boscaro. Inovação em assentamentos populares. **Confluências: Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 15, n. 1, p. 96-104, 2013.

NIZALOV, Denys; THORNSBURRY, Suzanne; LOVERIDGE, Scott; WOODS, Mollie. Security of property rights and transition in land use. **Journal of Comparative Economics**, v. 44, p. 76-91, 2016.

ONU. **Declaração de Istambul sobre assentamentos**, de 14 de junho de 1996. Istambul. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>>. Acesso em: 01 de agosto de 2017.

PEÑA, Ximena; VÉLEZ, María Alejandra; CÁRDENAS, Juan Camilo; PERDOMO, Natalia; MATAJIRA, Camilo. Collective Property Leads to Household Investments: lessons from land titling in Afro-Colombian communities. **World Development**, 2017. No prelo.

POSNER, Eric A. **Law and social norms**- 2ª ed. Harvard University Press.

POSNER, Richard A. **Economic analysis of law**. 8. ed. New York: Aspen Publishers, 2011.

_____. **El análisis económico del derecho**; tradução: Eduardo L. Suárez- 2ª edição-. primeira reimpressão. México: Fondo de Cultura Económica, 2013.

REERINK, Gustaaf; GELDER, Jean-Louis van. Land titling, perceived tenure security, and housing consolidation in the kampongs of Bandung, Indonesia. **Habitat International**, v. 34, p. 78-85, 2010.

REVESZ, Richard L.; LIVERMORE, Michael. **Retaking rationality**: how cost-benefit analysis can better protect the environment and our health. New York: Oxford University Press, 2008.

ROMERO, Anna Paula Berhnes. As restrições verticais e a análise econômica do Direito. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 2, nº 1, p. 11-36, jan./jun. 2006.

ROSA, Elianne M. Meira. A cidade antiga e a nova cidade. In: GARCIA, Maria (coord.). **A cidade e seu estatuto**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005. p. 1-26.

SIRIBA, David N.; DAYLOT, Sagi. Adoption of volunteered geographic information into the formal land administration system in Kenya. **Land Use Policy**, v. 63, p. 279-287, 2017.

SOBRANE, Márcia Alvarenga de Oliveira. A cidade e sua normatização constitucional urbanística. In: GARCIA, Maria (coord.). **A cidade e seu estatuto**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005. p. 1-26.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Tradução: Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.

STEEL, Griet; NOORLOOS, Femke van; KLAUFUS, Christien. The urban land debate in the global South: new avenues for research. **Geoforum**, 2017. No prelo.

SUNSTEIN, Cass R. Behavioral law and economics: a progress report. **American Law and Economics Review**, n. 12, p. 115-157, 1999.

UNRUH, Jon D. Poverty and property rights in the developing world: not as simple as we would like. **Land Use Policy**, v. 19, p. 275-276, 2002.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia: uma abordagem moderna**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

VELENTZAS, John E.; SAVVIDOU, Kyriaki K.; BRONI, Georgia K. Economic analysis of environmental law. **Journal of International Trade Law and Policy**, v. 8, n. 3, p. 252-271, 2009.

WEBSTER, Chris; WU, Fulong; ZHANG, Fangzhu; SARKAR, Chinmoy. Informality, property rights, and poverty in China's "favelas". **World Development**, v. 78, p. 461-476, 2016.

Trabalho enviado em 27 de dezembro de 2017.

Aceito em 17 de março de 2018.