

PUCRS

ESCOLA DE HUMANIDADES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL, POLÍTICAS E PROCESSOS SOCIAIS

EDUARDO CIDADE CARNIELLO

**O DESCASO COM A PRODUÇÃO DA CIDADE COMO IMPACTO DA  
RACIONALIDADE NEOLIBERAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA À LEI FEDERAL 13.465 – REURB.**

Porto Alegre  
2023

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica  
do Rio Grande do Sul

EDUARDO CIDADE CARNIELLO

**O descaso com a produção da cidade como impacto da  
racionalidade neoliberal:**

Uma análise crítica à Lei Federal 13.465 – REURB.

Trabalho acadêmico desenvolvido  
como requisito para obtenção do grau de  
Mestre em Serviço Social pelo Programa  
de Pós-Graduação em Serviço Social da  
Escola de Humanidades da Pontifícia  
Universidade Católica do Rio Grande do  
Sul.

Orientadora: Profa. Dr<sup>a</sup>. Jane Cruz  
Prates.

Linha de Pesquisa: Serviço Social,  
Políticas e Processos Sociais.

Aprovada em: \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Jane Cruz Prates - PPGSS/PUCRS

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Thiana Orth - PPGSS/PUCRS

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Alice Medeiros Dias - EP/PUCRS

## Ficha Catalográfica

C289d Carniello, Eduardo Cidade

O descaso com a produção da cidade como impacto da racionalidade neoliberal : uma análise crítica à Lei Federal 13.465 - REURB / Eduardo Cidade Carniello. – 2023.

106 p.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS.

Orientadora: Profa. Dra. Jane Cruz Prates.

1. Serviço Social. 2. Políticas Públicas Urbanas. 3. Produção da Cidade. 4. REURB. 5. Racionalidade Neoliberal. I. Prates, Jane Cruz. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Bibliotecária responsável: Clarissa Jesinska Selbach CRB-10/2051

## AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos aqui gravados são direcionados para pessoas que ao meu lado batalharam nas diversas lutas da vida.

Por meio desta dissertação, um jovem vindo do interior do estado do Mato Grosso, que um dia sonhou em ser Arquiteto e Urbanista, piloto da VARIG, Presidente e outras coisas mais, tudo ao mesmo tempo, se torna Mestre em um dos mais importantes programas de pós-graduação em Serviço Social do país.

Esta dissertação é para você, Eunice Teresinha. Minha amada mãe, que me inspira tanto. A sua garra e força de vontade me mostram que é possível sim acreditar nos sonhos, obrigado por possibilitar a minha trajetória, por acreditar em minhas lutas e por me incentivar cada dia mais. Agradeço minha irmã, Cristine Cidade, e meus amigos, que estiveram nas trincheiras da luta pela moradia, pela terra e por uma cidade justa.

Agradeço imensuravelmente pessoas que me ensinaram o que é urbanismo. Comunidade da Vida Nova, Restinga. Sua luta e sua trajetória não serão apagadas, esta dissertação é fruto da luta de mulheres guerreiras como a de Dona Zoé e de Jaqueline de Castro. Obrigado por serem as melhores professoras que poderia ter.

À minha amiga Jamile, que me faz abrir a visão, enxergar o mundo de forma diferente, que me faz acreditar em mim, que batalha e que sonha. Voa!

Ao Mãos – Arquitetura, Terra, Território. Ferramenta de luta pelo direito à cidade, que me capacitou em REURB, que me deu a oportunidade de enxergar de perto a verdadeira face de Porto Alegre. Agradeço também Claudia Favaro, mulher de luta, que constrói a revolução.

Ao Escritório Modelo Lugares Laboratório Urbano e a Federação Nacional de Estudantes de Arquitetura e Urbanismo (FeNEA), por serem a origem do sentimento de transformação que habita em mim.

Ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS. A resistência passa por ti, se capacita, se insere no cerne do debate sobre as contradições e luta por dias melhores, um passo de cada vez. O PPGSS Resiste! Obrigado professora Jane Cruz Prates e demais professores que me acolheram no Serviço Social: Marcos Diligenti e Gleny Terezinha Duro Guimarães.

Por fim, ao meu pai, que hoje se encontra em outro plano físico. Obrigado por tudo! Espero seguir teus passos e lutar por um mundo melhor, um grande abraço, saudades eternas!

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001

## RESUMO

Esta dissertação de mestrado discorre sobre a conformação das cidades, sob a égide do modo de produção e reprodução capitalista, buscando tensionar a relação entre o discurso hegemônico e a implementação das políticas públicas de caráter urbano. Para desvendar a conexão entre o capital e cidade, é investigada a Lei Federal 13.465 e 11 de julho de 2017, que regulamenta a política nacional de regularização fundiária urbana. Por meio de uma análise bibliográfica e documental relaciona-se a trajetória das políticas públicas urbanas com o avanço do entendimento da função do Estado. Por fim, pretende-se com essa investigação, desvelar o caráter do Estado enquanto gerenciador dos interesses específicos da classe burguesa, no que diz respeito às políticas urbanas.

Palavras Chave: *Serviço Social, Políticas Públicas Urbanas, Produção da Cidade, REURB, Racionalidade Neoliberal.*

## **ABSTRACT**

This master's dissertation discusses the conformation of cities, under the aegis of the capitalist mode of production and reproduction, seeking to stress the relationship between the hegemonic discourse and the implementation of public policies of an urban nature. In order to unravel the connection between the capital and the city, Federal Law 13,465 and July 11, 2017, which regulate the national policy of urban land regularization, are investigated. Through a bibliographic and documental analysis, the trajectory of urban public policies is related to the advancement of the understanding of the role of the State. Finally, with this investigation, it is intended to reveal the character of the State as a manager of the specific interests of the bourgeois class, with regard to urban policies.

Palavras Chave: *Social Services, Urban Public Policies, City Development, REURB, neoliberal rationality.*

## LISTA DE SIGLAS

AEIS – Área Especial de Interesse Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

EMI – Exposições de Motivos Interministerial

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

IPEA – Instituto de Pesquisa e Econômica Aplicada

MP – Medida Provisória

MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMCMV-E – Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PREZEIS - Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social do Recife

PT – Partido dos Trabalhadores

PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

REURB – Regularização Fundiária Urbana

REURB-E – Regularização Fundiária Urbana Específica

REURB-S – Regularização Fundiária Urbana Social

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
1.1 Primeiras aproximações e implicações com a temática.....	7
1.2 caminho metodológico trilhado.....	18
<b>2. A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E O DIREITO À CIDADE.....</b>	<b>31</b>
2.1 A urbanização brasileira e a consolidação da cidade informal.....	31
2.2 Direito à cidade, um direito negado? A proposta de uma cidade para todos por meio das vias institucionais.....	42
<b>3. A RECUPERAÇÃO HISTÓRICA DAS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O CONTROLE DO ESPAÇO.....</b>	<b>52</b>
3.1 A política de regularização fundiária até 1988.....	52
3.2 Entre a Constituição Federal e a REURB.....	60
3.3 A REURB e os tempos atuais, os caminhos para a nova política de regularização fundiária.....	73
<b>4. “NINGUÉM AQUI QUER NADA DE GRAÇA, TODO MUNDO QUE PAGAR”: O ESTADO NEOLIBERAL E A MANUTENÇÃO DA POBREZA URBANA....</b>	<b>83</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>93</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA .....</b>	<b>98</b>
<b>7. APÊNDICES .....</b>	<b>102</b>



## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 Primeiras aproximações e implicações com a temática

A presente dissertação procura desenvolver uma análise crítica das políticas neoliberais de produção da cidade contemporânea em seus direcionamentos, considerando os recentes movimentos de dissolução das instâncias participativas de planejamento urbano e os ataques às políticas de habitação. Utiliza-se como recorte os efeitos da aplicação da Lei Federal 13.465 de 11 de julho de 2017, conhecida pela nomenclatura: *Regularização Fundiária Urbana (REURB)*.

O tema proposto, aproxima-se do autor por meio da experiência vivida em campo. Desde 2017, ano em que a REURB nasceu, buscou-se entender os efeitos de tal modificação na política urbana no cotidiano da cidade. O autor desta dissertação esteve envolvido em lutas por regularização fundiária desde os primeiros anos na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da PUCRS. A paixão pelo tema é fruto da rotina de idas e vindas até lugares que hoje são invisibilizados pela sociedade porto-alegrense.

Restinga, Lomba do Pinheiro, Sarandi, Rubem Berta.

Nesses lugares Porto Alegre verdadeiramente vive e pulsa, onde a classe trabalhadora ensina diariamente pessoas, como este autor, sobre como é viver em condições inimagináveis. A luta pela regularização fundiária tem classe, cor e gênero. São as mulheres pretas trabalhadoras que chefiam os lares que buscam uma regularidade fundiária. São estas que lutam diariamente pelo mínimo, e voltam para casa com esperança de um futuro melhor.

Mulheres guerreiras, como as da Comunidade Vida Nova, localizada na Restinga, zona sul de Porto Alegre, inspiram pesquisadores de diversas maneiras. Estes pesquisadores se tornaram irmãos de batalha destas mulheres que mostram a verdadeira face oculta do Brasil, um país assolado pela desigualdade social, irregular e que carece de infraestrutura básica. Nesse país o acesso aos direitos básicos é negado e os deveres do Estado são terceirizados. O autor desta dissertação busca homenagear estas mulheres que tanto lutaram, e que continuam a lutar, com uma demonstração de que a luta

travada pelo direito à terra, habitação e à cidade vale a pena. Estudar e entender a cidade, suas dicotomias e contradições é um passo fundamental para contribuir com a vitória nas lutas travadas.

A cidade contemporânea transforma a sua essência em mercadoria, como demonstra o ciclo de reprodução do capital, deixando aqueles que à constroem às margens de uma estruturação centralizada e excludente de decisão. Sendo o território caracterizado como um processo de construção política, econômica, cultural e social é possível identificar que ele se encontra em situação de constante transformação, e atualmente atende de forma majoritária a produção capitalista de urbanização. Como contraponto, aprofunda nesta diretriz as desigualdades entre as classes sociais que constituem seus espaços, com impactos no conjunto da classe trabalhadora e em especial na vida dos sujeitos mais vulnerabilizados.

Para fins desta dissertação considera-se sujeitos vulnerabilizados aqueles que habitam em situação precarizada ou não tem acesso à habitação.

um estudo sobre urbanização em qualquer formação social necessita que uma grande atenção seja dada às peculiaridades de sua dinâmica espacial e temporal. As considerações derivadas de um estudo de urbanização sob essa ótica afirmam, então, que a matriz urbana e o “ambiente racional” para o processo de acumulação são objetos de permanentes transformações (FURTADO, 2014, p. 345).

Segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2017, 3.374 municípios no Brasil (60,6% das cidades brasileiras) apresentam loteamentos irregulares. As populações que vivem nestes locais enfrentam dificuldades no acesso aos direitos básicos, como habitação, saneamento, educação e saúde. Todos estes direitos estão garantidos na Constituição Federal de 1988.

Ao atrelar a concentração de 80% da população brasileira em 0,63% do território nacional (MUNIC, 2017) identifica-se que a o déficit no acesso aos direitos básicos está situado, de forma majoritária, nas periferias das cidades. Trata-se de um expressivo número de irregularidades urbanas e sociais focalizados em uma pequena porção de terra no país.

Estamos diante de uma “guerra dos lugares” ou de uma “guerra pelos lugares”. Nesta guerra, o que está em jogo são os processos coletivos de “contraespaços”: movimentos de resistência à redução dos lugares a “loci” de extração de renda e, simultaneamente, movimentos de experimentação de alternativas e futuros possíveis (ROLNIK, 2015, p. 378).

A origem da situação apresentada aprofundou-se a partir dos anos 1960. Políticas de industrialização das décadas antecedentes levaram milhares de famílias do campo para as periferias das grandes cidades do país. Uma considerável parcela dos aglomerados urbanos informais formados nesta época permanecem, ainda hoje, sem o acesso a condições mínimas de habitabilidade. Estes casos são a materialização da violação do direito à moradia e à cidade, constado como direito de todas e todos na Constituição vigente.

A ausência de alternativas legais de acesso à terra urbana e à moradia com preços compatíveis com os níveis de renda da população pobre empurrou essa população para os terrenos mais impróprios para fins de moradia, muitas vezes para áreas ambientalmente vulneráveis (sem valor no mercado imobiliário regular, porém mais baratas no mercado clandestino) e, em grande parte dos casos, para as periferias das cidades (ALFONSIN, 2005, p.48).

Discorrida no Artigo 2º do Capítulo I do Estatuto da Cidade, a regularização fundiária é uma peça fundamental para a garantia do ordenamento e do desenvolvimento social das cidades brasileiras. No entanto, imersos no cenário de mercantilização dos territórios, os processos de gestão do espaço urbano assumiram um caráter não participativo, modificando ou até extinguindo, políticas públicas essenciais para a promoção de uma cidade justa e igualitária. Essas políticas vêm sendo reivindicadas pela classe trabalhadora durante décadas de árduas lutas. A regularização fundiária, inserida no desmonte da esfera pública, sofreu graves alterações em sua essência, deixando de atender os objetivos primordiais do direito à cidade.

A REURB<sup>1</sup> é publicitada como um instrumento de propósito econômico para as administrações municipais. Segundo os defensores desta política, esta

---

<sup>1</sup>De acordo com a Lei Federal nº 13.465, de 2017, a REURB é o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Os núcleos urbanos informais são

iria movimentar uma gama de novas receitas nos cofres das prefeituras, auxiliando na rapidez da titulação de posse dos moradores dos loteamentos urbanos informais. Contudo, a sistematização do processo de regularização fundiária urbana, realizado em 2017 não foi elaborada, tendo em vista o gigantesco déficit de acesso à terra formal pelas camadas mais vulneráveis da sociedade. A REURB, como política pública de garantia da segurança do habitar, não considera de forma contundente a necessidade de promoção da política de assistência social nos territórios vulnerabilizados.

Os sujeitos vulnerabilizados atendidos pela REURB continuam enfrentando condições sub humanas de moradia, devido ao complexo ambiente político-jurídico das administrações das prefeituras e a influência dos interesses do sistema econômico sobre as suas estruturas de poder. A justificativa está no fato das prefeituras estarem livres para interpretar e aplicar da REURB sobre seus territórios geográficos, da forma como acharem viável. As prefeituras podem adaptar os encaminhamentos dos processos administrativos de regularização fundiária para os interesses das gestões atuais, não contemplando o que diz o Estatuto da Cidade, muito menos a Constituição Federal. Os demais instrumentos de proteção social, ou que pautam a produção de uma cidade pensada para aquelas e aqueles que a fazem funcionar diariamente, sequer são consultados para aplicação desta política.

Esta dissertação expõem as diferentes formas de interpretação e adequação da REURB para os interesses das gestões públicas, tendo como propósito a elaboração de um material que irá se aliar aos demais conteúdos consultivos já produzidos. O propósito principal é auxiliar com subsídios a implementação de políticas públicas assertivas, que visam mitigar os efeitos da urbanização desordenada e desassistida das grandes cidades brasileiras. Nessa direção, pretende-se analisar estudos críticos dos desconformes da aplicação de instrumentos legislativos contemporâneos, aplicados em espaços que

---

considerados núcleos irregulares ou nos quais não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização.

A maior parte das medidas previstas na REURB ocorre no nível administrativo, normalmente, no órgão do Poder Municipal responsável pela regularização fundiária urbana. Por isso, é o Município o principal agente da REURB, uma vez que também compete a este o planejamento e a gestão da ocupação urbana. O procedimento de regularização fundiária urbana depende da definição de uma entre duas modalidades possíveis: REURB-S (Para fins sociais) e REURB-E (para casos específicos). (BRASIL, 2017, p. 2)

necessitam de maiores investimentos em prol da diminuição das desigualdades sociais.

A **delimitação do tema** abordado nesta dissertação busca responder como o processo de regularização fundiária, em um contexto de políticas neoliberais urbanas e sociais postas em prática no Brasil, impacta no direito à cidade e ao estado democrático de direito aos sujeitos vulnerabilizados.

Ao levantar o tema exposto, foi preciso direcionar os esforços de pesquisa no sentido de um **objetivo geral**. Desta forma, foram analisadas as refrações do processo neoliberal de produção das cidades brasileiras do final do século XX e século XXI, no planejamento urbano, no que concerne ao acesso à cidade e as políticas de habitação para os sujeitos vulneráveis, com o intuito de contribuir com subsídios para o aprimoramento das políticas de regularização fundiária.

Para chegar aos resultados elencados neste objetivo, foi necessário destrinchar a proposta central em **objetivos específicos**, os quais apontam as intenções de pesquisa. Entre estes estão:

- Analisar documentos acerca da implantação de políticas urbanas na gestão das cidades brasileiras;
- Investigar as metas e objetivos estabelecidos pelo poder público elencados nos Planos, Políticas e Projetos nos campos da habitação;
- Compreender as políticas urbanas voltadas às populações em vulnerabilidade pelo estado neoliberal;
- Compreender as implicações do estado neoliberal na condução das políticas relacionadas ao território.

A partir deste ponto, **questões norteadoras** foram formuladas com a intenção de responder as indagações do tema central por meio das proposições específicas de direcionamento da pesquisa. Assim, nos perguntamos:

- Qual o contexto histórico de constituição das cidades brasileiras, inseridas nas diferentes etapas de regulamentação do solo urbano?

- Como as políticas de habitação e planejamento urbano têm garantido o direito à cidade para todas e todos?
- Como o estado de cunho neoliberal tem respondido as demandas dos sujeitos vulnerabilizados no que concerne ao acesso à habitação dentro do direito à cidade?

Muito se debate acerca dos encaminhamentos das políticas de regularização fundiária do país, assim como sua influência sobre as demais políticas que se relacionam com o direito à moradia e à cidade. Ensaios, manuais, artigos e teses solidificam um extenso material consultivo que se encontra à disposição do poder público, dos profissionais que atuam na área e para pesquisadores que se debruçam sobre o tema. Entretanto, é preciso entender o que é este processo e os desdobramentos que este pode causar na estruturação urbana e social da cidade. Nesta dissertação, conceitua-se a regularização fundiária como:

um processo conduzido em parceria pelo poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (ALFONSIN, 2007, p. 78).

A política de regularização fundiária não pode estar isolada dos demais planos, políticas e projetos de promoção social das cidades. É necessário estruturar um conjunto de ações em curto, médio e longo prazo para planejar os impactos de investimentos deste porte. Tais movimentações devem prezar pela promoção da habitabilidade e pela garantia do acesso à direitos fundamentais dos sujeitos nos territórios em questão.

Para analisar os instrumentos que garantem o direito à terra e moradia é preciso olhar para trás e identificar as peculiaridades de diversos momentos históricos significativos desta trajetória. Este processo está relatado por diversos autores de referência nacional, os quais serão a seguir citados. Somente através desta análise será possível entender os impactos causados pela Lei Federal nº 13.465 à estruturação existente de regularização fundiária. Compreender

também os desmontes das políticas públicas de acesso à cidade e a relação com as refrações da questão social foi também fundamental. Este movimento é explanado por Iamamoto (2001) como um denso processo de resistências e conformismos os quais são “forjados ante as desigualdades, expressando a consciência e a luta pelo reconhecimento dos direitos sociais e políticos de todos os indivíduos sociais”. Sendo assim, a questão social se apresenta como:

conjunto das expressões de desigualdades engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto a apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho – das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. [...] expressa, portanto, disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal. [...] (IAMAMOTO, 2001, p. 17).

Para iniciar a jornada é preciso encarar a Lei Federal nº 6.766 de 1979 como um marco do direito urbanístico brasileiro. A referida lei incumbiu ao poder público a obrigação quanto a definição de limites das condições aceitáveis para o parcelamento e o uso do solo. Deve-se considerar o espaço urbano como algo pertencente a um todo maior, inserido em diversos contextos, inclusive o social, demandando serviços e equipamentos públicos (NASCIMENTO, 2013). A partir deste marco irá ser abordada a relação das regulamentações do solo vigentes perante as definições no tocante da produção social da cidade.

Esta pesquisa irá endossar o direito à moradia, mundialmente debatido desde 1948, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Este documento não se limita somente à estrutura física da habitação, mas perante todo o ambiente onde essa edificação se encontra. Questões como saneamento, acessibilidade, educação e saúde são levadas em consideração. Em países como o Brasil, as políticas de regularização fundiária se tornam-se realidade por meados de 1983, como diz Fernandes (2010), por meio de programas como o “Profavela” de Belo Horizonte e os “PREZEIS - Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social” do Recife. Estes programas criaram a chamada “fórmula brasileira” para políticas de regularização fundiária urbana.

Foi desta fórmula que surgiu a terminologia ZEIS ou AEIS<sup>2</sup> – Zonas ou Áreas de Interesse Social.

Na década de 1980 assistimos ao início da construção institucional das políticas de urbanização de favelas. Na década seguinte muitos municípios que apresentam favelas passam a desenvolver programas de urbanização e regularização como parte integrante da política municipal de habitação. São eles os responsáveis pelas maiores parcelas de investimento na área de urbanização de favelas. (DENALDI, 2008, p. 8).

A metodologia aplicada pelo poder público, em relação aos programas de melhorias habitacionais e regularização fundiária prévios a escalada neoliberal, era considerado extremamente complexo. As ordens de investimento de recursos nestes programas, que deveriam garantir o direito à terra e habitação, eram oriundas dos governos municipais. O Governo Federal, por conta da descentralização administrativa proposta pela Constituição de 1988, permaneceu omissos na estruturação de projetos significativos de regularização fundiária por anos. Este não ofereceu apoio aos municípios nas questões ligadas ao planejamento urbano, ou no mero incentivo à implementação dos fundos municipais de habitação. Nem mesmo Planos Diretores eram viabilizados neste sentido.

Apesar da construção gradual de uma profunda reflexão sociojurídica sobre a regularização fundiária no país, o balanço registrado dos programas de legalização do solo é, todavia, ao menos por enquanto, extremamente negativo. Tais iniciativas se perdem nos meandros intermináveis da burocracia brasileira, revelando a incapacidade da estrutura jurídica atual do país de integrar à formalidade uma grande parcela da população urbana. (GONÇALVES, 2009, p. 237).

Com a estruturação e consolidação do Ministério das Cidades em 2003, programas de regularização fundiária de ordem federal começam novamente a desabrochar. Estes programas atuaram em prol da necessidade intrínseca de repensar o planejamento das cidades brasileiras. Contudo, ainda cedendo ao setor econômico os direitos de exploração financeira do gigantesco déficit habitacional do país. Como diz Celso Carvalho (2007), os projetos aprovados

---

<sup>2</sup> ZEIS ou AEIS – Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social, são regiões das cidades nas quais aplicam-se regras de uso e ocupação do solo específicas, voltadas para a democratização do acesso à terra pela população de baixa renda, buscando garantir o direito à moradia digna para todos.



pelo Programa Papel Passado entre 2004 e 2006, liderado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, destinaram mais de 30 milhões de reais em recursos federais para programas de regularização fundiária dos municípios, estados, defensorias públicas e entidades da sociedade civil. Os programas habitacionais da época causaram um crescimento na produção de novas moradias, de regularização fundiária e na geração de empregos. Entretanto, estes mesmos programas, tornaram algumas poucas construtoras detetoras do poder sobre a política urbana do país. A relação entre estes diferentes grupos que produzem o espaço urbano é relatada por Lefebvre em suas obras, de acordo com o autor:

A produção do espaço, em si, não é nova. Os grupos dominantes sempre produziram este ou aquele espaço particular, o das cidades antigas, o dos campos (aí incluídas as paisagens em que seguida parecem 'naturais'). O novo é a produção global e total do espaço social. (LEFEBVRE, 2008a, p. 140).

O Brasil, após a criação do Ministério das Cidades, mesmo em um período de ascensão da produção de políticas urbanas, protagonizou a dicotomia de reprodução do modelo de planejamento urbano da cidade espetáculo. Diversas regiões de seu território vivenciaram este fenômeno, atingindo seu estado de cume durante a preparação para a Copa do Mundo de 2014 e para as Olimpíadas de 2016. Milhares de despejos foram realizados para a produção destes eventos, negligenciando as políticas urbanas elaboradas nestas mesmas administrações federais. É neste contexto de sociedade, onde a terra deixa de ser um meio de produção e se torna uma reserva de valor, que surge no cenário pós golpe de 2016, a Lei Federal nº 13.465. Esta normativa regulamenta o novo instrumento de regularização fundiária do país.

Na contramão do desenvolvimento da política urbana das últimas décadas e ignorando a pauta dos movimentos sociais ligados à moradia, foi editada em 2016 a Medida Provisória (MP) nº 759 regulamentando a Regularização Fundiária, e revogando o Capítulo III da Lei 11. 977/2009 que anteriormente dispunha sobre o assunto. Em 2017 a MP foi convertida na Lei 13.465/2017. (CLARK, 2018, p. 8).

O acesso à moradia e à terra não foram os únicos direitos a terem seus acessos dificultados, ou até impossibilitados, para as camadas mais vulneráveis da sociedade. Inúmeros cortes foram realizados, em diversas áreas da estrutura

pública, acelerando o processo de desmonte do Estado. O significado da promulgação da REURB, perante as políticas urbanas vigentes, foi de um gigantesco retrocesso. A nova normativa trata somente da titulação de terras, não reconhecendo a regularização fundiária plena, onde a participação popular e os projetos urbanísticos pensados na realidade local, são encarados como estágios essenciais para a produção de espaços urbanos de qualidade. Este planejamento prévio à própria regularização visa promover não somente a posse individual, como também os melhoramentos na habitabilidade das cidades de uma maneira geral. A REURB seguiu o caminho contrário do que sugere o Estatuto das Cidades referente às políticas de regularização fundiária, por meio desta nova política, foi acelerado o processo de gentrificação urbana. Este fenômeno, comandado pelos interesses da elite controladora do capital, expulsa das áreas dotadas de equipamentos de interesse público as pessoas que mais necessitam de acesso a estes espaços.

A corrida do ser humano através do espaço é agora marcada por uma aceleração do passo das mudanças no ambiente urbano construído, através do qual ele corre. Processos tão diversos como suburbanização, desindustrialização e reestruturação, gentrificação e renovação urbana, em direção a uma total reorganização da estrutura espacial da hierarquia urbana, são parte de um processo geral de contínua reformulação de ambientes geográficos para atender as necessidades de aceleração do tempo no espaço. (HARVEY, 1985, p. 28).

Os efeitos deste novo instrumento de regularização fundiária vão desde o impulsionamento dos processos de grilagem<sup>3</sup> de terras em áreas onde o Estado ainda não exerce a sua função social, até a ampliação de processos de especulação imobiliária em regiões de interesse do capital. Nestes locais a expulsão das camadas mais pobres se dará pela falta de instrumentos de proteção à permanência destes sujeitos em seus territórios de origem. O processo descrito é exemplificado pela falta de gravames de AEIS ou ZEIS e o não investimento em demais ferramentas de gestão do solo urbano. O Estado se omite da sua função de controlar o aumento abusivo do valor da terra ou da

---

<sup>3</sup> Segundo Imparato e Junior (2007) “A origem da denominação “grilagem de terras” não é unânime. Uns alegam que o nome foi dado face ao barulho feito pelos “grileiros”, para fazerem valer suas intenções, barulho esse semelhante a uma revoada de grilos. Outros dizem que a semelhança se dá na cor dos velhos documentos ressuscitados pelos grileiros, em suas artimanhas para obterem seus títulos de propriedade” (IMPARATO E JUNIOR, 2007, p. 120).

sua desvalorização proposital. Desta forma, como diz Lefebvre sobre a urbanização e suas centralidades, podemos categorizar a cidade como palco de transformações regidas pelo capital:

[...] cada época suscitou (produziu) sua própria centralidade: centro político, comercial religioso etc. Atualmente, a centralização se quer total. Ela concentra as riquezas, o poder, os meios de poder, a informação, o conhecimento, a “cultura”. Numa palavra: tudo. Todavia, as centralidades sempre perecem e desaparecem, seja por excesso (noutros termos, por “saturação”), seja por falta, ou incapacidade, de atrair tal “elemento”, seja, enfim, por um assalto dos excluídos, dos rejeitados para as periferias. (LEFEBVRE, 2008b, p. 124).

Além da proposta de ação direta perante o déficit habitacional da população de baixa renda, a nova regulamentação destina uma área específica para regularizações fora do padrão social, denominada REURB – E (Regularização Fundiária de Interesse Específico). A regulamentação para este tipo de REURB abre o leque de áreas regularizáveis, incluindo aquelas de interesse público social ou cultural e de preservação ambiental. Este braço da política visa beneficiar as elites que ocupam espaços impróprios para o habitar, de acordo com a legislação urbana vigente. A crítica construída a este modelo é embasada no fato de aqueles que parcelaram irregularmente o solo não são penalizados na forma da lei. Ou seja, a REURB não foi pensada para atender as demandas relacionadas à falta de acesso à terra e moradia no país, esta foi apenas categorizada nos trâmites do instrumento pela REURB – S (Regularização Fundiária de Interesse Social). O propósito da regulamentação em questão é garantir a continuidade dos processos de empoderamento do capital sobre a terra urbana, fortalecidos a partir de 2016.

Regularização fundiária é direito, e não pretexto para a concentração fundiária e anistia a loteamentos e condomínios irregulares de alto padrão. A MP 759 cria tratamento desigual ricos (Reurb-E) e pobres (Reurb-S), flexibilizando a regularização de loteamentos e condomínios fechados de alto padrão. Editada em 22/12/2016, a MP 257 é um verdadeiro presente de natal para falsos loteadores das áreas urbanas, desmatadores e grileiros de terras públicas na área rural, e ainda: extingue critérios que asseguravam interesse social [...]; acaba com o tratamento prioritário das áreas de interesse social por parte o Poder Público e respectivo investimento em obras de infraestrutura, em construção de equipamentos públicos e comunitários para requalificação urbanística para a melhoria das condições de habitabilidade; [...] revoga os mecanismos para obrigar os loteadores irregulares e grileiros de terras públicas a promoverem a adoção de medidas corretivas, repassando ao Poder Público o encargo dos investimentos e o impedindo de ser ressarcido (CARTA AO BRASIL, 2016, p. 3).

A proposta desta dissertação é trazer uma análise crítica, por meio de bibliografias referenciais, acerca dos processos atuais de mercantilização da cidade. Este estudo será elaborado à luz da política de regularização fundiária, em uma realidade onde novos instrumentos foram regulamentados e postos em prática por um modelo de administração pública completamente adverso à participação popular nas tomadas de decisão. Enfatiza-se aqui as lutas daqueles que tem seus direitos básicos negados a séculos. Este material deve servir de base para o entendimento geral sobre a organização da estrutura pública urbana submersa à influência neoliberal.

## 1.2 Caminho metodológico trilhado

A presente dissertação, fruto da delimitação do tema proposto em comunhão com o referencial teórico apresentado, está embasada no **materialismo dialético e histórico** e se configura como um estudo do tipo **exploratório descritivo**. Este método, segundo Lefebvre, “joga com os aspectos variados da verdade e do conteúdo da vida” (LEFEBVRE, 1991, p. 172), tangendo, segundo o mesmo autor, “o movimento mais elevado da razão, no qual essas aparências separadas passam umas nas outras e se superam” (LEFEBVRE, 1991, p. 171).

A aproximação do conteúdo da vida, por meio da análise racional sobre os condicionantes que envolvem os sujeitos e documentos contidos no objeto de estudo, caracteriza-se como chave fundamental para a aproximação do debate proposto como tema desta dissertação. Se reconhece a cidade como um território configurado pelas disputas reproduzidas em seus espaços. A construção de uma análise a respeito das influências da política neoliberal de produção do espaço urbano está ligada à ideologia proposta por agentes dominantes sobre sujeitos vulnerabilizados. Por meio desta leitura da cidade, é possível encontrar às margens dos espaços de produção de políticas públicas, a grande parcela da população brasileira.

Estruturando-se em um **estudo bibliográfico**, realizado a partir de uma **análise qualitativa documental e de conteúdo**, esta dissertação tem como base a análise de documentos-chave que serão apresentados a seguir. Estes

foram selecionados para contribuir com o desvendamento do tema, em conjunto de produções bibliográficas de diversos autores, que problematizam as questões relacionadas ao território, a cidade e a regularização fundiária, analisadas à luz do pensamento crítico.

Segundo Triviños (1987), a análise documental “fornece ao investigador a possibilidade de reunir uma grande quantidade de informação”, que atrelada à análise de conteúdo, pode contribuir como instrumento de pesquisa de maior profundidade e complexidade. As análises propostas estão de acordo com as análises fundamentadas no método dialético. Segundo Prates e Prates (2009) “o domínio de procedimentos que compõem a técnica de análise de conteúdo são elementos facilitadores ou até necessários para a efetivação de um processo mais adensado de análise documental.”

É necessário para essa etapa mergulhar nos dados, retomar a revisão bibliográfica, complementá-la se novas dimensões foram desvendadas por meio da abordagem, para somente depois estabelecer conexões, desvendar contradições, buscar na exposição que analisa e explica o fenômeno estudado, realizar uma síntese. Por fim, realizamos a exposição, contamos todo o processo e apresentamos os resultados em relatório. (PRATES, 2016, p. 129).

O processo de pesquisa proporciona uma maior visibilidade da influência do neoliberalismo no território brasileiro. Utiliza-se a fundamentação do **método dialético marxista**, de modo a estabelecer as conexões necessárias para o entendimento das influências do poder do capital sobre os territórios da cidade contemporânea. Na mesma direção busca-se explicitar um modelo de promoção de políticas públicas urbanas voltadas ao exercício da cidadania, por meio da participação popular, em contraponto ao modelo centralizador de poder aplicado na atualidade.

Desocultar é fundamental para a desmistificação exatamente dos processos de reprodução que nas desigualdades se capilarizam perpetuando identidades subalternizadas, ciclos transgeracionais de pobreza material e simbólica, violações de direitos não reconhecidos como tais. (PRATES e PRATES, 2009, p.112).

As fontes de pesquisa bibliográfica são aquelas que versam sobre o campo de conhecimento do urbanismo brasileiro, como Raquel Rolnik (2015), Ermínia Maricato (2013), Betânia Alfonsin (2005 e 2007). De modo articulado,

busca-se pesquisadoras da área do serviço social, como Marilda lamamoto (2001 e 2007) e Joana Valente Santana (2018), por meio de métodos de pesquisa interdisciplinar. Da mesma forma são contempladas nestas análises as contribuições de outros pesquisadores como Jacques Alfonsin (2003 e 2013) e Pedro Arantes (2012). A discussão da investigação busca aproximar os conceitos de produção do espaço trazidos pela tríade lefebvriana com as contribuições da geografia urbana de David Harvey, ambos autores que se referenciam na teoria marxiana.

Dentre os documentos que narram o desenrolar da política de gestão urbana do Brasil, as mais recentes movimentações foram em direção ao controle total do espaço pela sociedade dominante do capital. Este fenômeno acontece perante às camadas vulnerabilizadas da sociedade, consolidando-se mediante à formulação de políticas públicas de cunho capitalista. Vive-se uma realidade de financeirização do espaço urbano. As políticas urbanas contemporâneas conectam-se com as demais legislações oriundas de diversas áreas de gestão governamental. Vislumbra-se, por meio desta conexão, a validação de projetos ambiciosos de reconhecimento de posse da terra urbana, principalmente de áreas valorizadas pelo capital por meio da REURB, atrelada às reformas nos planos diretores de ordenamento urbano.

Esta análise de conteúdo, abrange como elementos estruturadores, três importantes documentos que pautam a política urbana do país. São estes a **Constituição Federal de 1988**, com enfoque no que diz a função social da cidade e à propriedade. O **Estatuto das Cidades**, de 2001, onde a estruturação urbana entra no debate público, como fator fundamental para a melhoria da qualidade de vida e superação das contradições sociais em meio à cidade. E por fim a **Regularização Fundiária Urbana (REURB)** de 2017, onde a regularização do solo urbano se apresenta como fator “simplificado” em meio ao caos que caracteriza a cidade brasileira. Modelo de regularização este instituído como ferramenta de garantia do direito à cidade, no entanto, criticada por especialistas da área do direito (ALFONSIN 2005 e 2013), urbanismo (ROLNIK, 2015) e serviço social (SANTANA, 2018).

Os demais documentos analisados amparam o embasamento teórico dos desdobramentos destas regulamentações sobre o espaço urbano. Como

também auxiliam a análise de conteúdo, a interpretação do cotidiano e da sociedade em que estes documentos foram idealizados. Entre estes documentos estão os relatórios das Conferências Nacionais das Cidades, de onde tomou forma a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), com enfoque nos dados sobre desigualdade social e planejamento urbano.

Entre as demais fontes de conteúdo estão o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) e o Instituto e Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), os quais contribuem há anos com informações e análises críticas sobre as condições precárias em que as políticas urbanas são formalizadas nas cidades do Brasil. Estes estudos, junto de artigos localizados em revistas indexadas, como a **Direito à Cidade** (A1, Direito, UERJ); **INVI**, Arquitetura e Urbanismo, Chile); **Textos e Contextos** (A1, Serviço Social, PUCRS); **Revista Brasileira de Direito Urbanístico** (B5, Direito Urbanístico, IBDU); e **Katálisis** (A1, Serviço Social, UFSC), se caracterizam como uma promissora fonte de informação e conteúdo para a análise acerca do tema proposto. Foram priorizados os artigos publicados entre 2017 e 2021, reconhecendo a promulgação da lei da REURB como importante recorte temporal para o direcionamento dos estudos.

Para auxiliar a interpretação da linha cronológica da implementação das políticas públicas de gestão do solo urbano, se fez necessária a pesquisa dos seguintes documentos: Lei Federal 6.766, que discorre sobre o parcelamento de solo urbano, e o Decreto Federal 9.310, que categoriza e exemplifica os procedimentos de REURB.

Para a interpretação dos documentos analisados, em conjunto dos conteúdos coletados por meio da perspectiva dialética, se faz necessária a construção de categorias. Estas configuram-se como guias da metodologia proposta para a consolidação da pesquisa. Foram elencadas categorias base para a inserção da realidade contraditória da cidade brasileira, como **questão social, território e direito à cidade**, em contraponto com o **neoliberalismo** e seus modelos de gestão e **planejamento urbano**.

Além disso é necessário um aprofundamento teórico sobre o conceito de **gentrificação** e sua influência sobre a dinâmica da cidade, as **políticas públicas de habitação** e de **regularização fundiária**.

A análise dos documentos, artigos, revistas e dados levantados na amostra selecionada foram realizados por meio da técnica de **análise de conteúdo**, explanada por Bardin (1977) em sua obra “L'analyse de contenu”. Esta análise se constitui em:

[...] um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens. (BARDIN, 1977, p. 42).

A técnica apresentada, segundo Bardin (1977), se divide em dois tipos de análise: a *instrumental*, onde o contexto em que o dado foi coletado, ou mensagem foi produzida, é levado como ferramenta central para identificação do sentido. E a *análise representacional*, onde o uso das palavras é utilizado como centralidade. Para a análise completa, utiliza-se os dois eixos apresentados acima.

As etapas de execução desta técnica são exemplificadas por Bardin (1977) como as seguintes:

1. *Pré-análise*

Executada através da leitura flutuante, o material a ser analisado será antes selecionado e preparado.

2. *Exploração do Material*

O corpus é submetido à um estudo aprofundado, segundo Triviños (1987) os procedimentos de codificação, classificação e categorização são básicos nesta instância do estudo.

3. *Tratamento dos Resultados, Inferências e Interpretação*

É nesta etapa que a teoria orientadora aplicada a este estudo entra em cena para a interpretação do corpus já classificado.

Deste modo, é importante ressaltar que a ética não está somente restrita aos documentos analisados, mas também na postura do investigador ao abordar



estes documentos como uma ferramenta comunicadora do que pensa e produz a sociedade em questão. Busca-se aproximar da real aplicação da REURB nos territórios, por meio da experiência obtida pelo pesquisador em dezenas comunidades que almejam adentrar à formalidade urbana, requisitando o novo processo administrativo de regularização fundiária.

A partir dos dados investigados, busca-se desocultar o direcionamento das políticas públicas. Dando prosseguimento, se estabelece uma ligação entre os efeitos da ação de interferência na produção destas políticas, como: a) o desmonte da máquina pública; b) a falta de investimentos para capacitação de profissionais críticos para a atuação na área; c) a opção política da administração pública, ao sonegar a garantia dos direitos básicos das comunidades, de acordo com os procedimentos de regularização fundiária (REURB, 2017).

A pesquisa aqui apresentada foi sintetizada no quadro metodológico que segue:

TABELA 01: Quadro Metodológico de Pesquisa

<b>TEMA</b>	<b>PROBLEMA</b>	<b>MÉTODO E TIPO DE PESQUISA</b>	<b>SUJEITOS</b>	<b>INSTRUMENTOS TÉCNICOS</b>
As políticas neoliberais de produção da cidade contemporânea, utilizando como recorte os efeitos da aplicação da nova REURB (Lei Federal 13.465 de 11 de julho de 2017).	Como o processo de regularização fundiária, em um contexto de políticas neoliberais urbanas e sociais postas em prática no Brasil, sonega o direito à cidade e ao estado democrático de direitos aos sujeitos vulnerabilizados?	Método Marxista Dialético; Pesquisa Bibliográfica; Análise Documental; Do tipo exploratória, descritiva.	Documentos: Leis e Decretos Federais, referentes à Habitação e Planejamento Urbano; Pesquisa Bibliográfica em Revistas indexadas da Arquitetura e Urbanismo, Serviço Social e Direito	Análise documental; análise de conteúdo e pesquisa bibliográfica através de fichamento;
<b>DELIMITAÇÃO</b>	<b>QUESTÕES NORTEADORAS</b>	<b>CATEGORIAS EXPLICATIVAS</b>	<b>UNIVERSO E AMOSTRA</b>	<b>APLICADOS A QUE SUJEITOS</b>
Brasil, 1979 até atualidade. Considera-se o período inicial de 1979 pela Lei Federal 6.766 que regulamenta o parcelamento de solo e pauta as análises aqui expostas, sendo esta promulgada no dia 19 de dezembro de 1979. Considera-se o período de encerramento desta análise até os tempos atuais pela mobilidade da legislação vigente até os dias de hoje.	- Qual o contexto histórico de constituição das cidades brasileiras, inseridas nas diferentes etapas de regulamentação do solo urbano? - Como as políticas de habitação e planejamento urbano têm garantido o direito à cidade para todas e todos? - Como o estado de cunho neoliberal tem respondido as demandas dos sujeitos vulnerabilizados no que concerne ao direito à cidade?	Questão Social; Território; Direito à Cidade; Neoliberalismo; Planejamento Urbano; Gentrificação; Políticas Públicas de Habitação; Regularização Fundiária;	Políticas de habitação no brasil encontradas em:  1. Constituição Federal de 1988; 2. Lei Federal 13.465 (REURB); 3. Lei Federal 6.766 (Parcelamento de Solo); 4. Lei Federal 10.257 (Estatuto das Cidades); 5. Decreto Federal 9.310 (Procedimentos de REURB);	<i>Análise Documental:</i>  1. Constituição Federal de 1988; 2. Lei Federal 13.465 (REURB); 3. Lei Federal 6.766 (Parcelamento de Solo); 4. Lei Federal 10.257 (Estatuto das Cidades); 5. Decreto Federal 9.310 (Procedimentos de REURB);  <i>Análise de Conteúdo:</i>

			Relatório das Conferências Nacionais das Cidades.  Dados sobre desigualdade social e planejamento urbano encontrado na PNAD, no IBDU (Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico) e IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).  Revistas Indexadas como: Direito à Cidade (UERJ); INVI (Chile); Textos e Contextos (PUCRS); Revista Brasileira de Direito Urbanístico (IBDU); Katálysis (UFSC).	1. Relatório das Conferências Nacionais das Cidades.  2. Dados sobre desigualdade social e planejamento urbano encontrado na PNAD, no IBDU (Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico) e IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).  3. Revistas Indexadas como: Direito à Cidade (UERJ); INVI (Chile); Textos e Contextos (PUCRS); Revista Brasileira de Direito Urbanístico (IBDU); Katálysis (UFSC)..
<b>OBJETIVO GERAL</b>	<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>	<b>CATEGORIAS TEÓRICAS DO MÉTODO</b>	<b>CRITÉRIOS DE INCLUSÃO</b>	<b>APLICADOS A QUE DOCUMENTOS</b>
Analisar as refrações do processo neoliberal de produção das cidades brasileiras do final do século XX e século XXI, no planejamento urbano no que concerne ao acesso à cidade e as políticas de habitação para os sujeitos vulneráveis, com o intuito de contribuir com subsídios para o aprimoramento das políticas de regularização fundiária.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analisar documentos acerca da implantação de políticas urbanas na gestão das cidades brasileiras;</li> <li>Investigar as metas e objetivos estabelecidos pelo poder público elencados nos Planos, Políticas e Projetos nos campos da habitação;</li> <li>Compreender as políticas urbanas voltadas às populações em vulnerabilidade pelo estado neoliberal.</li> <li>Compreender as implicações do estado neoliberal na condução das políticas relacionadas ao território.</li> </ul>	Totalidade, historicidade, mediação e contradição.	Revistas indexadas do Serviço Social, Direito e Arquitetura e Urbanismo; Leis e Decretos Federais; Dados disponibilizados por institutos de pesquisa como IBGE, IBDU e IPEA.	Estatuto da Cidade; Constituição Federal; Leis e Decretos Federais,

A partir do levantamento das categorias explicativas, dentro do repertório das revistas indexadas mencionadas, é possível delimitar o campo de pesquisa bibliográfica. Estas categorias representadas pelas palavras chaves: *Questão Social; Território; Direito à Cidade; Neoliberalismo; Planejamento Urbano; Gentrificação; Políticas Públicas de Habitação; Regularização Fundiária;*

Por meio de uma intensa pesquisa bibliográfica, foi possível chegar ao resultado de 942 artigos abordando as palavras chaves elencadas entre as 5 revistas de renome nacional e internacional apresentadas a seguir.

- a) Na **Revista Direito à Cidade**, da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), foram encontrados 43 artigos relacionados ao tema território, 243 ao direito à cidade, 7 ao neoliberalismo, 65 sobre planejamento urbano, 8 sobre gentrificação, 15 debatendo as políticas públicas de habitação e 27 com o tema regularização fundiária.
- b) Na **Revista INVI**, da Faculdade de Arquitetura da Universidade do Chile, foram encontrados 2 artigos com o tema da questão social, 137 sobre território, 7 sobre o direito à cidade, 22 sobre neoliberalismo, 6 sobre planejamento urbano, 2 debatendo gentrificação e 4 sobre as políticas públicas de habitação.
- c) Na **Revista Textos e Contextos**, do curso de Serviço Social da Escola de Humanidades da PUCRS, foram encontrados 40 artigos com o tema da questão social, 11 sobre o território, 1 sobre direito à cidade, 12 sobre o neoliberalismo e 1 sobre planejamento urbano.
- d) Na **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, foram encontrados 6 artigos sobre questão social, 16 sobre território, 83 sobre direito à cidade, 1 sobre neoliberalismo, 50 sobre planejamento urbano, 1 sobre gentrificação, 3 debatendo as políticas públicas de habitação e 16 sobre regularização fundiária.
- e) Na **Revista Katálysis**, da UFSC, foram encontrados 64 artigos sobre a questão social, 11 sobre o território, 3 sobre o direito à cidade, 26 sobre neoliberalismo, 2 sobre planejamento urbano, 4 sobre as políticas públicas de habitação e 4 discorrendo sobre regularização fundiária.

TABELA 02 – Pesquisa bibliográfica de artigos das revistas selecionadas

Pesquisa Bibliográfica - Revistas	Direito à Cidade (UERJ)	INVI (Chile)	Textos e Contextos (PUCRS)	Direito Urbanístico (IBDU)	Katálysis (UFSC)
<i>Questão Social</i>	0	2	40	6	64
<i>Território</i>	43	137	11	16	11

<i>Direito à Cidade</i>	243	7	1	83	3
<i>Neoliberalismo</i>	7	22	12	1	26
<i>Planejamento Urbano</i>	65	6	1	50	2
<i>Gentrificação</i>	8	2	0	1	0
<i>Políticas Públicas de Habitação</i>	15	4	0	3	4
<i>Regularização Fundiária</i>	27	0	0	16	3

Mesmo acumulando um significativo repertório no tocante da política urbana, a produção acadêmica nacional ainda carece de conteúdo, que correlacione entre si, os diversos campos das ciências sociais aplicadas. Desta forma, esta dissertação busca aproximar os campos do Serviço Social e da Arquitetura e Urbanismo.

Importante ressaltar que as relações entre os campos mencionados devem ir além da gênese da questão social, que entrelaça estas áreas de conhecimento. Deve-se confrontar as refrações da contradição entre capital e trabalho com o dia a dia da classe trabalhadora. A cidade é a vitrine para tais contradições, posicionando o urbanismo como ciência operadora da política urbana excludente.

Ao seguir o roteiro de análise de conteúdo, focaliza-se nas centenas de artigos encontrados nas revistas selecionadas. Por meio da triagem do roteiro de análise apresentado nos apêndices desta dissertação, chega-se à amostragem final de análise documental. Foram selecionados 30 artigos científicos, 2 teses de doutorado e 3 coletâneas de dados científicos para a análise, além dos documentos anteriormente citados como base de conhecimento geral sobre a temática desta dissertação.

Os documentos analisados foram distribuídos para responder as seguintes questões norteadoras:

TABELA 03 – Artigos selecionados para a questão norteadora A.

<b>Questão Norteadora A</b>	<b>Artigos Analisados</b>
Qual o contexto histórico de constituição das	1. ALFONSIN, Betânia. (2016). Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade.

<p>idades brasileiras, inseridas nas diferentes etapas de regulamentação do solo urbano?</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. BORGES, L. B. de O.; SILVA, J. M. P. da (2019). Corrupção urbanística, política e participação: a construção social da cidade.</li> <li>3. ALFONSIN, J. T. (2021). A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções.</li> <li>4. ALFONSIN, B. de M.; LANFREDI, E. S. (2021) O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro.</li> <li>5. OLIVEIRA, Fernanda Loures de; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. (2020) A desordem fundiária no Brasil: análise a partir das origens do problema.</li> <li>6. TORRES, Marcos Alcindo de Azevedo; DA MOTA, Maurício Jorge Pereira (2020) Função social da propriedade e funções sociais da cidade.</li> <li>7. PAMPLONA, Danielle Anne; CARVALHO JUNIOR, Moacir Ribeiro de. (2017). As cidades e a participação democrática: possíveis inovações na política urbana brasileira no pós-1988.</li> <li>8. CANZI, Idir; TEIXEIRA, Marcelo Markus.. (2017). A produção do espaço jurídico-político da cidade: uma abordagem a partir da teoria de Henri Lefebvre.</li> <li>9. CRUZ, Mônica da Silva; TAVARES, Regina Lúcia Gonçalves. (2018). O planejamento urbano no século xx: ressonâncias das escolas urbanísticas no contexto pós revolução industrial e a historicização da ideia de cidade no Brasil.</li> <li>10. GOMES, Andrea Silva, et al. (2020). Evolução dos aglomerados urbanos na América Latina: uma análise do direito à cidade.</li> <li>11. MOURA, Emerson Affonso da Costa. (2020) As funções sociais da cidade e a Constituição federal de 1988: das Cartas de Atenas à ordem pluralista constitucional.</li> <li>12. SANTANA, J. V.; FERREIRA, B. DE J. P. (2016). Teoria social e compreensão da realidade social para uma práxis revolucionária</li> <li>13. SOARES, Iris Pontes. (2018). Ainda guardo o direito de algum antepassado da cor: luta quilombola brasileira</li> <li>14. SANTOS, C. S. (2019) Henri Lefebvre e a morfologia de uma dialética espacial.</li> </ol>
----------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Referente à questão norteadora A, “Qual o contexto histórico de constituição das cidades brasileiras, inseridas nas diferentes etapas de regulamentação do solo urbano?”, buscou-se aprimorar o conhecimento sobre o ontem da cidade brasileira. Um exercício de olhar para trás, com o intuito de reconhecer o hoje como fruto de decisões dos diferentes períodos históricos. Entre os artigos selecionados, faz-se importante reconhecer a contribuição de Jaques Alfonsin (2021) e Betânia Alfonsin (2015 e 2021) para a construção do conhecimento sobre o direito urbanístico em nosso país. Procura-se nesta questão, aproximar os conhecimentos sobre Lefebvre e sua contribuição para o entendimento do espaço vivido, percebido e habitado. Busca-se também correlacionar a evolução urbana com a realidade social trazida por Joana Valente Santana (2016) e seu olhar sobre o serviço social.

TABELA 04 – Artigos selecionados para a questão norteadora B.

<b>Questão Norteadora B</b>	<b>Artigos Analisados</b>
Como as políticas de habitação e planejamento urbano têm garantido o direito à cidade para todas e todos?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. MOCCI, M. A.; LEONELLI, G. C. V. (2021). Expansão urbana na legislação urbana brasileira: uma revisão temporal</li> <li>2. GUIMARÃES, Gleny Terezinha Duro; AHLERT, Betina. (2016). Direito à cidade e espaços territoriais: contradições do poder público nos reassentamentos.</li> <li>3. MOURA, Emerson Affonso da Costa. (2016). As políticas públicas urbanas brasileiras e a gestão democrática: o controle social na efetivação do direito à cidade.</li> <li>4. RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. (2018). Gentrificação: aspectos conceituais e práticos de sua verificação no Brasil</li> <li>5. CLOSS, Thaísa Teixeira (2015). Questão Social e Serviço Social: uma análise das produções dos periódicos da área</li> <li>6. SUAVE, Angela Michele e FAERMANN, Lindamar Alves. (2020). Reflexões sobre a política habitacional: estado e conflitos de classes.</li> <li>7. DE OLIVEIRA, Juanita Natasha Garcia. CLOSS, Thaisa Teixeira. (2021). Políticas urbanas na atual conjuntura e os impactos no cotidiano da vida social: desafios da/na luta pelo direito à cidade.</li> </ol>

Referente à questão norteadora B, “Como as políticas de habitação e planejamento urbano têm garantido o direito à cidade para todas e todos?”, busca-se identificar a garantia do direito à moradia dentro do modelo de política habitacional aplicado no Brasil. Para responder esta questão, importantes pesquisadoras e pesquisadores do Serviço Social, os quais entendem a questão urbana como desdobramento da questão social, foram analisados por meio de suas produções. Conceitos como “gentrificação” e “direito à cidade” serão trabalhados nesta análise.

TABELA 05 – Artigos selecionados para a questão norteadora C.

<b>Questão Norteadora C</b>	<b>Artigos Analisados</b>
Como o estado de cunho neoliberal tem respondido às demandas dos sujeitos vulnerabilizados no que concerne ao direito à cidade?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. (2020). Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil.</li> <li>2. ZANOLA, R. D. S. (2017). A Lei federal 13.465/2017 e seu discurso justificativo: a imposição de modelo desenvolvimentista ocultada pela promessa de dinamização procedimental da regularização fundiária.</li> <li>3. BRAGA DA SILVA NETO, Wilson Levy .; NALINI, José Renato. (2018). Cidade e regulação: os mecanismos fiscais e urbanísticos de controle e captura de mais-valias urbanas.</li> <li>4. FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. (2018). As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017.</li> <li>5. ALMEIDA, Marcos Felipe Lopes de; ROSA, Waleska Marcy. (2020). A nova cartografia abissal após a promulgação da Lei 13.465/2017: análise das modificações promovidas em matéria de regularização fundiária urbana de interesse social.</li> </ol>

	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. PASSOS, T. K. DE S.; TEIXEIRA, S. M (2021). Neoliberalismo, democracia e políticas sociais.</li> <li>7. DIEHL, Rodrigo Cristiano y Mendes, ROSA, Jussara Maria. (2020) Neoliberalismo e proteção social na América Latina: salvando o capital e destruindo o social</li> <li>8. Santana, Joana Valente. Dos Santos, Rita de Cássia Barbosa (2021). Dimensão Técnico - Operativa do trabalho da/o assistente social na política na política urbana/habitacional e processos participativos.</li> <li>9. MARICATO, Ermínia. MAGAMI, Douglas Tadashi. (2021). Aspectos estruturais da produção do espaço urbano no Brasil e a proposta de regularização fundiária.</li> </ol>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Se a educação sozinha, não transforma a sociedade,  
sem ela tampouco a sociedade muda. (FREIRE, 2000,  
p.67)

Referente à questão norteadora C, “Como o estado de cunho neoliberal tem respondido às demandas dos sujeitos vulnerabilizados no que concerne ao direito à cidade?”, buscou-se aprimorar os conhecimentos da relação entre a política de regularização fundiária com o modelo de gestão do Estado. Esta questão possibilitou o aprofundamento do debate sobre REURB e as políticas que debatem a função social da propriedade e da cidade. Utiliza-se autoras e autores dos campos do Serviço Social, Arquitetura e Urbanismo, Direito e entre outros.

Por fim, apresenta-se uma breve síntese do que será apresentado em cada capítulo da presente dissertação. Além do primeiro capítulo, que é composto por essa introdução, no segundo capítulo o tema da urbanização e direito à cidade serão abordados. Esta análise é discorrida por meio de uma construção linear temporal da urbanização brasileira, identificando as formas com que os sujeitos se integraram ou foram excluídos dos processos de construção da cidade. A consolidação da cidade informal é exposta de forma que elucida o debate sobre direito à cidade, um direito que vem sido negado aos olhos do Estado e tem suas ramificações transferidas como mercadoria para a iniciativa privada.

No terceiro capítulo será construída uma recuperação histórica das políticas de regularização fundiária, atrelando estas com as ferramentas de controle do espaço empregadas na realidade brasileira. A análise é dividida em

três tempos para melhor compreensão dos eventos históricos que marcam as modificações na legislação brasileira sobre regularização fundiária.

No quarto capítulo, as refrações da aplicação da política de regularização fundiária serão abordadas. Entre elas, a manutenção do estado de pobreza urbana e a constituição estado neoliberal. Esta abordagem demonstra a conexão da crise urbana com a Questão Social e debate a subjetividade do discurso neoliberal.



## 2 A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E O DIREITO À CIDADE

### 2.1 A Urbanização Brasileira e a Consolidação da Cidade Informal.

É impossível debater a conjuntura urbana sem percorrer, por meio de uma análise crítica, a história do Brasil. É necessário, pelo menos, investigar os mais de 500 anos que separam o dia de hoje com a primeira invasão portuguesa nas terras que um dia seriam conhecidas como República Federativa do Brasil. Tensionando este estudo, busca-se aprofundar o conhecimento das origens da desigualdade urbana encontrada no país. A trajetória entre os dias atuais e meados de 1500 se configura como um gesto natural por aqueles que pesquisam as refrações da questão social no Brasil.

Enquanto percorre-se este caminho de volta às origens, cabe ressaltar que assim como a história escravocrata do Brasil é significativamente maior que a história pós-escravidão, a história do Brasil predominantemente rural é imensamente maior que a do Brasil urbano. Este país é fruto de uma urbanização tardia, rápida, violenta e desregulamentada. Indagações diversas surgem no momento em que se percorre as análises científicas construídas sobre este período histórico. Pretende-se, por meio desta jornada, elucidar, dentro dos limites desta investigação, tais indagações referentes às contradições urbanas.

Devido às intenções da coroa portuguesa, no que concerne às terras do *mundo novo*<sup>4</sup>, o desenvolvimento social deste “novo” lugar esteve em situação de negligência por algumas centenas de anos. Em meio a este contexto, os recém chegados determinaram as normas de controle social sobre o espaço. Os primeiros estrangeiros que nestas terras desembarcaram, impuseram diversas tradições europeias sobre os costumes indígenas. Além disso, exploraram de diversas formas o conhecimento dos povos que aqui já habitavam. Oliveira e Carmona (2020) relatam que a:

[...] forma de ocupação do território brasileiro por Portugal foi marcada pela apropriação do conhecimento e dos recursos dos nativos da terra, embora se tenha construído uma visão histórica, claramente equivocada, de que o povo indígena seria despreparado e que todos os recursos utilizados para a ocupação e exploração do Brasil eram genuinamente portugueses. Construiu-se, pois, uma visão racista pela

---

<sup>4</sup> termo utilizado pela coroa portuguesa para descrever o que no futuro viria a ser o Brasil em meados de 1500.

qual se afirmou não apenas a existência de diferentes raças, como também a crença de que a dos lusitanos seria superior à dos naturais da terra [...] (OLIVEIRA e CARMONA, 2020, p. 612).

É de extrema importância considerar o cenário de “superioridade lusitana”, trazida por Oliveira e Carmona (2020). A relação hegemônica estabelecida entre estes dois povos, abriu campo para que os desdobramentos sobre o futuro deste lugar ficassem sob às mãos de poucas pessoas, alguns sequer um dia colocaram seus pés no local em questão.

A relação aqui tratada, de controle social de uma classe social sobre a outra, materializou-se desde então no espaço geográfico brasileiro. Não sendo uma exclusividade do recém “concebido” Brasil, a relação entre o intitulado *descobridor* ou *colonizador* com os povos originários, era baseada no silenciamento dos anseios dos mais vulneráveis. Tal ação é concretizada pela dominação do espaço geográfico por meio da violência e cooptação. Nunca houve uma intenção, por parte de Portugal, de constituição do *ser brasileiro*, a submissão aos desejos do povo europeu sempre esteve à frente das necessidades do lugar.

O fato que desejamos fixar e acentuar é que as origens de nossa formação colonial foram de molde a não permitir o desenvolvimento precoce de aptidões políticas, que facilitassem aos colonos promover experiências frutíferas, no sentido do estabelecimento de instituições e de métodos de governo em harmonia com as realidades do ambiente onde ia surgindo a estrutura embrionária da futura nacionalidade brasileira. (AMARAL, 2014, p. 6. apud OLIVEIRA e CARMONA, 2020, p. 613).

A medida que a colônia se transformava, guiada pelos anseios de Portugal, a divisão da posse das terras aqui exploradas se fez necessária pelos próprios exploradores europeus. Neste momento, entra em cena a primeira divisão territorial de posse do Brasil, as *sesmarias*<sup>5</sup>. Dentro das chamadas Capitânicas Hereditárias, a posse da terra era entregue a outros membros da alta sociedade portuguesa. Este título de posse visava assegurar a colonização do

---

<sup>5</sup> As sesmarias eram concedidas a fidalgos, com recursos suficientes para construir engenho, motivo pelo qual foram excluídas da terra as pessoas pobres e desfavorecidas, bem como se acabou por firmar o regime de “exploração rural em grande escala” (OLIVEIRA VIANNA, 1973, p. 68)

novo mundo. Neste contexto, segundo Oliveira e Carmona (2020, p. 616), os povos indígenas que aqui já habitavam, tiveram seu espaço invadido e seu direito de posse negado.

o sistema de ocupação era tendente à acumulação; à constituição de grandes proprietários de terras; não se ocupava dos direitos de posse indígenas; e tinha como pressuposto a concessão da exploração a capitalistas, dotados de recursos suficientes para o alto custo de exploração das terras concedidas. (OLIVEIRA VIANNA, 1973, p. 68).

A partir deste momento, o direito de posse da terra sempre esteve ao lado daqueles que tinham alguma influência sobre o Estado. Aqueles que não eram interessantes para a estrutura de poder eram escanteados para a ilegitimidade, inclusive na posse de terras. Este cenário persiste até os dias atuais, e vem sendo legitimado pelas diversas normativas da posse de terra desde então. No Brasil, nunca se deu terra para quem quisesse produzir ou habitar, se deu terra para quem conseguisse ela explorar. A sesmaria explica de forma prática esta situação:

A sesmaria, como método jurídico de vincular a terra à capacidade de cultivo consagrou as extensões latifundiárias. Por sua vez, a apropriação do solo em largas porções fez proliferar o dependente agrícola e criou uma classe de posseiros sem títulos. (FAORO, 2012, p. 151)

O que Faoro (2012) diz é que com a regularidade concebida aos que podiam explorar a terra, a irregularidade cresceu de forma considerável. Sem a produção de políticas eficazes de distribuição de terra, emprego ou habitação, coube ao povo ocupar. Interessante também notar a “ascensão da ocupação irregular como solução frente à desigualdade na concessão regular de terras” (DUMONT, 2000, p. 73 - 74). Vale ressaltar que “a separação entre o urbano e o rural começa a ser estabelecida a partir do Decreto-Lei nº 311, de 1938, que dispõe sobre a divisão territorial do país.” (MOCCI e LEONELLI, 2021, p. 67) Segundo Oliveira e Carmona (2020, p. 616), somente faz sentido falar em irregularidade fundiária se há uma ocupação regular e, assim, analisando o regime de sesmarias segundo estes autores, a excessiva concentração de terras nas mãos de poucos capitalistas foi justamente o que impulsionou a proliferação posterior das ocupações de terra, neste momento, ainda rural.

Como antes mencionado, nestes mais de 500 anos de trajetória exploratória, o Brasil pós invasão portuguesa, permaneceu com seu caráter rural até meados de 1950. Ao dar início aos processos de industrialização, Getúlio Vargas abre caminho para que uma massa de trabalhadores deixe a zona rural em direção às cidades. Este não foi um processo natural, se configurando como um processo de expulsão, principalmente pelo fato da insegurança sobre a posse da terra. Neste momento, os latifúndios já estavam em plena expansão. Os núcleos habitacionais estavam em situação de abandono por conta do Estado, conformando um espaço ideal para exploração da terra e dos sujeitos que dela sobreviviam. Assim sendo:

é fácil concluir que o modelo de ocupação do território brasileiro pautou-se, pois, pela apropriação dos recursos e da sabedoria indígena e pela intenção de exploração do território, inicialmente, voltada à extração e, em seguida, à lavoura escravocrata. Nenhuma preocupação houve com a ordenação e a organização dos núcleos populacionais, formados com desleixo e abandono. (OLIVEIRA E CARMONA 2020, p. 613).

O advento da rápida urbanização pós industrialização, concomitantemente a alforria dos sujeitos em situação de escravidão, instaurou o caos urbano no Brasil. Como diz Alfonsin (2015), é evidente que a marca das cidades brasileiras desta época em questão é de uma urbanização caracterizada pela segregação e pela exclusão socioterritorial. Isso porque, ao mesmo tempo que a cidade se consolidava como o único local disponível para as famílias brasileiras buscarem seu sustento, a segregação socioterritorial afastou estas mesmas famílias da oportunidade de acessarem o que esta cidade poderia lhes proporcionar. Ou seja, a aglomeração urbana sem qualquer tipo de planejamento, que deu origem à questão urbana como refração da questão social, está correlacionada à dificuldade dos sujeitos de acesso aos postos de trabalho, saúde, segurança, lazer e etc.

Neste ponto cabe retornar à Marx (2010), quando explica que a necessidade indispensável do ser humano de se relacionar com a natureza por meio do trabalho é fundamentada na manutenção da vida humana. As necessidades fundamentais da sociedade estão atreladas ao trabalho, pois é ele que transforma a natureza em algo material, que pode enfim se tornar um bem de consumo ou uma mercadoria.

Esta relação entre o sustento próprio das famílias, que buscavam uma nova vida no meio urbano, e a necessidade do recém instaurado Estado industrial capitalista, produtor de mais valia, distorceu o que a sociedade via em seu próprio campo de visão. Segundo Santana e Ferreira (2016), o ser humano é considerado um ser prático e social. Na processualidade deste ser social é necessário considerar algumas objetificações “vinculadas decerto ao trabalho (mas que a ele não se reduzem), tais como a estética, a ciência, a arte, a linguagem, a moral.” (SANTANA e FERREIRA, 2016, p. 283). Portando, o contexto de caos urbano, onde as famílias brasileiras se instalaram, está relacionado diretamente ao modelo de cidade pensado e produzido pela sociedade conservadora brasileira. Segundo Santana e Ferreira (2016, p. 281) produzimos um modelo de cidade que invisibiliza o entendimento das necessidades reais dos sujeitos.

Um traço essencial do capitalismo consiste em impor a completa sujeição da produção às leis anárquicas do mercado. Essa mercantilização da práxis tem uma clara consequência sobre a consciência dos homens: a atividade deles tende a se ocultar à sua própria consciência, a converter-se na essência oculta e dissimulada de uma aparência inteiramente reificada. Todas as relações sociais entre os homens aparecem sob a forma de relações entre coisas, sob a aparência de realidades ‘naturais’ estranhas e independentes da sua ação. Os produtos da atividade do homem social, desde a esfera da economia à da cultura, revelam-se aos indivíduos como algo inteiramente alheio à sua essência; opera-se uma cisão entre a essência (a práxis criadora) e a existência (a vida social) dos homens. (...) Essa fetichização simultânea do sujeito e do objeto, paralela à ruptura dos laços imediatos entre indivíduo e comunidade, é a mais evidente consequência social da divisão capitalista do trabalho em sua fase madura.” (COUTINHO 1974, p. 23-24, apud. SANTANA e FERREIRA, 2016, p. 281).

Nesta perspectiva, Lefebvre (2006), afirma que “as cidades são centros da vida social e política, onde se acumulam não apenas as riquezas, como também os conhecimentos, as técnicas e as obras” (LEFEBVRE 2006, p. 04). Esta afirmação nos leva a crer que a cidade, como centro político, precisa ser organizada de alguma forma, seja por meio popular ou por meio do capital. Segundo Alfonsin (2016) o século XX foi marcado por diversos “planos de melhoramentos” para os centros urbanos brasileiros. Estes planos se configuram como mecanismos de expulsão de sujeitos vulnerabilizados dos espaços centrais destas cidades, para que o capital conseguisse controlar a vida social

popular que nestes locais se instaurava. Alfonsin (2016) discorre que o ocorrido no Rio de Janeiro, no início do século XX, onde a região central da cidade foi completamente desfigurada. Este é um exemplo emblemático da ação destrutiva dos planos de melhoramento, que segundo a autora, se repetiu em diversas cidades do país.

O processo de apagamento e exclusão da classe trabalhadora brasileira das áreas centrais das cidades foi consolidado nos primeiros planos diretores de ordenamento urbano promulgados. Alfonsin (2016) comenta que em meio à ditadura militar, estes documentos se transformaram em mecanismos de controle, assumindo uma função estratégica pelo governo central. Controle este visto necessário pela sociedade hegemônica, pois a contradição imposta ao acúmulo do capital é a produção da miséria. Assim é necessário controlar o ser humano para que este não se rebele.

A formação e a expansão dos centros urbanos são sínteses do movimento da sociedade capitalista contemporânea, ou seja, expressam, concomitantemente, a ordem e a desordem global, a acumulação da riqueza e a generalização da miséria, a concentração e a segregação. Enfim, o espaço urbano acaba por configurar-se “como lugar dos enfrentamentos e confrontações, unidade das contradições.” (LEFEBVRE, 1999, p. 80, apud. CANZI e TEIXEIRA, 2017, p. 1828).

A miséria expressa no contexto urbano, aos poucos se deslocava das áreas centrais das cidades em expansão, consolidando-se nas periferias dos investimentos públicos. Grandes avenidas eram abertas, onde antes ficavam centenas de habitações de famílias trabalhadoras. Universidades e grandes prédios de repartições públicas eram edificadas em locais onde milhares viviam e constituíam seu ser social. A formação do que chamamos hoje de “favela” ou “vila” teve início com a exclusão do povo negro dos postos de trabalho, após alforria, e se consolidou com a implantação das grandes obras impostas pelos governos autoritários do século XX. As operações urbanas desta época empurraram milhares de brasileiros para os morros, vales e áreas impróprias para o habitar.

Habitar o inabitável, esta foi a única saída para grande parte da população brasileira. O acesso à terra urbanizada não foi concedido e não havia qualquer política pública que assegurasse um local digno para morar ou

sobreviver. Foi somente após a redemocratização que as primeiras legislações federais, que buscavam uma forma diferente de produção da cidade, foram promulgadas. Segundo Alfonsin (2016, p. 35) a visão autoritária do planejamento urbano sofreu uma derrota ideológica, política e jurídica após o processo constituinte que gerou a Constituição de 1988.

Conhecendo a realidade da vida urbana brasileira, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)<sup>6</sup> propôs para o processo constituinte de 1988 uma emenda popular para reforma urbana por meio de 22 artigos. Alfonsin (2016, p. 35) discorre que estes artigos fizeram a introdução de diretrizes para a política urbana e diversos instrumentos novos na política urbana brasileira. A participação de grupos sociais e agentes políticos, que carregavam a proposta de criação de um novo pensar urbano, abriu caminho para o nascimento da estrutura legislativa urbana que viria a seguir. Dos 22 artigos apresentados pelo FNRU, apenas 2 foram promulgados na Constituição de 1988. Entretanto, esta foi a primeira vez que a política urbana brasileira foi implementada por meio de um capítulo em uma Constituição Federal.

A questão é, mesmo abrindo espaço para uma agenda urbana, a Constituição Federal, em suas diversas promulgações desde 1824<sup>7</sup>, cumpriu uma função intrínseca de proteger a chamada propriedade privada (OLIVEIRA e CARMONA, 2020, p. 615). Este direito, de ter a posse sobre algum espaço privado dentro do território nacional, sempre beneficiou uma porção muito pequena da população. Fundamentando a abertura de caminhos para a consolidação do capital em solo brasileiro, assim como para a financeirização da propriedade. Os primeiros a sentirem este descaso, referente ao não reconhecimento do direito de estar sobre o solo que garante seu sustento, foram os povos indígenas. Conforme afirma Lopes (2006, p. 223), “a Constituição de 1824 omitiu qualquer referência à questão indígena e as legislações seguintes evidenciaram o descaso em relação aos direitos patrimoniais e territoriais dos índios.”

---

<sup>6</sup> O Movimento pela Reforma Urbana surgiu a partir de iniciativas de setores da igreja católica, como a CPT (Comissão Pastoral da Terra), com a intenção de unificar as numerosas lutas urbanas pontuais que emergiram nas grandes cidades, em todo o país, a partir de meados dos anos 70. (MARICATO, 1994)

<sup>7</sup> A primeira Constituição brasileira foi outorgada por d. Pedro I em 25 de março de 1824, e conferiu as primeiras bases da organização político-institucional do país.

Para entender a política urbana recém criada na Constituição de 1988, se faz primordial compreender que este documento de amplitude federal colocou como responsabilidade dos municípios a elaboração, promulgação e acompanhamento da implantação das normativas relacionadas ao planejamento urbano. Coube ao Governo Federal realizar a compilação de normativas que guiassem este planejamento local, estabelecendo diretrizes para o encaminhamento de uma política urbana nacional. Alfonsin (2016) nos traz que a Constituição Federal vigente acarreta em

imensa responsabilidade aos municípios, que passam a ser os responsáveis pelo planejamento urbano da cidade e por determinar as regras para uso, parcelamento e ocupação de cada porção do território urbano, de tal forma a fazer com que a cidade como um todo atenda também às suas funções sociais. (ALFONSIN, 2016, p. 36)

Coube aos municípios compreender a cidade como fruto de ordenamentos sociais locais, estabelecendo uma série de normativas que visavam assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade. Estas duas leis obrigam o município a repensar a forma com que se planejava o espaço urbano. Fernandes e Alfonsin (2010) demonstram que o proprietário de um lote urbano ainda tem seu direito de propriedade garantido, porém não pode mais realizar qualquer tipo de operação dentro deste lote.

A Constituição de 88, portanto, rompe com uma visão de “urbanismo lote a lote”, de responsabilidade do proprietário para passar a pensar a cidade como um todo, demonstrando a intenção de fazer com que o país passasse a tratar o urbanismo como uma função pública e a própria cidade passasse a ser tratada como um bem coletivo. (FERNANDES e ALFONSIN, 2010, p. 16).

Como nem tudo se constitui como se diz na lei, o direito à propriedade e a sua função social com a cidade, se chocam em diversos momentos da trajetória urbanística brasileira. Todo e qualquer conflito sobre a posse ou direito de permanência de uma pessoa, família ou comunidade sob um espaço urbanizado traz a dicotomia entre estes dois fatores à tona. O que a legislação diz é que mesmo não cumprindo sua função social, um proprietário privado ainda está assegurado de seu direito de posse desta propriedade. Isso porque, a reponsabilidade territorializada de produção das políticas urbanas, ou seja, pelos



municípios, acaba sobrepondo as normas inscritas de maneira mais ampla na Constituição Federal.

Para uma parcela dos autores brasileiros, como Mattos (2001) Maricato (2003) e Villaça (2005), que tratam de planejamento, gestão urbana e direito à cidade, a dualidade entre poder central ou local aparenta ser uma falsa questão que encobre outra: onde o direito de propriedade se sobrepõe à função social de propriedade. (BORGES e PEREIRA da SILVA, 2018, p. 123).

O poder sobre um espaço, para que nele/dele possa se explorar mais valor, sustenta o direito à propriedade. A grande parte das ações de despejo, encontradas no Poder Judiciário, são relacionadas às áreas urbanizadas que permaneceram vazias por grandes períodos de tempo, para fins de especulação imobiliária. De acordo com Canzi e Teixeira (2017, p. 1820), em uma análise sobre a produção de Lefebvre, nunca é demasiado afirmar que o espaço faz parte das forças e meios de produção. Este é produto e processo dessas mesmas relações sociais de produção e reprodução.

A cidade, nos dias atuais, se materializou como palco de exploração do capital. Este processo de transformação das cidades é regido pelo poder econômico, exercendo sua influência sobre os diversos setores do Estado. Borges e Pereira da Silva (2018, p. 217) exemplificam esta influência quando indivíduos privilegiados conseguem facilmente vencer questões encontradas nas legislações urbanas vigentes, transpassando diretrizes sanitárias que buscam regimentar o planejamento urbano.

[...] as cidades brasileiras continuam sendo palco de políticas que favorecem a especulação imobiliária, a segregação socioespacial e a abordagem da cidade como negócio, com frequência em desfavor da maioria da população, o que Milton Santos (2014) chama de empobrecimento pela incapacidade de controle do território frente aos contraditórios interesses dos diferentes grupos econômicos. (BORGES e PEREIRA da SILVA, 2018, p. 116).

Portanto, estes autores reforçam que a elite brasileira sedimentou seus interesses privados dentro da esfera pública. “Ditando as políticas estatais e os rumos de governo, dando a forma às nossas cidades” (BORGES e PEREIRA, 2018, p. 119). Não se vive espaços democráticos de participação popular, mas sim, espaços designados pelo capital, para controle social e permanência do *status quo* de submissão ao sistema capitalista.

Para mudar o espaço urbano, é necessário transformar a forma com que se planeja e implementa a política urbana. Alfonsin (2016, p. 37) argumenta que a transição de um plano diretor meramente regulador, como era de praxe até a promulgação da Constituição Federal de 1988, para um documento que garanta a função social da cidade, requer uma imensa vontade política e um corpo técnico preparado para operação desta política. Considerando a cidade contemporânea como materialização do poder do capitalismo sobre a sociedade, sabe-se que esta forma de produção do espaço, participativa e popular, não é a prioridade das gestões públicas atuais.

O capitalismo de Estado em geral, têm a necessidade da cidade como centro (centro de decisões e centro também de riqueza, de informação, de organização do espaço). Ao mesmo tempo, fazem explodir e fragmentar-se e desaparecer a “cidade” como centro historicamente constituído, como centro político. A centralidade desmorona-se no seio do espaço que gera, quer dizer, no seio das relações de produção existentes e da sua reprodução. (LEFEBVRE, 1973, p. 17-18, apud CANZI e TEIXEIRA, 2017, p.1828).

Lefebvre é autor de diversas obras que pautam o espaço urbano e suas relações com o viver. O autor compreende o espaço como “categoria analítica, onde o pensamento permanece em sua dimensão abstrata e, como produto social, desvela-se no real concreto” (LEFEBVRE, 2006, p. 03-10). O espaço é lugar em que a urbanização acontece, onde o capital explora e onde o ser social se constrói. O acesso ao espaço urbanizado é regido pelo direito à cidade, que segundo Canzi e Teixeira (2017, p. 1817) diferente da urbanização, assume uma condição de humanismo e de democracia renovados. O direito à cidade concebe a vida ao espaço urbanizado.

Uma comparação básica entre a forma do viver urbana proposta na Constituição em 1988 e a dinâmica social contemporânea atual, revela os avanços tecnológicos da sociedade. O modo com que o ser enxerga a cidade mudou drasticamente em um curto período de tempo. O mesmo não pode se dizer sobre o acesso a estes avanços. Santana e Ferreira (2016) expõem que uma pequena parcela da sociedade brasileira, que controla a grande maioria dos grupos sociais do país, tem dificultado o acesso à direitos básicos para a população em geral durante séculos.

Ao lado das clássicas questões do pensamento humano (acerca da gênese do universo e da humanidade, da dinâmica da história, etc.) coloca-se a perplexidade da constatação de que os avanços nas forças produtivas não foram acompanhados da garantia de acesso generalizado aos bens necessários sequer à satisfação das necessidades básicas, muito menos aos bens culturais mais elevados, próprios da esfera especificamente humana. (SANTANA e FERREIRA, 2016, p. 276).

As políticas públicas, de maneira geral, não têm respondido as demandas dos sujeitos vulnerabilizados da sociedade brasileira. A razão deste fato está na raiz da contradição capitalista. O Estado, ocupante de um espaço regulador da sociedade, atua para garantia da acumulação de capital e de continuação do ciclo de produção e reprodução. A gênese da produção da política pública brasileira não está na vontade dos sujeitos que vivem sob a tutela destas políticas, está nas vontades próprias e exclusivas da sociedade dominadora do sistema capitalista.

Esta parcela da sociedade busca maneiras de produzir cada vez mais capital, por meio da exploração de sujeitos desprovidos de qualquer participação nas tomadas de decisão do Estado. Muitas vezes, estes sujeitos se encontram sem acesso à informação sobre o que acontece no cerne do poder. Santana e Ferreira (2016) expõem os fundamentos de Marx sobre a função da teoria em situações como esta descrita. As autoras dizem que “a teoria tem a função de permitir a uma classe conhecer a si mesma e a sociedade, sendo, portanto, sujeito e objeto do conhecimento, com vistas à transformação social” (SANTANA e FERREIRA, 2016, p. 285).

Sem carregar o propósito de transformação social, qualquer política produzida está fadada à captura pelo capital. A cidade, como lugar de implementação da política urbana capitalista, não é apenas um espaço econômico, regido pelas relações com valor de troca, como diz Lefebvre (1993). Como também não é apenas um espaço político, segundo este autor:

O espaço continua sendo um protótipo permanente do valor de uso que se opõe às generalizações do valor de troca na economia capitalista sob a autoridade de um Estado homogeneizador. O Espaço é um valor, mas ainda assim é tempo ao qual ele está, em última análise, vinculado, porque tempo é nossa vida, nosso valor de uso fundamental. O tempo desapareceu no espaço social da modernidade. (LEFEBVRE, 1993, p. 132).

A relação de controle do espaço e do tempo, descrito por Lefebvre, sob a tutela de um Estado homogeneizador, revela os rumos da cidade em meio ao avanço capitalista. A informalidade do habitar, descrita como fator enraizado na constituição do ser brasileiro, expõe a exclusão da classe trabalhadora do espaço formal e o modo com que parcela significativa da população vive, concebe e percebe o meio urbano.

Se a Constituição de 1988 garante o acesso à cidade, à terra e à moradia formal, cabe às regulamentações municipais garantirem este direito na produção dos planos diretores e na destinação de recursos para este fim. Algo que não é realidade nos dias atuais, estando cada vez mais longe de se tornar palpável na conjuntura atual. Esta investigação insere-se neste contexto com o objetivo de, por meio do aprofundamento dos conhecimentos na área, municiar a denúncia e anunciar, nos seus limites de atuação, a possibilidade de superação das cidades segregadas e excludentes, com vista à promoção do direito à cidade para todas e todos.

## 2.2 Direito à cidade, um direito negado? A proposta de uma cidade para todos por meio das vias institucionais.

É de conhecimento geral do povo brasileiro que a frase mais escutada ao redor do país é “mas isto é um direito!”. Esta indagação muitas vezes é entoada de uma forma ríspida em forma de protesto. Isso porque a sociedade contemporânea está imersa em um cotidiano de direitos que existem, contudo, são constantemente violados. Pereira (2008) discorre que mesmo em tempos de Welfare State, onde o Estado buscava minimamente atender as demandas da sociedade vulnerabilizada, isto não significava que o que era proposto realmente era executado. Ou seja, ainda sim existia violação de direitos. Agora pergunta-se, quem os violou? Quando eles começaram a serem violados? Ou melhor, algum dia eles foram realmente atendidos?

Analisando o que discorre Maricato (2013) sobre a crise urbana e o direito à cidade, é perceptível a forma de retratar este direito como um sonho distante, que tenta nortear as políticas urbanas, direcionando um caminho que

possa identificar os sujeitos como parte fundamental da constituição de uma sociedade justa.

Quando atrelamos o conhecimento sobre a formação do ser brasileiro, suas origens e os impedimentos impostos pela invasão portuguesa para o desenvolvimento social local, é evidente o caminho seguido pela sociedade moderna na produção da cidade. Foi preciso garantir na forma da Lei os direitos que deveriam ser universais, antes sequer deles serem abrangentes de forma nacional. Isto é minimamente prever no papel a sociedade brasileira projetada para o futuro.

É no momento de produção da Constituição de 1988 que a luta pelo direito à cidade se estrutura de forma sólida, quando o próprio Estado reconheceu que precisa garantir os mínimos direitos de sobrevivência para os cidadãos que dele fazem parte.

Potyara Pereira (1997) e Ricardo Silva (2011) constroem análises sobre o Estado de bem-estar social no Brasil. Existem divergências quanto à sua aplicação, porém é de unanimidade a interpretação que, influenciado pela industrialização tardia, somente depois da década de 1930 o país começou a pensar em direitos para a classe trabalhadora. Entretanto, diferente de países escandinavos. A relação entre forças políticas de esquerda e a burguesia no Brasil é extremamente dificultosa. Observa-se deste modo a constante intenção da burguesia brasileira em silenciar forças políticas contrárias à sua linha de pensamento.

Entre 1930 e 1988, a gestação do Estado de bem-estar social brasileiro foi sustentada pela força de movimentos sindicalistas e sociais, que mesmo gravando na Constituição diversos direitos, não conseguiram a efetividade de aplicação dos mesmos de forma precisa.

As vias institucionais construídas desde o âmbito federal até as esferas de poder municipais construíram uma extensa lista de direitos e deveres para o poder público e a sociedade civil em torno da produção de uma cidade justa. Antes ainda da Constituição de 1988, existiram algumas tentativas institucionais de regulamentação do solo urbano, de acordo com Leonelli (2010):

Em 1979 foi aprovada, após quatro décadas de debates, a Lei Federal nº 6.766, conhecida como “Lei Lehmann”, que atribuiu às prefeituras municipais a função de aprovar o parcelamento do solo urbano, configurando “um roteiro técnico-administrativo para a aprovação de parcelamento do solo para todo o país. (LEONELLI, 2010, p.176).

Contudo é somente na promulgação do Estatuto das Cidades que a forma com que o direito à cidade poderia ser concretizado na realidade brasileira mostrou seus meios de atuação. No período de 13 anos entre a promulgação da Constituição de 1988 e do Estatuto das Cidades em 2001 a materialização da Lei na realidade do povo brasileiro se demonstrou desmantelada e desestruturada.

Alguns poucos governos estaduais e municipais apresentaram resultados expressivos em prol da melhoria da qualidade de vida urbana de forma geral neste período de 13 anos entre os dois referidos documentos legais. Analisando alguns casos, é possível identificar uma série de fatores que contribuíram para a existência destes casos. Todavia, é comum entre todos estes exemplos um fator de extrema importância - a participação da população nos processos de planejamento e produção da cidade. Foram estruturados não só secretarias de obras, mas também conselhos deliberativos com participação popular e espaços de decisão política ocupados por profissionais de áreas interdisciplinares. Estes foram capazes de construir uma visão de cidade trans dimensional, reconhecendo as diversas camadas que constituem a urbe brasileira.

A construção do Estatuto das Cidades foi comemorada por toda a sociedade brasileira que se preocupava com o futuro da urbanização nacional. Marcava desta forma um novo olhar sobre a produção urbana e idealizava um futuro diferente daquele que estava exposto nas ruas do Brasil. Em 2001 já era imprescindível debater sobre uma guinada no planejamento urbano e na forma com que as cidades se espriavam rumo aos confins dos campos e morros. Se fez necessário falar de forma contundente sobre uma reforma urbana<sup>8</sup>, sim

---

<sup>8</sup> “[...] expressão cunhada nos anos de 1950 no âmbito do debate das reformas de base do período João Goulart. Uma pauta completamente subsumida nos anos de chumbo que retorna revigorada no final dos anos de 1970 calcada, sobretudo, no encontro produtivo entre moradores das vilas e favelas (subjetividade política que começava a se constituir no Brasil) e setores intelectuais e profissionais, especialmente constituídos por arquitetos, engenheiros e advogados. O encontro desses dois grupos conformou o Movimento pela Reforma Urbana. (ROLNIK, 2018, p. 93).

aquela mesma que abalou as estruturas da Assembleia Nacional Constituinte alguns anos antes, influenciando a elaboração dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988.

Na forma popular de se falar, reformar significar modificar algo que está construído ou posto em prática. É refazer ou ressignificar. Se temos a intenção de refazer é porque sabemos que o que temos hoje não nos satisfaz. Reconhecer que algo precisa ser reformado é atestar que o hoje construído, pode prejudicar o futuro que nos espera amanhã.

As reformas populares perante aos modelos burgueses de produção do espaço brasileiro sempre esbarraram nos entraves impostos à classe trabalhadora deste país. Mesmo com espaços de participação social garantidos pelo Estatuto das Cidades, as decisões nunca foram realmente participativas, e como diz Pamplona e Carvalho Junior (2017):

Discutir decisões políticas mediante a inserção de atores oriundos do meio popular é tornar mais complexo o jogo de interesses existentes em dada sociedade, seja pela diversidade de interesses, pelas diferentes capacidades de manifestação, ou pela alta probabilidade de polarização. (PAMPLONA e CARVALHO JUNIOR, 2017, p. 80).

As autoras reforçam que a participação popular é um processo dinâmico e polêmico, que pode gerar conflitos se não executado de forma democrática. Desta forma está explícita a real problemática ao redor da própria participação popular. Se esta não for acessível, desenvolvida para acolher os sujeitos que devem participar do planejamento social, facilmente pode ser aparelhada pela burguesia que já controla o Estado como um todo.

No caminho da participação popular em busca da garantia de direitos, é importante ressaltar a forma com que a Constituição de 1988 trata a importância dos municípios dentro da esfera de planejamento urbano. Segundo Pamplona e Carvalho Junior (2017, p. 87) este instrumento reforça que os municípios se tornam mais que espaços federativos, mas sim espaços de poder que eram incumbidos de organizar seu espaço geográfico por meio de Planos Diretores. Contudo, "(...) tal contexto privilegiou as elites urbanas em detrimento das populações que estavam migrando, principalmente nas décadas de 1970 e 1980, do campo para a cidade" (PAMPLONA e CARVALHO JUNIOR, 2017, p. 88). O

aqui é retratado é a face do *planejamento à moda Brasil*. Um modo de pensar os territórios pelo olho burguês sobre todo e qualquer espaço que este acredita que pertença a si, ou seja, todo lugar. Esta referida forma com que o planejamento urbano se materializou no país acarretou uma série de problemáticas constatadas no decorrer do histórico da produção do espaço urbano brasileiro. O fato de se consolidar como uma política burguesa, de controle e manutenção da pobreza, fez com que o planejamento urbano se tornasse algo não essencial no espectro do que o cidadão brasileiro acredita ser importante para a construção de uma sociedade contemporânea. Estamos vivendo um momento onde o setor privado está cada vez mais presente nos espaços de produção da política urbana e moldando esta política em um grande monopólio de favorecimento de incorporadoras, construtoras e demais empresas ligadas à construção civil. Para o ser brasileiro contemporâneo, planejamento urbano pode não significar muita coisa, pois este ser não consegue ver suas reivindicações se materializando em mudança real a curto ou médio prazo.

Ao mesmo tempo que o planejamento em forma de política se demonstra moroso, o ritmo de mudança empregado pelo setor privado sobressai qualquer política já constituída para regulamentar o espaço urbano. Deste modo, estamos nos afastando cada vez mais do entendimento do planejamento urbano como política. Atrelando esta despoltização ao descontentamento geral com a efetividade ou não da política urbana, o planejamento urbano está cada vez mais sendo questionado se é de fato algo indispensável no contexto atual. Mocci e Leonelli (2021) dissertam sobre a relação do planejamento urbano, política e tempo, indagando a questão levantada anteriormente. As autoras afirmam que não devemos seguir o sentido lógico do pensamento neoliberal empregado sobre a política urbana. Devemos questionar as formas com que esta política está sendo implementada, não desvalidar a importância desta de forma generalizada e sem critérios.

talvez as perguntas não sejam “por que” e sim “como”. Como o planejamento tem sido feito? Tem sido no sentido de mediar a produção do espaço urbano em prol dos interesses coletivos? E, nesse sentido, cabe definir o que se entende por planejamento urbano. (MOCCI e LEONELLI, 2021, pg. 63).



A pergunta que fica é: Estamos no caminho da construção de uma cidade coletiva de fato ou estamos produzindo cidade *coletivamente* (segundo o que diz a legislação urbanística atual) por meio de ideais individualistas? Mocci e Leonelli (2021) discorrem que o planejamento urbano, mesmo sendo uma política que busca mitigar as condições precárias em que parte considerável da população está submetida, “sua atribuição se dá em um cenário marcadamente desigual que é inerente à sociedade capitalista.” (MOCCI e LEONELLI, 2021, pg. 64). Ou seja, estamos diante de uma problemática estrutural, a qual está exposta desde os primeiros documentos que regem a política urbana e o direito à cidade.

A ideia de um documento que fale sobre o direito à cidade começou a ser imaginada antes mesmo da Constituição. Por mais que em 1988 ocorreu a materialização da vontade de produzir um documento sobre cidade, não é possível descartar momentos que precederam este fato, segundo Saule Junior apud. Pamplona e Carvalho Junior (2017, p. 89)

A lei do Estatuto das Cidades surge após um período de agitação política que se iniciou com as propostas de Reforma de Base do Presidente João Goulart, onde já se abordava a democratização da terra urbana, passando pelo viés tecnicista dos governos militares do pós-1964, atingindo o seu ápice com a redemocratização trazida pela Constituição de 1988. (SAULE JUNIOR, 1997).

Se faz importante a lembrança desta trajetória visto que o modelo de gestão da cidade brasileira sempre esteve atrelado ao setor econômico de forma muito mais sólida do que a outros setores da sociedade. A cidade hoje é gerida como uma empresa. Essa situação consolidou-se, a despeito da resistência dos grupos sociais que lutaram, e ainda lutam, pela democratização da gestão urbana.

Grandes pesquisadoras e pesquisadores brasileiros discorrem sobre a mercantilização do espaço urbano brasileiro. Nos próximos capítulos iremos abordar este assunto, porém por hora é válido trazer uma citação de Ermínia Maricato, a qual evidencia a conexão do poder sobre o espaço e a falta de participação social.

Um grande entrave à democratização do espaço urbano reside justamente na atividade dos grupos que lucram com a especulação imobiliária, lançando boa parte da população urbana na degradação

social e distante na formulação da agenda de políticas públicas. (MARICATO, 2013).

O que precisamos deixar indubitável no momento é a influência da burguesia brasileira na consolidação das barreiras que impossibilitaram os sujeitos vulnerabilizados o acesso aos seus direitos básicos presentes na Constituição de 1988. Esta afirmação é validada por meio de pesquisas como a de Godoi (2022), que discorre sobre a concentração de renda no país. Não só os meios de comunicação, bancos e indústrias estão nas mãos de poucas pessoas, mas principalmente o poder político está concentrado em pouquíssimas famílias. Estes grupos sustentam o poder durante séculos e empurram cada vez mais para a miséria as pessoas que mais necessitam da presença de um Estado forte, plural e democrático.

Villaça (2005) diz que a desigualdade social brasileira dificultou o acesso das pessoas ao poder. Impossibilitando estas de participarem socialmente do planejamento urbano e de romperem o ciclo de exploração empregado no cotidiano da classe trabalhadora. “O processo de desenvolvimento não ocorre de forma igual para todos, pois a dinâmica da produção na sociedade capitalista privilegia o setor econômico em detrimento de outros, como o social, a saúde, habitação, educação.” (GUIMARÃES e AHLERT, 2016, p.460).

O interessante deste processo é analisar que a forma desigual de desenvolvimento urbano no Brasil construiu no imaginário popular que o problema da desigualdade é territorializado e se encontra em locais específicos do país. É como se um grupo de pessoas, em um devido local, carregasse o fardo da pobreza. A não existência deste ser acarretaria consequentemente na não existência da pobreza. É neste momento que observamos que a falta de garantia do direito à cidade impulsiona o sentimento de expulsão sofrido pela população negra no território nacional e solidifica o fenômeno conhecido como *criminalização da pobreza*. Desta forma, é importante ressaltar que a Questão Social está “longe de ser um problema localizado em determinado espaço geográfico, ele é estrutural e deve ser analisado a partir do contexto histórico, econômico e social no qual se insere.” (GUIMARÃES e AHLERT, 2016, p.461).

Entre as tentativas institucionais de suavizar as refrações da Questão Social no Brasil, surgem as funções sociais da cidade e da propriedade privada. Estas funções se caracterizaram não só como deveres da propriedade e proprietários, mas sim uma característica da própria vida em sociedade. De acordo com Torres e Motta (2020), a função social de um bem privado nasce antes mesmo das primeiras instituições jurídicas que asseguram o direito privativo do espaço. Assegura-se então, que a necessidade de organização social da vida, seja ela de forma igualitária ou com intuito de consolidação da desigualdade, exige uma forma de regulamentação do que é privado, do que é coletivo e quais suas funções perante o conjunto social como um todo. Lembre-se aqui que a função social de algo não pode ser atrelada diretamente a existência de uma desigualdade urbana:

[...] uma vez que não é possível identificar quais sujeitos – proprietários, moradores, trabalhadores, migrantes – são afetados pelas atividades desenvolvidas na mesma, embora todos por estarem na urbe tenham o direito ao bem-estar. (TORRES e MOTTA, 2020, p. 704).

Conclui-se desta forma que a função social da propriedade não está diretamente ligada a existência da questão social, uma vez que a necessidade de uma regulamentação institucional sobre os deveres sociais da propriedade privada está enraizada na própria vida em sociedade. A questão social nasce por meio da contradição social do sistema capitalista e a função social pela necessidade de se viver em comunidade.

A institucionalização do direito à cidade, do direito à propriedade e de suas funções sociais evidencia a dificuldade que o ser humano tem de se sentir pertencente a um espaço e buscar construir coletivamente uma ideia de comunidade. A individualização do ser, efeito da ideologia neoliberal, nos leva a uma necessidade de transformar qualquer questão coletiva básica em dever institucional. Hoje, assegura-se por meio de lei qualquer exigência comum que deveria estar assegurada no consciente comunitário anos atrás.

Seriam estes efeitos do conservadorismo? Das garras do capitalismo sobre o coletivismo? Antes de entendermos os efeitos de tal forma de pensamento precisamos entender o nascimento de tal forma de pensar. A ideia

moderna de constitucionalização de direitos sociais básicos é oriunda dos períodos pós grandes guerras. Segundo Alfonsin e Lanfredi (2021):

[..] parte importante dos juristas e cientistas políticos, ao pensar o papel do Estado, reconheceu a necessidade dos indivíduos terem assegurados direitos fundamentais que lhes permitam desenvolver-se, de modo pleno e efetivo, em todos os campos atinentes ao processo de construção de sua dignidade, sejam eles patrimoniais ou existenciais. (ALFONDIN e LANFREDI, 2021, p. 87).

Mesmo esta ideia prevalecendo sobre grande parte do mundo moderno neste período, a universalidade dos direitos nunca se tornou realidade. Alimentando o ideal de que alguns são protegidos e outros esquecidos. “O sujeito detentor de direitos e garantias fundamentais acabou, em inúmeras situações, ocorrendo de forma seletiva (ALFONDIN e LANFREDI, 2021, p.87).”

Na realidade brasileira, entre o período de industrialização e migração da população do campo para a cidade. Entendeu-se que o Estado tinha sim um dever em assegurar minimamente direitos para a população. passando a intervir no “desenvolvimento e no direcionamento econômico nacional, criando estatais que pudessem atrair investimentos, internos e externos, e gerar o crescimento de empregos.” (CANO, 2015, p. 448).

Contudo, a rapidez do processo de migração campo cidade em comunhão com a falta de planejamento aqui já exposta resultou em uma grave lacuna temporal entre ocupação do solo e chegada de infraestrutura básica. A cidade cresceu antes mesmo de *ser cidade*.

Neste caso, constrói-se então um momento onde nem a burguesia avessa ao ideal coletivo e muito menos a população vulnerabilizada acreditavam no papel de um Estado forte, na vida em comunidade ou no coletivo como saída para os problemas individuais. Uma vez que reconhecendo sua incapacidade de atuar de forma macro:

[..] o Estado, além de não ter pensado em nenhum projeto para abarcar a nova realidade que lhe foi imposta, passou a preocupar-se apenas com a estética desses novos centros, haja vista que entendia que o conceito visual desses lugares deveria assimilar-se à ideia da modernização. (MAGALHÃES, 2014, apud. ALFONDIN e LANFREDI, 2021, p. 89).

De um lado, pode-se já presumir que o foco de ação do Estado, no contexto urbano, sempre atendeu à necessidade do capital. Embelezar a cidade, expulsando as populações que nestes locais habitavam, construindo espaços para exploração de mais-valor, se tornou o foco do Estado moderno.

O que explica tal *mudança* no foco das ações do Estado? Qual o sentido de direcionar esforços para a garantia de um modelo de bem-estar social e tão bruscamente abandonar qualquer ideia relacionada ao mesmo?

A realidade é simples, nunca se pensou em emancipar socialmente os sujeitos impactados pela desigualdade social. O modelo de atuação do Estado em meio à necessidade de expansão econômica sempre foi guiado pelos ideais burgueses de acumulação de capital, não reconhecendo a importância de participação dos sujeitos na construção social. Desta forma, é possível entender que o modelo de Estado que garantia os mínimos para a população, de forma institucional, visava manter estes indivíduos dentro do espectro de exploração do trabalho.

A forma de consolidação do estado de bem-estar social no período de construção das políticas sociais, da ampliação do ideal de direito à cidade, da solidificação das funções sociais da cidade e propriedade, todas estas políticas estão sujeitas não só as investidas da sociedade capitalista, mas são regidas por esta sociedade. Garantir o básico para que a classe trabalhadora consiga vender sua força de trabalho também é uma expressão de exploração.

Ou seja, não se pode contentar com a garantia institucional de uma política, deve-se assegurar esta no ideal comunitário, de que se faz necessária sim uma sociedade que pense o sujeito em primeiro lugar, sem que este seja submetido à uma rotina exploratória conduzida por uma sociedade burguesa.

### 3 A RECUPERAÇÃO HISTÓRICA DAS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O CONTROLE DO ESPAÇO

Ao abordar a discussão proposta por este capítulo, parte-se do princípio de que se entende a exclusão social, o racismo e o modelo capitalista de produção do espaço como fatores primordiais para o não acesso da população brasileira à um pedaço de terra. A recuperação histórica que aqui se inicia, visa identificar a forma com que a garantia da permanência dos sujeitos sobre o solo que ocupam foi visto durante os diferentes períodos da nossa trajetória.

O foco são os sujeitos vulnerabilizados, já identificados na introdução desta dissertação. Em contraponto, é abordada a forma com que a elite burguesa teve acesso ao mesmo solo, ou como esta expulsou de espaços importantes, pessoas que sequer tinham para onde ir.

#### 3.1. A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ATÉ 1988.

O início desta trajetória se dá em 1979, com a aprovação da Lei Federal nº 6.766/79 que discorre sobre o parcelamento de solo urbano. Contudo, no Brasil, a separação entre o urbano e o rural começa a ser moldada muito antes, por meio do Decreto-Lei nº 311 de 1938, a primeira legislação que discute a divisão territorial do país.

No Decreto-Lei 311 de 1938, a ideia de município tomou forma. A responsabilidade de resguardo do estado sobre seus municípios se tornou lei, assim como algumas regulamentações básicas sobre o que de fato é um município. A partir deste momento, a legislação sobre a fatia urbana de cada município começou a ser discutida de forma separada da fatia rural, mesmo não estando bem explicitada nesta lei, esta abriu portas para a divisão, pois quem determinaria o que é urbano e o que é rural são os próprios municípios. A trajetória do *Brasil urbano* entre 1938 e 1979 foi marcada pela migração populacional do campo para a cidade. Foi neste período que as grandes ondas populacionais chegaram às cidades, grande parte delas direto para as periferias. Mocchi e Leonelli (2021) destacam que o *caos urbano*, descrito no capítulo anterior, já estava instaurado quando a Lei Federal nº 6.766/79, que discorre sobre o parcelamento de solo urbano foi promulgada.

Desta forma, como de praxe na história política brasileira, uma regulamentação chegou para *cobrir uma lacuna* ou para simplesmente resguardar o Estado de uma responsabilidade maior sobre seu povo. Visto que grande parte da cidade foi consolidada sobre um espaço informal, sem qualquer tipo de infraestrutura pública, uma legislação que busca ordenar o espaço urbano precisa não só entender a realidade posta, mas trabalhar sobre esta mesma realidade. Este não é o caso da Lei Federal nº 6.766/79.

Neste período, já se entende que se faz necessária uma forma diferente de tratamento do ambiente rural e urbano. Contudo, todas as legislações, inclusive as tributárias, não conseguiam definir exatamente esta divisão. Uma das causas disto é o fato de que as cidades estavam em expansão abrupta, rápida e desordenada. Assim, os limites que diferenciavam o que é urbano e o que é rural estavam em constante mudança, as margens da cidade eram híbridas, configurando um espaço orgânico em constante transformação.

A novidade que a Lei Federal nº 6.766/79 trouxe é o chamado “roteiro técnico-administrativo para a aprovação de parcelamento do solo para todo o país” (LEONELLI, 2010, p.176). Este foi o primeiro momento que o Brasil conseguiu de fato dizer o que seria um espaço formal e como ele seria definido de forma única em toda o país.

Este é um passo importante. Definir o que é formal e o que é informal abre portas ou fecha caminhos inteiros rumo a promoção e o acesso às políticas públicas, principalmente às políticas sociais. Estamos falando de um período que a cidade brasileira não conseguia sequer assegurar a permanência de pessoas em espaços importantes para sua constituição como *ser*, simplesmente pelo fato de não existirem políticas públicas que reconhecessem essas pessoas como *seres*.

Constrói-se agora uma análise sobre o que, de fato, esta legislação reconhece como cidade e o que ela propõe para este modelo de cidade.

O sujeito, empresa ou ente federativo, que deseja realizar um parcelamento de solo, com o intuito de construir habitação, comércio ou loteamento de indústrias agora precisa seguir uma série de regulamentações urbanas. No imaginário comum, quando se é proprietário de um grande terreno

e se imagina a divisão deste em pequenos terrenos para venda, não se imagina a série de regulamentações necessárias para que este parcelamento se torne realidade. Muitas vezes, a ganância dos chamados empreendedores ou incorporadores, aqueles que detêm a posse ou propriedade dos grandes terrenos à serem parcelados, leva a um resultado de parcelamento de solo diferente do que diz a lei, impossibilitando assim a inclusão deste espaço na cidade formal.

Dentre as obrigações de quem irá realizar o parcelamento de solo, estão a destinação de uma porcentagem da área para vias públicas, uma outra porcentagem para praças ou outros equipamentos públicos e uma metragem quadrada mínima e máxima para se configurar como um lote “urbano”. Lotes menores que 125m<sup>2</sup> não poderiam ser formalizados, estabelecendo assim alguns parâmetros urbanísticos à nível nacional. A responsabilidade de controlar todo esse processo de parcelamento de solo é do município. Para Villaça (1999), a Lei Federal nº 6.766/79 é o que mais próximo que uma legislação federal pode chegar de um planejamento urbano de fato no século XX.

Agora, o que realmente significou esta série de regulamentações para a vida dos sujeitos vulnerabilizados e quais os benefícios que esta lei trouxe no processo de urbanização da cidade? De acordo com Villaça (1999), o Estado brasileiro se absteve de pensar o sujeito de forma coletiva, mesmo capitaneando diversas obras de engenharia civil para garantir algum acesso à urbanidade para aqueles que viviam à margem da sociedade.

[...] o objetivo dos planos federais de saneamento, transportes ou habitação não foi - e nem podia ser - a organização do espaço intraurbano. O conceito dominante de planejamento urbano entre nós tem como especificidade a organização do espaço urbano (embora possa não se limitar a isso) e aplica-se ao plano de uma cidade individualmente. (VILLAÇA, 1999, p. 172).

O pensar a cidade, para seres individuais, ignorando a coletividade no processo de construção comunitária, intensificou o processo de captura da cidade pelo capital. Villaça (1999) traz que a Lei Federal 6.766/79 tratou o parcelamento de solo de uma forma setorizada. Esta lei supriu a necessidade do ente burguês capitalista de uma regulamentação que conseguisse garantir a extração de mais-valor sobre o espaço urbano, tratando de loteamentos de uma



forma individual, sem entender que estes espaços fazem parte de uma estrutura muito mais complexa e orgânica, chamada cidade.

Contudo, como chegamos no momento em que regulamentar novos loteamentos se tornou o foco principal da legislação urbana brasileira? Não existia já uma urbanização consolidada que poderia de alguma forma receber um melhoramento por parte do próprio Estado? Não poderia a cidade se requalificar ao invés de somente expandir?

Como já é de praxe no campo da pesquisa exploratória, para entender os impactos e as reais intenções de uma determinada ação, é necessário entender o contexto de onde esta ação está inserida. Antes do ano de 1979 chegar, o Brasil já havia presenciado diversas tentativas de construção de uma ideia sobre o que de fato é urbanismo na realidade local. O interessante nestas tentativas é o fato de que existem planos de modificação do espaço urbano existente antes mesmo de uma legislação contundente sobre o que é na prática um espaço urbano.

Desta forma, antes de 1979 chegar, uma série de tentativas de mudança do espaço urbano aconteceram. Algumas conectadas com a realidade e com foco nos problemas reais da cidade, outras com uma visão futurista burguesa que enxergava uma cidade excludente de ideais europeus, jogando para longe os brasileiros que mais precisavam da ação prática do planejamento urbano.

Nos fins da década de 1960 e início de 1970, reconheceu-se que a ação governamental era necessária para controlar os efeitos da rápida urbanização pela qual o Brasil passava, foi o período em que se consagraram os então chamados “Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI)”. (MOCCI e LEONELLI, 2021, p. 63).

Os planos de melhoramentos urbanos de cidades como o Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre demonstram que a sociedade dominante pensava em transformar a aparência da cidade já nas décadas de 1930 a 1950. Villaça (1999) detalha os experimentos de planejamento urbano colocados em prática nas diferentes realidades da cidade brasileira. Contudo, não passaram de planos desenhados no papel com pequenas inserções reais tiradas destes mesmos papéis. Realizando uma leitura destes planos de melhoramentos do espaço urbano com um olhar dialético crítico, sob as lentes de importantes teóricos como

Villaça (1999), Chauí (1981), Maricato (1994) e Bonduki (1994), é possível determinar alguns pontos fundamentais sobre o que significaram estes planos e as suas reais intenções:

1. *Construir planos de melhoramento do espaço urbano, no modo Brasil não significou exatamente uma modificação real no viver urbano brasileiro.*

Esvaziado de seu conteúdo e reduzido a discurso. Alteram-se os conceitos de "plano" e "planejamento". O planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado com a atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado, mesmo que eventualmente, procure justificá-las. Na maioria dos casos, entretanto, pretende, na verdade, ocultá-las. (VILLAÇA, 1999, p. 222).

A falta de conectividade da política pública fez com que os planos de melhoramentos não abrangessem a totalidade da urbanidade brasileira. Os planos burgueses de *melhoria* do espaço urbano tinham somente uma visão para os espaços, não enxergavam a classe trabalhadora como participante da sociedade e muito menos acreditavam que esta tinha o direito de circular ou viver nesta cidade que estavam elaborando para o Brasil de amanhã.

2. *A falta de uma ação prática contundente, principalmente sobre a vida daqueles que mais precisavam de ações concretas do Estado, enfraqueceu o apoio popular perante os processos de planejamento urbano.*

Mesmo com a necessidade intrínseca de ação do Estado para regulamentar a urbanização e a transformação da cidade, a própria sociedade burguesa boicotou as tentativas de participação popular nos processos de organização social do ambiente urbano. A Folha de São Paulo publicou em uma manchete de 13 de fevereiro de 1989 (p. C-5) um artigo de opinião discorrendo sobre o reflexo do planejamento urbano posto em prática no imaginário da população, o título diz: "Plano Diretor não é Prioridade para Prefeituras Paulistas".

Sem o apoio das massas populares, os planos diretores se tornaram somente documentos sem ação prática real, organizando somente a forma com que as construtoras poderiam se apropriar dos espaços para construção de empreendimentos descontextualizados com a realidade local.

3. *O processo de construção dos grandes planos de melhoramento urbano, dos primeiros planos diretores oriundos da influência ditatorial militar e as grandes obras deste mesmo período são fruto da consolidação burguesa sobre o pensamento hegemônico de como deveria ser a cidade brasileira.*

Cada nova classe no poder é obrigada, quanto mais não seja para atingir seus fins, a representar o seu interesse como sendo o interesse comum a todos os membros da sociedade [...] ou a dar a seus pensamentos a forma de universalidade, a representá-los como sendo os únicos razoáveis, os únicos verdadeiramente válidos. (MARX e ENGELS, s. d., p. 57).

Não diferente de períodos como o atual, estamos discorrendo sobre um momento de disputa acerca do discurso hegemônico. Era necessário para a classe burguesa ditar e documentar o modelo de cidade que estava sendo proposto. Com a crescente necessidade de modificar o modo de produzir o espaço urbano, a disputa do discurso de *como* realizar esta mudança começou a ser travada entre diversos grupos sociais. Uns pediam reforma urbana popular (Maricato 1994), iniciavam a discussão sobre habitação social em locais estratégicos e centralizados (Bonduki, 1994), enquanto outros grupos consolidavam no imaginário brasileiro a ideia de uma cidade “*limpa*”, sem a presença de grupos sociais vulnerabilizados nas áreas centrais ou de maior interesse especulativo.

[...] a supremacia de um grupo social se manifesta de duas maneiras, como “dominação” e como “liderança intelectual e moral” [...] Um grupo social pode, e deve, já exercer “liderança” antes de conquistar o poder governamental [...] posteriormente torna-se dominante quando exerce o poder, mas mesmo que o segure firmemente em suas mãos, deve continuar a liderar também. (GRAMSCI, 1971, p. 58).

Gramsci, em toda sua obra, elucida seus leitores com um conceito de hegemonia que consegue exemplificar diversas ações burguesas sobre o

imaginário comum da sociedade. Como pode a sociedade aceitar que grupos sociais fossem expulsos de áreas que habitavam há séculos? Como a mesma sociedade que se dizia preocupada com o embelezamento da cidade aceitou que grande parte da sociedade fosse viver em palafitas, beiras de morro, lixões ou espaços inabitáveis do ambiente urbano? O discurso hegemônico não só silenciou a reforma urbana como apagou da visão do brasileiro a ideia de união contra os ataques aos espaços urbanos identitários.

Retratada a falta de ação e, conseqüentemente, a descrença sobre os planos diretores e ações de ordenamento urbano, entra-se na fase de avaliação das políticas de acesso à habitação no período analisado. Para Maricato (1987, p. 23) “a classe trabalhadora urbana no Brasil está, portanto, submetida à intensa exploração no trabalho e também à intensa espoliação no local de moradia”.

O acesso à terra, fundamental para o acesso à habitação e à cidade, é o foco central desta dissertação. Contudo, para chegar às considerações sobre o tema é necessário discorrer sobre as políticas correlacionadas ao acesso à terra. O acesso à habitação, direito básico constitucional assim como o acesso à terra, é negado ao sujeito vulnerabilizado nos dias atuais. De uma forma concreta é possível dizer que este direito nunca foi atendido. Este é um direito que está elencado na Constituição de 1988 por meio das mesmas lutas travadas pelos grupos sociais e entidades que propuseram, e continuam propondo, a Reforma Urbana.

No período aqui analisado, um mecanismo de acesso à habitação foi criado pelo Governo Federal. O Banco Nacional de Habitação (BNH), ferramenta do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) foi uma importante ferramenta criada pelo Estado para responder a constante falta de habitação no espaço urbano. Contudo:

O sucesso do Sistema Financeiro de Habitação no Brasil desde sua estruturação em bases mais exequíveis, em 1968, até 1980, quando entra em profunda crise em consonância com toda a economia do país, se deu exatamente ao fato de ignorar os setores de menores rendimentos da população e tratar habitação como uma mercadoria a ser produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas. (MARICATO, 1978, p. 29 e 30).

A política habitacional brasileira, neste período, não atendeu, nem buscava atender, as demandas da sociedade mais vulnerabilizada. Buscava, no lugar, inserir no mercado imobiliário as famílias que tinham uma mínima condição de crédito. Ofertando habitações a baixo custo por meio de comprovação de renda. Mesmo sendo subsidiada, esta produção de habitação não foi capaz de suprir a real demanda, consolidando-se como uma política auxiliar e pouco efetiva.

O BNH foi criado para atender de forma macro a falta de habitação e infraestrutura das cidades Brasileiras, mas como Maricato (1978) demonstra, o fracasso da produção habitacional deste órgão direcionou seus recursos disponíveis para o investimento em infraestrutura e saneamento, deixando de lado a produção habitacional propriamente dita. A partir de 1976 foi possível ver modificações no direcionamento dos recursos do BNH. Com a consolidação dos projetos das “COHAB’s”, o banco começou a permear o imaginário do ser brasileiro como uma alternativa para o acesso à habitação.

Sim, grande parte das habitações construídas pelo sistema de COHAB’s fracassaram em vários sentidos urbanísticos e sociais. A inadimplência chegava a casa dos 90% e o sistema em si chegou ao colapso (Maricato, 1978). Isto porque mesmo não sendo uma política de acesso universal à habitação, esta política assumiu este espaço sendo a única alternativa da sociedade brasileira de baixa e média renda de acessar uma habitação formal. Ou seja, as famílias moldaram seu padrão de vida, sua forma de pensar e seu jeito de ver a cidade pelo discurso hegemônico de que a habitação é um privilégio meritocrático conquistado pelo trabalho digno.

Se você não vende sua força de trabalho de forma exploratória você não é merecedor de um lar.

Em âmbito nacional, após o período marcado pela ditadura militar encerrada em 1985, uma grande mobilização de grupos sociais, burguesia e diversos outros setores se articulam para propor a reforma constituinte. Esta reforma se fez necessária para adequar a política pública aos novos tempos que estavam a surgir. Contudo, a participação popular ainda se fazia distante.

Na questão do acesso à terra e habitação, grupos sociais, sindicatos e entidades de classe se organizaram para, de forma integrada, propor uma alternativa para o futuro das cidades. Neste momento surge o apelo das bases sociais pela Reforma Urbana.

Visando diminuir o distanciamento de uma considerável parte da população urbana no processo de desenvolvimento da cidade, surge um movimento destinado a clamar por mais espaço nas arenas de decisão, influenciando as agendas políticas. Um exemplo deste poder de influência foi observado na Assembleia Nacional Constituinte com a apresentação da Emenda Popular de Reforma Urbana, subscrita por movimentos sociais, tais como: a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento de Defesa do Favelado (MDF), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), Coordenação Nacional dos Mutuários e Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB). Esta emenda influenciou significativamente o texto final dos artigos à cidade. (SAULE JUNIOR, 1997, apud. PAMPLONA e CARVALHO JÚNIOR, 2017, p. 88 e 89).

Adentra-se então, no período histórico de inserção de temas progressistas na legislação brasileira. A inserção de dois artigos na Constituição de 1988 mudou de forma significativa a visão sobre o espaço urbano brasileiro e a forma jurídica de reconhecimento de propriedade. A cidade informal começa a ser enxergada com novos olhos, contudo sofrendo das mesmas problemáticas. As formas de luta mudaram, entretanto, os “*inimigos*” da cidade justa e democráticas continuam os mesmos.

### 3.2 ENTRE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A REURB

Existem diversas formas de analisar a política urbana brasileira. Em uma delas, por meio da trajetória temporal, é possível identificar o novo direcionamento desta política no final dos anos 90, consolidado por meio da publicação dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988.

Por meio de uma análise sob os olhares de um pesquisador contemporâneo, evidencia-se que estes dois artigos não abrangem toda a luta e toda a carência política que a cidade brasileira expõe por meio da desigualdade latente. Contudo, é o reflexo de uma importante frente de luta por uma reforma urbana. Estamos tratando de um período histórico onde a urbanização acelerada ainda era novidade nos debates sobre o que é cidade e para o que ela serve. As refrações das desigualdades sociais do campo migravam para a cidade e se acentuavam. A fome, saúde precária e violência avassaladora, questões

intrínsecas na história brasileira, precisavam ser enfrentadas de forma diferente. Não estamos mais lidando com problemáticas descentralizadas, mas sim com grandes nós sociais concentrados em regiões extremamente desiguais e densificadas. Neste novo cenário urbano, de acordo com Gomes et al. (2020), a produção do espaço, dominado pela égide capitalista, reflete “(...) o cenário social, econômico e ambiental vivenciado atualmente pela população residente em áreas urbanas (GOMES et. Al, 2020, p. 1187)”. Isto porque não existe alternativa para o novo cidadão urbano a não ser vender sua força de trabalho de forma precarizada para conseguir manter-se vivo. Não há formas reais de produção por subsistência no meio urbano ou meramente conseguir produzir sem se submeter a exploração.

Neste período, a cidade se tornou um espaço estratégico para acumulação de capital, uma vez que esta se configurou como um imenso estoque de excedentes com o propósito de rentabilização. Ao mesmo tempo que a pobreza urbana se acumulava nas periferias da cidade, as regiões centrais sofriam com a especulação imobiliária, atacadas pelo processo de extração de mais-valor do espaço urbano. A constante instabilidade do sistema capitalista, vivida desde os referidos tempos citados, instaura o cotidiano de oscilações do capital, afetando a vida de todos, assim:

As atividades de redesenvolvimento urbano, ligadas às mudanças nas necessidades dos cidadãos ou à reconstrução do território das cidades, são fundamentais para a absorção dos excedentes do capital, evitando o estabelecimento de uma crise pelo excesso de acumulação. (HARVEY, 2014, p. 30, apud. RIBEIRO 2018, p. 1336).

Harvey (2014) nos traz que quanto mais o homem produz, mais consumidores serão necessários para que esta mercadoria produzida seja absorvida no sistema capitalista. Ou seja, quando não existe consumo, os estoques aumentam e os valores empregados na mercadoria sofrem uma queda. Esta oscilação afeta não só o valor da mercadoria, mas o valor do próprio trabalho de produção da mercadoria. Esta é uma relação fortemente discorrida nos campos da indústria e serviços. Contudo, a relação entre trabalho e moradia esteve sempre presente no Brasil urbano. Já no período de elaboração da Constituição Federal de 1988 a mercadoria moradia urbana só poderia ser acessada por meio da compra de um terreno, casa ou apartamento. Os poucos

programas governamentais de acesso à terra ou moradia se baseavam na ideia de concessão de crédito financeiro para as famílias ao invés de produzir e disponibilizar estes direitos básicos para as populações que deles necessitam. Mesmo reconhecendo que era necessária uma reordenação do meio urbano, a Constituição de 1988 entregou para os municípios a responsabilidade de construir a política urbana. Neste período, esta política estava expressa, única e exclusivamente, pelo chamado Plano Diretor. Ou seja, não tinha o propósito de abordar a Questão Social, muito menos estabelecer um controle sobre a acumulação de capital no espaço urbano, somente setorizar espaços que seriam atrativos para o capital especular.

Coube aos movimentos sociais travarem uma intensa luta, que dura até os dias de hoje, contra as investidas do capital sobre a cidade. A lógica de expulsar populações inteiras dos locais de acumulação de mais-valor se tornou praxe no cotidiano brasileiro, incumbindo os movimentos sociais a responsabilidade de expor a realidade daqueles sujeitos invisibilizados pela política urbana vigente.

Os movimentos buscavam amplificar o debate sobre o que é ter direito à cidade. O que é pertencer e ter acesso aos espaços de acolhimento, moradia, alimentação, educação, saúde e ter segurança? Ter acesso a estes “serviços” é um direito básico de sobrevivência ou um luxo acessado pelo porte de capital?

A realidade dos grandes aglomerados urbanos latinos é marcada por inúmeras violações, o que cria um cenário propiciador de lutas travadas pelos movimentos sociais, cujas reivindicações passam, direta ou indiretamente, por questões relativas ao direito à cidade. (GOMES et. Al, 2020, p. 1199).

Discorre-se sobre um momento histórico onde o conceito de *Direito à Cidade* estava em plena formação, que mesmo hoje, ainda não está completamente fundamentado no espectro brasileiro. Contudo, as lutas travadas entre o período de promulgação da Constituição Federal 1988 e o Estatuto das Cidades de 2001 foram decisivas para a guinada territorializada do planejamento urbano presenciada em algumas cidades brasileiras. Ao mesmo tempo, grupos de pensadores neoliberal já se reuniam para propor uma nova estratégia para atuação dentro da política urbana.



Já em 1980, grupos ligados à burguesia carioca, embalados também pela reabertura política do país, constituíram os primeiros grupos de pensamento neoliberal do país. Segundo Casimiro (2018), estes grupos tinham o intuito de atuar na área intelectual e ideológica, buscando estratégias de implementação do pensamento neoliberal na esfera pública brasileira. Já em 1984, o primeiro grupo deste viés ideológico é constituído. Intitulado de Instituto de Estudos Empresariais (IEE), este grupo se torna o primeiro instituto neoliberal conservador fundado em solo brasileiro, na cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul.

A esteira do pensamento neoliberal, entrelaçado com a política urbana, segue uma lógica simples que iremos tratar daqui em diante. Cidades como Porto Alegre, São Paulo e Rio de Janeiro se tornaram não só os berços do pensamento neoliberal conservador, mas também espaços de “testagem” destes instrumentos dentro da própria política pública. Se considerarmos o poder do capital sobre a esfera política do país, é de notório saber que quem detém este referido capital também detém uma grande influência no meio político. Uma considerável parcela do país é comandada politicamente por donos de grandes empresas, latifundiários ou industriários.

Rocha (2018), quando discorre sobre o financiamento da militância neoliberal, seja na rua ou por meios digitais, expõe também uma lógica perversa da sociedade burguesa brasileira. Ou ela assume o caráter paternal, se colocando como uma instituição política e econômica, ou se esconde da sociedade civil, assumindo uma postura somente econômica, entretanto, de trás dos panos age de forma intensa em prol da difusão do pensamento neoliberal.

Talvez essa seja a grande diferença entre as famílias detentoras do capital em diferentes regiões do país. Enquanto é comum em estados da região nordeste as famílias mais ricas estarem no poder como governadores por muitos anos, em estados da região sul e sudeste estas famílias não assumem necessariamente o posto de governança, mas apoiam de forma financeira os grupos políticos que irão fazer exatamente o que estas famílias ditam. Ou seja, na história do país, as grandes famílias ricas, que são ainda aquelas que herdaram terras desde as primeiras sesmarias, comandam as esferas política e econômica.

Ao trazer a política urbana no contexto de dominação descrito, é possível entender que os detentores não só do capital, mas também da posse da terra, não irão concordar em assumir compromissos que possam afetar a esfera de controle que estes grupos têm sobre o espaço. Foi necessária muita luta, mas também muita conciliação, para que poucos direitos avançassem e que minimamente conseguíssemos abrir campo para uma ideia de cidade contemporânea.

O Estatuto das Cidades (2001), nasce com esta perspectiva, não só de democratizar a cidade, mas também criar um roteiro organizacional da política urbana. A função social da propriedade é colocada como grande matriz para o ordenamento urbano, estabelecendo regramentos para o uso do solo de forma nacional e incumbindo os municípios brasileiros a construir suas próprias legislações urbanas conforme este novo instrumento federal.

[...]o Estatuto das Cidades, Lei 10.257 de 2001 destrinchou em seus artigos, orientações para organizar o espaço, trazendo no corpo do seu texto ditames concernentes à ocupação e ao zoneamento do solo, à gestão eficiente e democrática dos recursos, e a matérias diretamente ligadas ao bem estar social, como saneamento básico, moradia, infraestrutura, visando a utilização no presente, de forma a garantir que as gerações futuras possam usufruir de tais recursos. (GOMES et. Al, 2020, p. 1194).

A ideia de federalizar uma política urbana veio de experiências de algumas cidades como Porto Alegre e Recife, as quais viveram importantes momentos de participação popular na gestão pública, abrindo campo para a população debater sobre o que almejava para a própria cidade. Esta é a chave fundamental para o funcionamento da política urbana proposta pelo Estatuto das Cidades, participação popular.

Sem o apoio e a colaboração da população qualquer política urbana está fadada ao fracasso. Isto porque, esta política precisa expressar o cotidiano das pessoas, e não uma vontade própria sobre a vida dos outros. É nesse sentido que a inversão do poder político é expressa, todo poder emana do povo. Contudo, o ambiente capitalista de exploração impede o bom funcionamento dos instrumentos de participação popular. Desta forma, nas mesmas cidades em que

os métodos de participativos de gestão urbana nascem, são as cidades onde o próprio capital se reinventa e aparelha estes espaços de participação popular.

O capital tem o poder de diagnosticar constantemente qualquer ferramenta que possa barrar a continuação do ciclo de extração de valor e exploração. Hoje, o sentimento mais visível nos espaços de participação popular dos municípios citados é de “clientelismo político”. Pessoas específicas assumem o papel de representação comunitária e fazem o papel duplo, coletando demandas da sociedade vulnerabilizada e conciliando as necessidades destas pessoas com as necessidades do poder econômico.

É neste sentido que Lefebvre (2011), quando cita Nietzsche (1844) diz com absoluta propriedade que a cidade está morta. Segundo Lefebvre (2011, p. 105-108), a cidade está “necessitada de uma reforma urbana não limitada ao reformismo”. Precisamos repensar o modelo de cidade desde o princípio, desde a divisão de terras do Brasil colônia até o método contemporâneo de ocupação do espaço.

Com a promulgação do Estatuto das Cidades em 2001, e a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no ano seguinte, a política urbana toma um novo rumo. O espaço para repensar a cidade começa a tomar uma proporção maior do que tinha e a participação popular ganha força na esfera federal. Com a realização das Conferências da Cidade entre os anos de 2003 e 2013, o monitoramento da aplicação da política urbana federal nas esferas estaduais e municipais pode ser acompanhada de perto por diversos setores da sociedade.

Questões estruturais foram debatidas nestes 10 anos de conferências realizadas. As principais pautas, com o decorrer dos anos, sempre foram o acesso à moradia, saneamento e mobilidade. Com o olhar do profissional arquiteto e urbanista, é possível identificar um nó em comum entre as principais problemáticas levantadas nas conferências, sempre a posse da terra e a manutenção desta posse foi trazida como gargalo para o poder público poder atuar. Não era possível construir moradia social em locais centrais pois o poder público não tinha a posse ou não tem a intenção de desapropriar terrenos em locais centrais das grandes cidades. Quando tinha a referida posse, o mercado imobiliário impedia tal empreendimento social pois este poderia desvalorizar

financeiramente o local. Na questão do saneamento, como os grandes problemas referentes à falta de saneamento básico estão em locais onde os sujeitos não tem a propriedade conferida sobre o próprio teto, o poder público estaria impedido de atuar sobre espaços imersos em conflitos judiciais ou não iria se comprometer em grandes obras urbanas que necessitariam de trabalhos prévios ou reassentamentos em condições melhores. Cabe aqui ressaltar que o saneamento não é só uma política urbana, mas também de saúde, educação e assistência social.

Quando debatemos sobre mobilidade urbana, os grandes gargalos das cidades, localizados principalmente nas avenidas que levam o centro até as periferias, estão rodeados de terrenos ou empreendimentos de alto valor especulativo. Desta forma, o capital financeiro não vai e não tem o interesse em desapropriar qualquer espaço de seu domínio para melhoria das condições de mobilidade urbana.

A posse da terra sempre esteve no cerne estrutural de qualquer política urbana proposta no país. Não é possível pensar em reforma urbana, reordenamento espacial ou uma completa modificação no sistema urbano sem debater a posse da terra. É com esse intuito, de garantir área para interesses comuns da sociedade que as chamadas Zonas ou Áreas Especiais são criadas e implantadas na cidade por meio do Plano Diretor. Entre as mais comuns estão as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e de interesse cultural. Em cidades como Porto Alegre estas zonas são intituladas como áreas e assumem a sigla de AEIS. Estas áreas foram testadas primeiramente em algumas cidades brasileiras e nacionalizadas por meio do Estatuto das Cidades em 2001, possibilitando uma nova forma de enxergar a propriedade urbana. Com esta ferramenta,

[...] é possível gravar áreas na cidade para fins de produção de Habitação de Interesse Social (HIS). Para além de ser uma maneira importante de o município disputar com o mercado imobiliário áreas bem localizadas para a produção de moradias para a população de baixa renda, esse mecanismo também tem um efeito sobre o preço da terra, tornando-a mais acessível e instaurando, portanto, contratendências em um mercado estruturalmente excludente, no qual os pobres constroem suas casas nas terras que “sobram” (em geral áreas de risco ou protegidas pela legislação ambiental). (ALFONSIN, 2015, p. 44).

A implantação destas zonas ou áreas conseguiu não só barrar alguns processos de exploração da terra urbana em diversas cidades do país, como também conseguiu viabilizar algo não tão concreto, contudo, também de grande importância. No espectro da sociedade brasileira, principalmente daquela parcela em situação de vulnerabilidade, foi possível abrir campo para falar sobre proteção social. Uma proteção não só do *ser* mas também do *habitar* e *estar*. A política social não se trata somente do próprio ser, mas também dos espaços e das vivências que este tem na prática do cotidiano.

É comum em grandes centros urbanos a população requerer que áreas em conflito de propriedade sejam gravadas como ZEIS ou AEIS no Plano Diretor. Isso porque esta ferramenta garante que aquela área não está em desuso perante ao poder jurídico e tem uma função que vai além do próprio uso, mas também de garantia da sobrevivência de grupos sociais que dependem da ação do Estado para acessar certos direitos. Esta ação se faz necessária pois segundo Gomes et al. (2020) a cidade sul-americana tem uma característica própria, de expulsão de sujeitos vulnerabilizados das áreas centrais criando grandes bolsões de pobreza nas redondezas do núcleo urbano formal que “apesar de intensamente habitados e grandiosos em dimensões, esses espaços ainda são invisíveis para a própria cidade (GOMES et. Al, 2020, p. 1200)”.

Até este momento, o Brasil desenvolveu diversos programas de acesso à terra. Sejam eles programas de intuito urbano ou rural. Com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) no ano de 2009, o Governo Federal inicia um intenso movimento de atendimento de pautas relacionadas ao acesso à moradia. Contudo, não atuando diretamente no déficit habitacional, neste caso, entendendo que o investimento em produção habitacional subsidiada para populações em situação de vulnerabilidade mediana ou baixa poderia aquecer o a economia brasileira como um todo. A professora e pesquisadora do campo da Arquitetura e Urbanista, Raquel Rolnik, é utilizada nesta análise como referência para o entendimento do impacto desta política econômica atrelada à política urbana.

[..] embora seja inovador na concessão de um volume significativo de subsídios para o atendimento das necessidades habitacionais dos setores de renda mais baixa da população e na ampliação e barateamento do crédito para a compra de imóveis por setores de renda

intermediária, o programa (PMCMV) não levou em conta a dimensão territorial como um aspecto relevante de uma política habitacional orientada para a universalização do acesso à moradia em condições adequadas tendo negligenciado o enfrentamento do problema da segregação socioespacial em função da renda nas cidades brasileiras. (ROLNIK, et Al, 2015, p. 128).

Rolnik (2015) alerta que a segregação socioespacial não foi enfrentada no período de implantação dos empreendimentos habitacionais do PMCMV. Isto porque este programa “[...] incentivou a proliferação de grandes conjuntos em lugares onde o custo da terra é o mais baixo possível (ROLNIK, et Al, 2015, p. 128)”. Expondo a característica fundamental da política urbana aplicada no momento, de fomento da economia, por meio do investimento direto em construção civil.

Cabe aqui também fazer um questionamento, foi o PMCMV uma ferramenta governamental para garantia do acesso à moradia de uma forma minimamente acessível, atuando junto do mercado financeiro na operação da política urbana, ou seria somente um programa de transferência de capital público para grandes incorporadoras? A questão aqui exposta é, existia alguma vontade expressa, por meio do Estado, em atuar estruturalmente na divisão de terra do país e na disponibilização de habitação de forma universal?

Analisando a consolidação do Brasil urbano, o momento histórico vivido no momento de criação do PMCMV já é de um país majoritariamente urbano. Na atualidade, 80% da população vive nas cidades (IBGE, 2023). Desta forma, estaremos aqui já tratando da política de acesso à terra e habitação estritamente no meio urbano. A informação mais recente da Fundação João Pinheiro (2016) mostra que em 2014 o déficit habitacional era de 6.068.000 habitações. Esse dado registra um aumento de 4 % em comparação ao ano anterior, mas não um aumento em relação ao total do estoque habitacional, que também cresceu. Desse total, 87,6 % estão em áreas urbanas, cerca de 5.300.000 moradias.

O PMCMV propiciou diversas formas de acesso para diferentes grupos de pessoas. Estes grupos se diferenciavam entre si por meio do potencial aquisitivo e renda. A ideia do programa era construção de novas habitações, dificilmente contemplando reformas em estruturas já existentes e/ou subutilizadas. A única forma de acesso do programa que poderia contemplar

este grupo foi por meio da chamada “Faixa 01”, batizada de Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades (PMCMV-E). É neste grupo, ou faixa, que se encontram os investimentos para mitigação do altíssimo déficit habitacional brasileiro, isso porque, não há uma renda mínima para a participação, sendo essa somente possível por meio da organização popular coletiva.

Retornando ao questionamento anteriormente realizado, sim, existe uma intenção nítida de trabalhar de forma abruptamente diferente o problema do acesso à moradia do país. Entretanto, os valores destinados para o PMCMV-E eram infinitamente inferiores se comparados as demais faixas, entregando somente 3% das unidades habitacionais de todo o programa.

Conforme Nycolaas (2017) retrata de forma enfática, “o PMCMV-E não surgiu do nada. Também não pode ser considerado um fruto do PMCMV. Este braço do programa é um derivado da longa história de lutas pela moradia e, junto com isso, de programas autogestionários no Brasil. (NYCOLAAS, 2017, p. 52).” Já que a organização popular brasileira, em especial a urbana, é um fenômeno muito antigo.

O resultado do baixíssimo investimento na organização social autogestionada, entregando para poucas incorporadoras quase a totalidade dos recursos de um dos maiores programas governamentais da história do país, foi de um mar de novas habitações localizadas nos subúrbios das cidades brasileiras. As grandes favelas, vilas e aglomerados urbanos, que não possuem a posse da terra que habitam ou vivem em condições sub-humanas de moradia, continuaram nos mesmos lugares ou foram reintegradas para dar lugar ao ciclo de exploração do capital.

Este é o momento que o Brasil testa o ideal neoliberal no meio de produção urbana. A aproximação de grandes construtoras no centro do poder executivo nacional consolidou a influência do pensamento meritocrático sobre direitos básicos humanitários ou constitucionais, como é o caso do acesso à terra e habitação.

E qual era a pauta do ideal neoliberal neste momento histórico?

No ano de 2008 uma das maiores crises financeiras globais foi deflagrada no centro do capitalismo. A explosão da chamada bolha imobiliária dos Estados Unidos da América causou um efeito cascata em diversas economias globais, que sentiram na pele o que é depender exclusivamente do capitalismo para garantir a sobrevivência do seu povo. Rolnik (2015), quando discorre sobre a inserção das grandes construtoras brasileiras na bolsa de valores, relembra que esta entrada foi muito próxima da deflagração da crise. Ou seja, a gigantesca oscilação de capital foi sentida de forma generalizada por diversos setores da economia nacional, inclusive da construção civil, responsável por grande parte dos postos de emprego formal e informal do país.

[...] o PMCMV foi também uma saída encontrada para evitar a falência generalizada de empresas de grande porte no setor imobiliário, mantendo a oferta de crédito no patamar necessário para que o setor pudesse manter suas atividades em ritmo acelerado e, assim, dar vazão ao capital imobilizado na formação de estoques de terra no período anterior. (ROLNIK, et Al, 2015, p. 131).

O maior programa habitacional da história do país perdeu seu propósito primordial por, única e exclusivamente, necessidade do poder público de resgatar empresas privadas do seu próprio sistema monetário devastador. Investimentos que deveriam ir de encontro para garantia de direitos foram diretamente para estoques internacionais de valor bilionários, atuando para garantia da estabilidade econômica nas bolsas de valores nacional e internacional.

Ao inserir o protagonismo da política de habitação em um viés de aceleração do crescimento econômico, passa-se a reproduzir um padrão de segregação socioterritorial e precariedade urbana e ambiental que retoma os erros e contradições recorrentes na trajetória histórica da política habitacional brasileira. (BONDUKI, 2008; ROLNIK, 2011; SHIMBO, 2010; apud MOREIRA e RIBEIRO, 2016, p. 17).

Programas como o PMCMV foram responsáveis pela manutenção do Estado de conciliação de classes. Este momento histórico, onde governos populares buscaram apaziguar as demandas latentes das populações vulnerabilizadas, ao mesmo tempo que garantiam um espaço de exploração de capital vantajoso para corporações nacionais e internacionais, foi marcado por diversos conflitos. As cidades viviam um cotidiano de intensas lutas pela terra e



habitação, onde movimentos sociais sentiam na pele a dor de constantes reintegrações de posses sobre terrenos e edificações que não cumprem as suas devidas funções sociais.

Mesmo sendo protegida por uma constituição que garante o acesso à terra, acrescido do fator do descumprimento da função social das propriedades urbanas privadas, a população vulnerabilizada esteve constantemente sob violação de direitos. Uma constante crítica dos entes governamentais e do poder judiciário sobre a aplicação dos direitos constitucionais de acesso à terra se dá na dificuldade técnica de execução do direito em si. A regularização fundiária não é, e nunca foi, uma ferramenta fácil no espectro urbano brasileiro.

Até o ano de 2016, a regularização fundiária no tecido urbano do país se dava por meio de uma sucessão de projetos, consultas e processos em diferentes setores do poder público, cartório e, inclusive, setor privado. Um verdadeiro ninho que de alguma forma precisava ser desfeito, visando a abertura do caminho para uma política urbana contemporânea.

Entre os anos de 2014 e 2016 foi possível realizar as primeiras análises de pós ocupação dos empreendimentos construídos pelo PMCMV, o que se constatou que a construção de novas unidades, como única ferramenta de combate ao déficit habitacional, não seria a melhor ideia para o cenário vivido. Rolnik (2015) exemplifica o cenário alegando que os problemas identificados vão desde a qualidade construtiva dos edifícios até os custos e encargos que o poder público se viu incumbido de arcar, por meio da expansão da mancha urbana e do deslocamento em massa de pessoas para as periferias, cada vez mais distantes das centralidades urbanas.

Pensar de forma contemporânea se tornou não somente uma necessidade para quem vive no cotidiano a falta de investimentos públicos e a violação de direitos, mas também para o próprio capital, que via suas margens de lucro caírem, uma vez que atingiu o teto do ciclo exploratório no referido programa de incentivo à construção civil.

O que pensa a cidade contemporânea sobre sua forma de ser?

Com o avanço do debate sobre a cidade do século XXI no hemisfério norte do globo, pautas como *ciudades inteligentes* entram no debate sobre qual cidade brasileira que queremos para o amanhã. Infelizmente, a grande porção destes debates ignora o papel do ontem para a construção do amanhã. Contudo, um grande avanço pode-se constatar no discurso empregado por esta linha de pensamento. É necessário entender a cidade de forma plural e dinâmica.

Ao analisar o embasamento do conceito de pluralismo e dinamismo empregado pelo discurso da cidade inteligente, constata-se de que o capitalismo já entende que pode lucrar sobre a identidade e cultura dos povos que constroem a cidade. Assim, não se faz necessário o total apagamento da representatividade do outro, somente do que não serve para a produção e reprodução do mais-valor.

As cidades contemporâneas reconhecem as demonstrações culturais, sabem que as ruas precisam estar vivas e as pessoas dispostas a vivenciarem experiências diferentes daquelas em que são submetidas à exploração. O ócio, o lazer e o descanso são hoje também mercadoria. Desta forma, é necessário garantir não só formas de viabilizar o domínio do capital sobre as pessoas, mas também garantir que estas pessoas se desliguem da rotina de exploração dentro do próprio ciclo exploratório. Lefebvre (2008a) (2008b), ao discorrer sobre a constituição do espaço, evidencia que as diferentes formas de percepção de um espaço estão interligadas e são interdependentes do meio. Trazendo para o contexto contemporâneo, é preciso reconhecer a cidade da forma com que ela é, sua essência, para que ela se torne única e consiga atrair atenção do capital sobre sua forma de ser.

A política de regularização fundiária está diretamente relacionada a identidade cultural da cidade, ao espírito do espaço urbano e a sociabilidade da população que vive os territórios. Entre as novas fronteiras da exploração do sistema capitalista, estão aqueles sujeitos que foram escanteados pelo mesmo sistema econômico. A cidade inteligente busca garantir acesso de capital privado para pessoas que sequer tiveram acesso aos direitos básicos pelo poder público. Consolidando o imaginário de substituição dos programas governamentais de transferência de renda para programas de acesso à crédito por meio de bancos privados.

Reconhecendo que a nova fronteira de exploração é intensamente urbana, toda e qualquer política de cunho urbano, imersa no cotidiano capitalista, irá em direção da garantia de efetivação da vontade do setor privado. É neste emaranhado de intenções e caminhos tortuosos que em 2016 a Medida Provisória nº 759 (MP759) nasce. Esta medida trata sobre uma nova forma de regularizar aos olhos da lei o que chamamos de propriedade privada urbana. Um ano depois, após aprovada no congresso nacional, a MP759 dá origem ao objeto de estudo final desta dissertação, a Lei Federal 13.456 de 11 de junho de 2017, intitulada de REURB.

### 3.3 A REURB E OS TEMPOS ATUAIS, OS CAMINHOS PARA A NOVA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.

Dentre os autores analisados para a construção desta dissertação, uma interpretação sobre a política de regularização fundiária, anterior ao ano de 2017, é unânime. Até 2017, as legislações que discorrem sobre a regularização fundiária se ancoravam em procedimentos de difícil praticidade e pouco reconhecimento das desigualdades sociais.

Esta afirmação não significa que a REURB é uma política social, ela é o contrário disto. Contudo, demonstra que:

Se no início as normas tinham como foco uma visão destacada do ordenamento territorial ao prever mecanismos de combate à irregularidade registral e urbanística, as diversas lutas, pressões e conflitos entre os atores relacionados à política urbana conduziram a legislação a uma compreensão mais abrangente da regularização fundiária. (ZANOLA, 2017, p. 172).

A regularidade fundiária, de cunho urbano, não pode significar somente tornar legal o que é ilegal. Deve significar o reconhecimento do sujeito como construtor do espaço que habita. Desta forma, não pode ser desenvolvida e praticada como uma simples ferramenta de ordenamento urbano.

Reconhecendo o método de produção da política pública brasileira, Zanola (2017) produz uma análise sobre o discurso empregado na produção da

Lei Federal 13.465 de 2017 – REURB. Segundo o autor, “A notícia de nova normativa que revogaria por completo a Lei federal nº 11.977/2009 no que tange à regularização fundiária foi recebida com grande surpresa por todos os profissionais dedicados à matéria”. (ZANOLA, 2017, p. 181). A lei federal referenciada pelo autor, que regulamenta o PMCMV, era até este momento a normativa federal que regulamentava a política de regularização fundiária. Cabe aqui ressaltar que a normativa não abrangia todos os setores responsáveis pela regularização da propriedade privada, como por exemplo, o papel dos cartórios de registro de imóveis dentro deste espectro. Entretanto, segundo Alfonsin et al. (2018), a Lei Federal que regulamentava a regularização fundiária por meio do PMCMV, antecessora da REURB, foi o ápice do reconhecimento do direito à cidade na formalização do acesso à terra urbana.

Esta contradição acontece por diversos fatores, o que aqui vale ressaltar é o movimento pendular exercido entre a produção de políticas públicas que reconhecem os sujeitos como protagonistas do espaço, seguido da republicação destas leis com intuitos mercadológicos e com sua subjetividade capturada. Este movimento acontece por meio do discurso neoliberal de potencializar ou otimizar a política urbana, atropelando qualquer participação social nestes processos.

O que aconteceu com a Lei Federal que regulamentava o PMCMV foi um verdadeiro atropelamento. Visto que as Medidas Provisórias, por vias da lei, começam a valer a partir da sua publicação pelo poder executivo, sem precisar passar pelo poder legislativo. Somente depois de sua publicação que o Congresso Nacional poderá analisar seu conteúdo e discorrer sobre sua constitucionalidade. Acarretando um processo contínuo de desmonte da produção da política pública, abrindo precedentes para diversas intervenções externas na gestão pública.

O caminho descrito até este momento revela as constantes intervenções do setor privado sobre o setor público. Contudo, nem sempre estas referidas intervenções acontecem de forma direta. Em casos como da política de regularização fundiária existem diversas participações provenientes de pensadores internacionais e experiências de países com realidades parecidas ou antagônicas ao objeto em questão.

Um dos responsáveis pelo método de construção da política de regularização fundiária atual é o economista neoliberal peruano Hernando de Soto. Autores como Alfonsin et Al. (2020) e Ferreira Filho (2018) demonstram a influência das pesquisas deste economista para com a produção da política de regularização fundiária em países do chamado *terceiro mundo*. Alfonsin et Al. (2020) descreve o livro “O Mundo do Capital (2000)” como a obra referencial de De Soto, utilizada por governos de cunho neoliberal para estudo dos impactos da ampliação da política de acesso a escrituras de propriedade por populações em situação de vulnerabilidade social.

De acordo com De Soto “a regularização dos títulos de propriedade poderia constituir uma alavanca – se não uma condição – para a expansão do mercado interno e o conseqüente desenvolvimento desses países. (De SOTO in ALFONSIN et Al, 2020, p. 172). Ferreira Filho (2018), comenta que De Soto “se debruça sobre qual foi a real causa do enriquecimento de países desenvolvidos” (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1453), realizando uma comparação com a situação de países como os localizados na África e América Latina, apresentando que países em “[...] desenvolvimento não conseguem lograr em semelhante grau de êxito, buscando reconstituir em sua análise o processo de enriquecimento dos países hoje mais desenvolvidos. (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1454)”. Hernando de Soto é presidente do Instituto Liberal Libertad y Democracia, com sede em Lima, Peru.

A ideia de pensadores neoliberais é de que o cotidiano de luta da população em situação de vulnerabilidade instigue ainda mais o senso de auto produção da política pública e transfira para esta população a responsabilidade de colocar em prática direitos humanitários que deveriam ser universais.

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. (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1454).

Expõe-se aqui a captura da subjetividade da luta do povo trabalhador por meio da tentativa de tornar meritocrático o acesso à terra e moradia.

Construindo a ideia de que a capacidade de sobrevivência da população em vulnerabilidade social, mesmo em situações adversas, justifica incumbência de lutar ainda mais pelos demais direitos.

É neste modo de produção da política pública, oferecendo o mínimo e cobrando o máximo, que a REURB nasceu. Segundo Alfonsin et Al. (2020) a “Lei nº 13.465/17 subverteu o equilíbrio com o qual o ordenamento jurídico brasileiro relacionava o direito de propriedade e o direito à cidade [...] (ALFONSIN et Al., 2020, p. 174)”. O direito à cidade se tornou desmantelado, sem significativas aplicações na forma da lei específica de regularização fundiária, que agora se torna uma ferramenta de distribuição de títulos de propriedade privada.

Entre a publicação da MP759 em 2016 e a promulgação da REURB em 2017 foram realizadas as EMI (Exposições de Motivos Interministerial) durante o tramite da então medida provisória dentro do congresso nacional. Entre as exposições, a justificativa central do governo federal para a produção das políticas que fizeram a composição do Marco Legal da Terra<sup>9</sup> está a necessidade de dinamizar a política de regularização fundiária. Segundo o Poder Executivo, existiu o reconhecimento da política regulatória antecessora (a qual regulamentava o PMCMV), contudo, apoiava-se “na necessidade de dinamização e simplificação, inclusive sob uma perspectiva registral, do processo da regularização fundiária.” (ZANOLA, 2017, p. 187)

Percebe-se aqui a tentativa de utilizar uma demanda comum para inserção de uma ideia unilateral como resposta para problemáticas muito mais complexas. O ideal neoliberal entranhou-se nas formas de pensamento da sociedade contemporânea como resposta para todos os problemas vivenciados no cotidiano. A real faceta da brusca modificação da política de regularização fundiária pode ser visualizada na mesma EMI, onde:

[..] 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

---

<sup>9</sup> Marco Legal da Terra: “[...] regulação das Terras da Amazônia, das Terras pertencentes à União, da regularização fundiária rural e da regularização fundiária urbana. (ALFONSIN et Al., 2020, p. 169)”

operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo. (EMI nº 020/2016 apud. ZANOLA, 2017, p. 188).

Seguindo os caminhos abertos por De Soto em 2000, o Brasil absorve de forma contundente o caráter mercadológico da política de acesso à terra. Assim, pode-se entender que “Calcar a alteração da legislação nas melhoras que uma maior possibilidade de financiamento e acesso ao crédito possa trazer à população mostra o entendimento desse grupo político [...]” (ZANOLA, 2017, p. 189), e consegue ainda exemplificar a forma com que o Estado direcionou sua atuação sobre as contradições da cidade contemporânea.

A análise de Rolnik (2015) sobre a transformação mercadológica da cidade abre caminhos para a análise feita por Zanola (2017) sobre a política de acesso à terra. Isso porque Zanola, ao trazer que “A titulação de imóveis irregulares [...] seria uma forma de implementação do modelo econômico baseado no crédito por meio da pretensa capitalização da posse mediante a sua transformação em propriedade” (ZANOLA, 2017, p. 189), se assemelha a profunda análise de Rolnik (2015) sobre a mercantilização da cidade como um todo. Da mesma forma, Ferreira Filho (2018) expõe que:

[...] 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).

Ao localizar o Brasil temporalmente no momento descrito, se faz necessário reconhecer que o impeachment sofrido pela ex-presidente Dilma Rousseff no ano de 2016, momentos antes da promulgação da MP759, abriu campo para a consolidação da política neoliberal no centro do governo brasileiro. Entretanto, já se construía nas bases do próprio governo federal uma modificação de escopo referente às políticas de acesso à terra empregadas na época. A retirada da então presidente do poder facilitou a implementação de uma série de medidas prejudiciais à classe trabalhadora, ao meio ambiente, saúde, educação, segurança pública, entre outras políticas públicas vitais para um país com tamanha desigualdade social.

Junto da promulgação da REURB, que trata exclusivamente da terra urbana uma série de legislações foram propostas no período onde Michel Temer esteve no poder executivo. No curto período entre 2016 e 2018, a forma com que se enxergava a terra no Brasil mudou drasticamente. Com a proposição do Marco Legal da Terra, o país redirecionou por completo o rumo da política sobre a terra e atendeu o pedido do setor privado de facilitar o acesso de pessoas que ainda não conseguiam acessar crédito privado, com o intuito de aprisionar estes sujeitos no cotidiano de endividamento sofrido por grande parte da população brasileira. De forma geral:

[..] a nova legislação dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui, ademais, mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e altera enorme gama de normas que versam sobre a questão da terra no Brasil. (ALFONSIN et Al., 2020, p. 176).

Existiu, durante o período de promulgação, a intenção de transformar a REURB numa política que iria receber e direcionar recursos para programas de melhoramentos em infraestrutura urbana. Isto porque, países como o Brasil, buscam em agências internacionais de crédito fundos para operar a política urbana. Estas agências requerem uma série de comprometimentos por parte do governo para com a sua estrutura de governança, investimentos e metas. Desta forma, segundo Ferreira Filho (2018), a REURB iria ser o fator indutor de alcance destas metas, tanto para aplicação de recursos internos e externos, direcionando investimentos em “infraestrutura urbana, como habitação popular, saneamento e mobilidade urbana.” (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1463)

Entretanto, o mesmo autor já expõe uma das críticas que demanda maior atenção na REURB. A implantação de infraestrutura urbana não é obrigatória para garantir o título de posse. É exigido somente um cronograma para implantação desta infraestrutura.

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. (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1465).

Interpreta-se esta decisão como uma forma de tirar do gestor municipal, estadual ou federal a responsabilidade de entregar para os sujeitos em questão a infraestrutura básica garantida por lei, mesmo estes sendo reconhecidos como titulares de propriedade privada e integrados ao que chamamos de *urbe*<sup>10</sup>. O que se percebe desde 2017 até os dias atuais é uma constante pressão do poder público para com as cooperativas habitacionais e associações de moradores. Estas que buscam a regularização fundiária são forçadas a arcar com a implantação da infraestrutura básica essencial, comprometendo-se a exercer o papel do Estado, sob a pena de serem expulsas por reintegrações de posse caso não aceitem a proposta, ou se em um futuro próximo não cumprirem com o referido cronograma acordado.

Esta questão reforça a análise feita por Alfonsin et Al. (2020), de que a política de regularização fundiária abandona qualquer forma de conexão com o direito à cidade e se torna “uma medida estritamente registral. (ALFONSIN et. Al., 2020, p. 179). Ou seja, a consequência imediata de tal direcionamento é “a desconsideração do conjunto de princípios jurídicos, ambientais e sociais que lastreavam a matriz de regulação urbana que vinha se consolidando no Brasil.” (ALFONSIN et Al., 2020, p.177).

De fato, desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, passando pelo Estatuto das Cidades em 2001, pelo Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009 e seus programas de regularização fundiária, o Brasil caminhava rumo a uma transformação, ainda lenta, sobre o que se entendia e o que se planejava para a cidade. Entretanto, a influência do pensamento neoliberal sobre a estrutura do estado brasileiro transformou a forma de interação dos sujeitos com a política, como também a própria forma de produção desta política.

Assim, é possível enxergar uma regressão na produção da política urbana. Nesse sentido, é possível observar ainda semelhanças do Brasil colônia com o Brasil de hoje. Uma delas é a visível priorização da regularização fundiária

---

<sup>10</sup> Forma de referenciar a cidade ou espaço urbanizado. Conjunto de pessoas que habitam uma área delimitada, com casas e atividades financeiras, comerciais, culturais, administrativas, entre outras.

de cunho específico perante à regularização fundiária social. A chamada REURB-E (Regularização Fundiária Específica) foi criada com o intuito de atender demandas inconstitucionais provenientes de detentores do capital. Pessoas que adquiriram terrenos próximos à lagos, lagoas ou rios, que desejam ter acesso exclusivo a estes corpos d'água, ou até mesmo ilhas inteiras, podem agora regularizar suas invasões de terrenos públicos perante a nova legislação. Além disso:

[..] a legislação grava com condições mais rigorosas a legitimação fundiária voltada às pessoas de baixa renda do que aquela voltada à população em geral. Tem-se, assim, um inusitado regime fundiário que torna mais fácil a regularização para a população de alta renda do que para a população pobre, traindo, de forma flagrante, a própria diretriz da política urbana anteriormente referida. (ALFONSIN et Al., 2020, p. 181).

A extensa lista de pré-requisitos para conseguir ter acesso à regularização fundiária social, quando é uma demanda da própria população e não uma intenção de algum governo, impossibilita aos grupos organizados acessarem tal política. Isto acontece, pois, esta política não é atrelada a nenhum outro programa nacional que facilite o seu acesso, como por exemplo o atendimento de profissionais de Arquitetura e Urbanismo, Engenharia e Assistência Social de forma gratuita. Estes profissionais são os responsáveis pela elaboração e execução de projetos de regularização fundiária.

A priorização da política de regularização fundiária urbana para casos de ordem específica, por meio da facilitação de acesso para estes grupos e dificultando o acesso para grupos em vulnerabilidade social, comprova a inconstitucionalidade da Lei Federal 13.465 (REURB), de acordo com Alfonsin et Al.:

É imediata e intuitiva a conclusão de que o dispositivo em questão já nasce eivado de inconstitucionalidade, contrariando especialmente os princípios constitucionais da isonomia (art. 5º, caput) e da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III). (ALFONSIN et Al., 2020, p. 181).

Atrelado ao discurso meritocrático de que é necessário merecer uma moradia para se ter uma moradia, Ferreira Filho (2018) ressalta que a transferência de responsabilidade perante os custos extras da regularização

fundiária, como a implantação da infraestrutura básica, afeta de forma considerável os sujeitos em vulnerabilidade social. Para o autor, a sociedade se submete a tais situações sem questionar de forma contundente pela existência de uma cultura de formalidade.

[...] 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 apud. FERREIRA FILHO, 2018, p. 1472).

Esta análise nos leva a entender que no contexto da contemporaneidade brasileira, o sujeito em situação de vulnerabilidade é instigado pelo capital a procurar um suposto modo de vida capitalista, regido pela extração de mais-valia. Este modo de vida, que não reconhece processos coletivos como a alternativa para melhoria nas condições de vida destas populações, precariza grupos ou organizações que buscam o engajamento comunitário para garantir a transformação social.

A mera transferência do título de propriedade de forma individual gera um enorme processo de desmobilização social. Isto porque a regularização fundiária é vista como um fim e não uma forma de garantir acesso a outros direitos básicos.

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. (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1469).

A desmobilização social pode ser considerada a mais prejudicial de todas as sequelas do processo de regularização fundiária perante a nova legislação vigente. A desmobilização não é sentida somente no contexto interpessoal, como também na relação pessoa-ambiente. A REURB desconsidera problemáticas urbanísticas e ambientais que assolam a vida de diversas famílias. Permitindo a regularização fundiária em áreas que podem ser consideradas importantes para o meio ambiente, sem propor alternativas para

crimes ambientais ou propor encaminhamentos perante o poder público para mitigar problemáticas estruturais. Uma política de regularização fundiária plena, que buscava não só reconhecer o direito de permanecer nos lugares de origem, deveria garantir o direito à uma estrutura urbana digna, à educação, saúde, segurança e mobilidade. Além disso, deve pensar em formas de compensar o impacto ambiental de tal reconhecimento de permanência no contexto global.

Assim que entregue a chamada Certidão de Regularização Fundiária (CRF), a tendência de desmobilização social é nítida. O cumprimento do cronograma de obras para garantir a infraestrutura básica se torna cada vez mais difícil. A população adentra cada vez mais no sistema de crédito financeiro, se endividando. Desta forma, os beneficiados pela REURB correm o risco de perder o direito de propriedade recém garantido para bancos que sequer sabem onde se localiza tal propriedade requerida.

Visualiza-se aqui o eterno ciclo de exploração capitalista, agora em meio ao cotidiano urbano do sujeito vulnerabilizado. O significado do lugar, do espaço, das trocas e da cultura se perdem e desaparecem, tudo por conta da ganância do homem. Por fim, é desvendado:

[...] um claro propósito de mercantilização intensiva de bens fundiários e imobiliário, em meio ao qual o espaço urbano parece reduzido – de maneira quase irrestrita – a um mero ativo financeiro, a ser livremente transacionado no mercado formal. (ALFONSIN et Al., 2020, p. 181).

#### 4 “NINGUÉM AQUI QUER NADA DE GRAÇA, TODO MUNDO QUE PAGAR”: O ESTADO NEOLIBERAL E A MANUTENÇÃO DA POBREZA URBANA

Dias quentes em Porto Alegre não causam mais espanto. Entretanto, quando se está na rua, durante levantamentos socioterritoriais de regularização fundiária nas comunidades que circundam a mancha urbana da cidade, é impossível não sentir o desconforto que o excesso de calor causa em quem necessita se expor ao sol.

O espanto se apresenta, na verdade, por meio de falas e depoimentos que são relatados durante estes levantamentos. Em um destes momentos, no extremo sul da capital do Rio Grande do Sul, uma frase muito ouvida em outros lugares na mesma situação voltou a ser proferida:

- “Aqui ninguém quer nada de graça, todo mundo quer pagar!”

A frase mais impactante de se ouvir em um levantamento. Quando se ouve uma exposição de ideia deste teor, sabe-se que dali em diante um passado opressivo será acessado por meio das perguntas que constituem o questionário socioterritorial. É impressionante a vontade do sujeito em expor que não quer acessar o direito na forma de direito, mas sim, pelo viés econômico. Contudo, por meio dos estudos sobre a conjuntura e o histórico da constituição do direito à cidade, é possível não construir um julgamento sobre o sujeito, que neste momento responde um singelo levantamento de campo.

Talvez seja pelo método invasivo de alguém simplesmente aparecer na porta da sua casa fazendo questionamentos sobre você, sua família e sua casa, ou talvez por não querer demonstrar uma vulnerabilidade que a sociedade iria julgar de forma pejorativa. Porém, o que mais se escuta nos levantamentos são depoimentos de pessoas que não compreenderam ainda que morar é um direito. Ninguém nestes territórios tomou uma decisão *errada* ao ocupar uma área sem qualquer uso, com propriedade concedida a pessoas que sequer pisaram por lá e que devem significativos valores em impostos para o poder público.

É sim possível reconhecer que a fala proferida pelo sujeito, em meio ao questionário socioterritorial para regularização fundiária, é uma resposta ao

eterno cotidiano opressor que o sistema capitalista forjou à subjetividade do ser brasileiro. A ideia que o dinheiro é a forma de acessar espaços, conceder direitos e julgar quem é de bem e quem é do mal, abriu precedentes para uma difícil rotina exploratória sentida na pele de pessoas que ainda não conseguem visualizar uma saída perante tanta opressão. O capital solidificou a sua raiz em solo brasileiro e transformou o direito em luxo. Quanto menos pessoas deterem, mais cobiçado tal objetivo se torna.

Percebe-se então o poder do discurso sobre a subjetividade do ser. Reconhecendo a hegemonia do modo de vida neoliberal sobre qualquer forma coletiva de construção social, a política de regularização fundiária não ficaria de fora do bojo de políticas que tiveram seu real propósito capturados pelo sistema capitalista. Desta forma, antes de identificar o pensamento neoliberal entranhado na política de regularização fundiária, se faz necessário:

[...] desenvolver reflexões teóricas e debates que possibilitem a sociedade, de maneira geral, identificar os reais interesses que estão na retaguarda dos acontecimentos, políticos e econômicos, para desvendar o que está oculto na realidade contemporânea e se direcionar na tomada de consciência da classe em si para a classe para si. Quiçá pensar em uma possível transformação societária. (PASSOS e TEIXEIRA, 2021, p. 2).

O ocultismo imposto no cotidiano contemporâneo impede qualquer tentativa de transformação societária, abrindo espaço para uma reação em cadeia de efeitos nocivos para a organização popular. Passos e Teixeira (2021) retratam que o Estado tem papel fundamental para a viabilização do capital em meio a sociedade civil. Assim, a desmobilização social, atrelada ao pensamento individualista de ascensão de classes tem suas fundações no próprio agir do Estado.

Um ideal de vida, alicerçado nesta referida ideia ilusória de ascensão de classe, tomou toda e qualquer forma de projeção de futuro. Até mesmo políticas sociais, que deveriam apaziguar a constante contradição entre capital e trabalho, se encontram submersas em um ideal meritocrático de sociedade. Para quem não tem, um suposto esforço sub-humano, regido pelo ideal da superação, se faz necessário. Para quem tem, com a *benção do senhor* foi agraciado. Que tipo de sociedade estamos vivendo?

De fato, para entender a frase “*aqui todo mundo quer pagar*” é necessário revisar os conceitos de modernidade e financeirização da cidade. Isso porque não necessariamente a financeirização por si própria entraria no ideal da sociedade. É a forma de enxergar a cidade como capital, oriunda do modelo neoliberal de desenvolvimento, atrelada ao projeto sociocultural da modernidade, que irão responder a forma com que o sujeito vulnerabilizado se assimila perante o mundo contemporâneo.

Ahlert (2017), ao construir sua tese de doutorado tendo como tema a *cidade do estranhamento*, elucida questões práticas da desigualdade urbana, inclusive da disparidade do uso da violência contra grupos vulnerabilizados que buscam formas de driblar o roteiro posto de exploração do sujeito e da cidade. Segundo a autora:

Os rumos da cidade e os locais que o trabalhador pode ocupar - tanto para moradia, quanto para o trabalho e o lazer - são ditados numa relação desigual de poder gerida por acordos entre agentes do Estado e do mercado. (AHLERT, 2017, p. 11).

Para desvendar a financeirização da cidade, ferramenta utilizada pelo ideal neoliberal, utiliza-se nesta dissertação Ahlert (2017) e Rolnik (2015). As autoras trazem experiências práticas da inserção do capital no cotidiano da sociedade. Destaca-se nestas análises que é possível considerar o fenômeno descrito, a transformação da cidade em mercadoria, como mantenedor da pobreza urbana. Entre as características centrais da financeirização das cidades estão a deslocalização e a desregulamentação (AHLERT, 2017, p. 15).

As características citadas revelam que, para o capital financeiro, o que importa é simplificar a forma de gerir a complexidade urbana, atrelando a possibilidade de estocar espaço de forma estratégica. Desta forma, este capital guia os rumos do crescimento urbano, revelando a hegemonia capitalista sobre a sociedade. Iamamoto (2008), na obra *Serviço Social em Tempos de Capital Fetice*, revela que diversos direitos e necessidades básicas da sociedade, imersos no ideal neoliberal contemporâneo, hoje são acessados por meio do mercado privado, com o aval do próprio Estado. Boulos (2012) revela que a omissão do poder público perante as necessidades da sociedade causa uma

desassistência generalizada de serviços básicos para moradia, como luz elétrica, água encanada, esgoto e coleta de lixo. O autor conclui que:

[...] mais da metade (54%) das famílias da região norte do país vivem com a carência permanente de pelo menos um destes serviços básicos. E mesmo nas partes mais ricas do país o problema é alarmante. A região metropolitana do Rio de Janeiro tem mais de 800.000 famílias nessas condições. (BOULOS, 2012, p.15).

Tal fato ocorre por meio da consolidação da Questão Social na modernidade. Segundo Netto (2001), este fenômeno, que surgiu na França por volta de 1830 em meio a industrialização europeia, abriu campo para a ocorrência do pauperismo<sup>11</sup>. Raichelis (2006), ao discorrer sobre Questão Social em meio ao contexto urbano das grandes cidades expõe que:

[..] a questão social, tal como a entendemos, é a expressão das desigualdades sociais produzidas e reproduzidas na dinâmica contraditória das relações sociais, e, na particularidade atual, a partir das configurações assumidas pelo trabalho e pelo Estado, no atual estágio mundializado do capitalismo contemporâneo. (RAICHELIS, 2006, p. 17).

Ou seja, a Questão Social não é um fenômeno que o sujeito implicado a ela pode, de alguma forma, fugir ou não se submeter. Ela existe, afeta a vida de todas e todos, guiando o futuro da sociedade. Romper tal influência, necessitaria um grande esforço em direção a uma profunda transformação societária.

Quando trazemos a precariedade urbana na análise sobre Questão Social, pode-se considerar esta refração como estratégia neoliberal de financeirização dos serviços básicos da população. Movimentos contemporâneos de capitalização da infraestrutura urbana podem ser notados com maior frequência desde a promulgação da REURB. Entre os exemplos, cita-se a atualização do Marco Legal do Saneamento (Lei Federal 14.026 – 15 de julho de 2020), o qual abriu ainda mais espaço para a inserção da iniciativa privada na prestação do serviço de coleta e tratamento de esgoto em todo país.

---

<sup>11</sup> “Para Marx, pauperização ou pobreza absoluta é o resultado cada vez mais expandido e atingindo cada vez maior volume da população trabalhadora, do próprio desenvolvimento das forças produtivas, da própria expansão capitalista, onde o trabalhador é constantemente expulso dos meios de produção, não tendo assim qualquer possibilidade de sustentação mediante a venda da sua força de trabalho. O trabalhador sem emprego é um trabalhador sem salário, e portanto sem fonte de renda. (SIQUEIRA, 2011, p. 219).



Tal marco abriu debate para um importante questionamento: Nos locais mais remotos, onde coleta e tratamento de saneamento não garantiriam lucro para as empresas privadas, quem seria o responsável por este serviço básico?

O constante tensionamento entre o setor privado, em busca de novas fronteiras para exploração de capital, e a transformação do capital variável em exército de reserva, fruto da mecanização do trabalho, elevam os índices de desemprego em todo o mundo, consolidando a pobreza como *ocorrência* imprescindível para a existência do capitalismo. Sem a existência de um exército reserva de mão de obra não seria possível explorar cada vez mais o trabalhador. Com a existência desta massa extra de trabalhadores, que não para de crescer, a mobilização por melhorias nas condições de trabalho se torna também dificultada. O ideal neoliberal transformou a forma do sujeito de perceber o trabalho, de viver a cidade e de se enxergar como construtor da própria vida. Hoje, vive-se para o capital.

Alerta-se aqui que o processo de tornar a cidade um atrativo financeiro para estoque de mais valor é um processo autodestrutivo, assim como qualquer outro processo regido pelo capital. Aos envolvidos, os operadores do sistema, busca-se a segurança, geralmente ofertada pelo próprio Estado, de sobreviver caso tudo der errado. Aos que são afetados pelo sistema, a classe trabalhadora, cabe sobreviver as investidas do capital no cotidiano exploratório.

Ao tratar da política de regularização fundiária atual, entendendo esta como refração do ideal neoliberal para a consolidação da cidade do capital, a sociedade civil deve entender quem são os sujeitos atendidos por tal demanda, para cobrar do Estado as ações necessárias para a garantia dos direitos básicos destes sujeitos sem que haja terceirização de compromissos públicos e/ou exploração sobre uma demanda comunitária de cunho social.

Voltando um pouco no tempo, Raicheles (2006) expõe que os “anos 90 foram palco do complexo processo de redução da esfera pública, no contexto de crise, reorganização do capitalismo em escala internacional e de fortalecimento das políticas neoliberais.” Desta forma, em 2017, quando a política de regularização fundiária atingiu seu ápice de atendimento a demandas neoliberais

de produção da cidade, o modelo de estado mínimo, pregado pelos defensores do neoliberalismo, já se encontrava maduro e em pleno funcionamento.

A pobreza urbana, que insiste em aparecer em meio à cidade contemporânea, é o resultado deste modelo de urbanização. Contudo, não causa mais espanto na sociedade brasileira. Isto porque, a subjetividade capturada de grande parte da população, acredita que a meritocracia é um modelo de pensamento válido e aplicado em qualquer circunstância. Ou seja, existe uma participação da sociedade civil na perpetuação da pobreza. Não basta somente cobrar da sociedade um posicionamento sobre as injustiças e desigualdades, é necessário preparar tal sociedade para o debate. Raicheles (2006) conclui que em meio à dicotomia que permeia a gestão pública, o modelo comunitarista e o modelo individualista neoliberal precisam de participação da sociedade civil,

mas em direções opostas e antagônicas. E esse é o grande desafio da participação na esfera pública: trata-se de um terreno minado, pois o que está em permanente conflito e disputa é o avanço ou o recuo de cada um desses projetos societários. (RAICHELES, 2006, p. 23-24).

Debater o ideal neoliberal e a perpetuação da pobreza no espaço urbano é uma constante disputa de narrativas que requer cautela e perseverança. Não basta somente expor a situação, é preciso elucidar as reais causas, as raízes das problemáticas vividas. Denunciar o capitalismo como ferramenta de exclusão social. No caso da REURB, como refração da política pública de cunho neoliberal, não é mais discutida a função da cidade e a diminuição da desigualdade social. Mas sim a capacidade do sujeito em adentrar o mercado financeiro, e através deste, buscar formas de sobrevivência dentro do espectro capitalista. Tudo isso de forma precária e sem qualquer direito atendido. O neoliberalismo vestiu a Questão Social com novas roupas, onde Iamamoto (2004) revela que ela:

[...] evidencia hoje a imensa fratura entre o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social e as relações sociais que o impulsionam. Fratura essa que vem se traduzindo na banalização da vida humana, na violência escondida no fetiche do dinheiro e da mistificação do capital, ao impregnar todos os espaços e esferas da vida social. (IAMAMOTO, 2004, 144).

No decorrer desta análise, pode-se considerar que “a questão social é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo” (NETTO, 2004, p. 45). Arelada diretamente ao sistema de produção vigente, afetando a vida da classe trabalhadora de forma generalizada. Desta forma, a política de regularização fundiária proposta em 2017 não tem qualquer fim social, mesmo tendo uma de suas vertentes direcionada para o atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Direcionar uma política para um fim social, não necessariamente transforma esta política em social ou deve ser agraciada como uma política pública de fato. A recharacterização da Questão Social expõe que a inserção do sujeito vulnerabilizado no mercado financeiro aumenta a lacuna da desigualdade social e torna este sujeito cada vez mais dependente do sistema capitalista. Ou seja, uma política de cunho social se torna ferramenta neoliberal de captação de lucro sobre populações que vivem na miséria.

Ahlert (2017, p 55) alerta que o Estado tem parte fundamental na manutenção da política excludente aqui exposta. Segundo a autora, o Estado “é garantidor da manutenção do sistema capitalista na sua produção e reprodução; e, por outro lado, é responsável pela manutenção da mão de obra, onde busca evitar o conflito de classes.”

Ao analisar o conceito de Questão Social trazido pela autora, nota-se a subdivisão entre duas percepções. De um lado a Questão Social “é expressão da desigualdade social, que se materializa nas diferenciações de renda, de acesso aos bens de consumo coletivo, de ocupação espacial, entre outros;” (AHLERT, 2017, p. 55) Conceito esse que resume o debate feito até o momento nesta dissertação. Entretanto, a autora também traz que a Questão Social “é a resistência construída por aqueles que vivenciam essas desigualdades – seja através das práticas cotidianas, seja na organização coletiva” (AHLERT, 2017, p. 56) Ou seja, a resposta do sujeito vulnerabilizado perante a refração da Questão Social que o atinge também faz parte da própria Questão Social, uma vez que é fruto de uma contradição dialética.

Reconhecendo a desmobilização social como uma das refrações da implantação da política de regularização fundiária atual, é importante perceber

que o constante cenário de disputa, puxado pelo sistema capitalista, torna qualquer espaço suscetível à dominação. Na luta pelo fim da pobreza urbana, a vigilância contra as investidas do capital se faz necessária. O fortalecimento de grupos de resistência popular é imprescindível. Sendo a cidade um ambiente vivo, os grupos de resistência cumprem o papel de manter a história presente, moldando possíveis cenários para um futuro melhor. Mauro Iasi, ao debater sobre o que é cidade, disserta que ela:

[...] não é apenas a organização funcional do espaço, suas ruas e edificações, seus bairros, pessoas carregando sonhos, isoladas na multidão, em um deserto de prédios, que aboliu o horizonte e apagou as estrelas. A cidade é a expressão das relações sociais de produção capitalista, sua materialização política e espacial que está na base da produção e reprodução do capital. (IASI apud MARICATO, 2013, p. 41).

Esta dinâmica, retratada por milhões de latino-americanos, comprova a existência de duas cidades dentro de um mesmo modelo de produção do espaço. São dois espaços, separados geograficamente, unificados por extensas manchas urbanas que percorrem grandes avenidas em direção aos confins da cidade. A relação que aqui descreve-se revela uma intensa tensão entre dois lados da sociedade, muitas vezes pejorativamente descritas como aquela que dita e aquela que escuta. Entretanto, uma das formas corretas de descreve-las seria burguesia neoliberal e a classe trabalhadora. A primeira vive nas centralidades do investimento público urbano, a segunda às margens do que é conhecido como cidade, esta relação de forças exercida sobre o espaço que chamamos de cidade, por meio do direcionamento das políticas públicas de acordo com a influência de alguns grupos sociais, configura o que Maricato (2015) chama de *crise urbana*.

Se a crise se alimenta pela tensão, e o capitalismo se sustenta por meio de um constante estiramento entre setores produtivos, buscando sempre maiores taxas de lucro, é possível associar a crise urbana como elemento próprio de expressão do sistema vigente sobre o cotidiano da sociedade. Siqueira (2016) associa a necessidade de manutenção da pobreza, materializada pela miséria vivida diariamente pelos que constroem e operam a cidade, com a constante demanda capitalista de obtenção de lucro. Escancara-se também o papel exercido pelas cidades latino-americanas neste processo. São Paulo, Rio de

Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, entre outras, abandonam suas identidades próprias e negligenciam as raízes de seu povo para a consolidação do ideário neoliberal de padronização dos espaços urbanos e exclusão socioespacial.

Um país dotado de uma das mais impressionantes culturas do mundo, repleto de expressões do ser e viver, o Brasil se encontra imerso de forma predatória no sistema capitalista. Não que exista um modelo específico de capitalismo que seja predatório, o capitalismo é necessariamente indivisível e predatório, por sua própria natureza, centrada na expropriação e na concentração de riquezas. Soma-se a isso, a condição de um país dependente e periférico. Além disso, o próprio Brasil busca atacar qualquer forma de pensar o espaço que não seja a partir da concepção capitalista, ou seja como mais uma mercadoria. A criminalização do pensamento marxista pode ser notada em diversos espaços de discussão sobre a cidade, pois o modelo capitalista consolidou-se como resposta para qualquer mazela urbana. Com isso só se reafirma o que já alertava Marx (1848) que o pensamento dominante é o pensamento da classe dominante.

Por fim, a política de regularização fundiária se tornou uma porta-voz do sistema capitalista. É a resposta neoliberal à trajetória construída desde os primórdios do Fórum de Reforma Urbana, aos artigos da Constituição de 1988, que firmam a necessidade de uma função social da propriedade, e da sistematização das obrigações dessa propriedade perante à cidade, como propõe o Estatuto das Cidades (2001). Além disso, como resposta ao ideal de cidade que poderia ser realidade se o governo federal tivesse investido de forma contundente no programa de regularização fundiária previsto no PMCMV.

A REURB é uma medida drástica, que visa atender demandas latentes de forma simples. Contudo, ela é uma medida unilateral. Não pensa a cidade como um ambiente fruto de planejamento (ou falta dele), mas sim um ambiente já construído sob qualquer espaço, de forma genérica. Desta forma, esta política é econômica, eleitoreira e esconde seu real significado atrás dos sonhos dos sujeitos impactados.

Entretanto, não se busca aqui negar por completo as possibilidades da REURB como política de regularização fundiária urbana. A crítica construída tem

seu embasamento na raiz da política urbana, na sua real necessidade e no seu verdadeiro sentido. A REURB pode sim ser utilizada para garantir direitos e aproximar o sujeito vulnerabilizado de seus direitos, contudo, um esforço de tamanho desmensurado seria necessário para combinar diversas políticas públicas de acesso à moradia e infraestrutura básica.

De fato, a visibilidade para a política de regularização fundiária nunca foi tão grande. Agora, para terminar de vez a pobreza urbana, a manutenção do pensamento neoliberal precisa acabar. Não é possível gerir um Estado de direitos básicos atendidos de forma universal ao mesmo tempo que se prega um Estado sem qualquer uso ou responsabilidade para o social. O mercado financeiro não é e nunca será capaz de gerir a cidade, de garantir direitos ou de acabar com a miséria urbana, mesmo porque é da natureza do capital necessariamente produzir crises e pobreza.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao fim desta dissertação, considera-se abordada a problemática em torno da promulgação da Lei Federal 13.465 de 11 de julho de 2017, intitulada de REURB. A referida normativa federal, produzida com a intenção de dinamizar os processos de regularização fundiária foi desenvolvida em meio ao cenário de modificações estruturais da política brasileira. Sua origem se deu por meio de uma medida provisória pós impeachment da então presidente Dilma Rousseff, e sob protestos de diversos setores da sociedade civil.

Analisar uma política de abrangência federal requer entender o contexto onde foi desenvolvida e o histórico dos agentes envolvidos na promulgação desta política. O histórico do Brasil, um país de origem escravagista, que viveu longos períodos de colonialismo e ditadura, expropriado e assolado pela desigualdade social, com pouca atuação prática em torno do planejamento urbano, foi levado em consideração, como solo histórico, em todas as etapas do estudo.

O caminho percorrido por esta análise buscou enfatizar momentos importantes para o desdobramento da política atual. Entre eles estão a criação das Sesmarias, a Constituição Federal de 1988, o Estatuto das Cidades de 2001 e o Programa Minha Casa Minha Vida em 2009. Cada um destes eventos simbolizou uma mudança no paradigma da política de regularização fundiária.

As Sesmarias, fruto da exploração de Portugal sobre terras brasileiras, simbolizou a primeira divisão territorial do país. Uma divisão que não entendia ainda a real complexidade do território total e não tinha a intenção de garantir o acesso à terra para pessoas que tinham a intenção de nela tirar seu sustento. A divisão inicial proposta pela corte portuguesa influenciou a divisão de terras no Brasil e até hoje é possível visualizar o seu impacto de forma nítida na distribuição de terra e renda no país.

Com a consolidação de um país exportador de matéria prima, os campos se tornaram a principal fonte de renda da população. Ou seja, a propriedade sobre a terra se tornava cada vez mais disputada. Por muito tempo esta foi a

realidade do país, cidades pouco habitadas, mal estruturadas, dependentes de uma zona rural onde grande parte das receitas eram produzidas e a maior parte da população habitava. Em comunhão a isto, a escravidão assolou a formação do ser brasileiro. A divisão entre brancos, negros e indígenas perdurou na forma da lei até 1888. Contudo, nos dias de hoje, o racismo é uma característica ainda visível na sociedade brasileira.

Mesmo se tratando hoje de uma política de caráter técnico, não é possível fazer uma análise sobre a política de regularização fundiária sem compreender que a necessidade de tal política em pleno século XXI é resultado de uma urbanização racista vivenciada pelo Brasil a partir da década de 30. Numa produção fundamentada no materialismo dialético e histórico, a contextualização, a processualidade e a conexão entre múltiplos determinantes são de fundamental importância para explicar o real e buscar contribuir com sua transformação. Quando se debate sobre a Questão Social em terras brasileiras, se faz necessário compreender que antes de vender sua força de trabalho, o trabalhador brasileiro precisa acessar a este espaço de venda. Espaço este inacessível para uma ampla camada da população jogada na extrema miséria, sem qualquer chance de mudar sua condição de vida.

Em meio ao Brasil em urbanização, os primeiros casos de incômodo da burguesia perante a pobreza que se formava junto aos centros urbanos foram identificados. As cidades que estavam em constante crescimento vivenciaram um movimento de expulsão de pessoas pretas trabalhadores das áreas próximas do centro, empurrando esta população para as margens da cidade. Este primeiro movimento de expulsão urbana já ocorre alicerçado na insegurança fundiária que grupos vulnerabilizados já vivenciavam no Brasil em urbanização.

Após estas expulsões, as populações atingidas buscaram os únicos locais possíveis para viver. É importante ressaltar que nenhum programa de melhoramento urbano ou de reassentamento proposto foi capaz de solucionar os problemas urbanos calcados no racismo escrachado da burguesia brasileira. Os morros, beiras de rios, mangues e demais áreas de difícil acesso foram os únicos locais disponíveis para as populações expulsas morarem.



Mesmo tendo acesso à informação, a burguesia brasileira ainda insiste em acreditar que habitar tais locais é uma escolha. A mesma fatia da população que excluiu a maioria de seu povo, criminaliza este mesmo povo por sua vida precária. Entre a formação das primeiras favelas e a expansão das cidades brasileiras, que abraçaram estas favelas, o cotidiano racista permaneceu intacto. Nenhum programa de cunho federal foi proposto para apaziguar a relação do morro com o chão, mesmo porque a luta de classes está na base dessa dicotomia.

Foi por meio de debates e difíceis lutas que o Fórum Nacional pela Reforma Urbana abriu campo para a inserção de dois artigos sobre a política urbana na Constituição Federal de 1988. Entretanto, antes de chegar neste momento, o período ditatorial vivido pelo Brasil, colocou em prática diversos planos diretores de ordenamento urbano de cunho meramente econômico. As cidades brasileiras se preparavam para vivenciar a invasão do pensamento neoliberal no desenvolvimento urbano.

Ao mesmo tempo que era possível perceber a aproximação do pensamento neoliberal na política brasileira, a organização por uma cidade democrática conseguiu garantir um poderoso documento que serviria de guia para o ordenamento urbano de forma nacional. O Estatuto das Cidades, de 2001, trouxe diversas ferramentas para aplicar o que estava escrito na Constituição Federal, como também compilou diversos instrumentos de ordem urbana utilizados em diferentes cidades do Brasil. Com a vitória do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, a criação do Ministério das Cidades abriu caminho para grandes modificações na estrutura de relacionamento entre o poder público e o cotidiano urbano.

Entretanto, a estratégia que garantiu a vitória deste Presidente, oriundo da mobilização do então principal partido político de esquerda do país, consolidou a inserção do pensamento neoliberal em diversas esferas do poder público. A hegemonia do discurso neoliberal foi instaurada nos anos seguintes, afetando de forma contundente a produção de políticas públicas vitais para a transformação do país.

Entre as políticas aplicadas pelos governos do Partido dos Trabalhadores está o Programa Minha Casa Minha Vida. O programa federal de maior envergadura da história do país.

O referido programa concentrou os investimentos em habitação e regularização fundiária do país. Construiu milhares de unidades habitacionais, porém teve sua estrutura minada por grandes construtoras que visavam o lucro acima de qualquer fundamento. É inegável que o PMCMV diminuiu o déficit habitacional brasileiro. Entretanto, a envergadura de tal programa possibilitaria que fosse muito além do que foi. Esta é uma crítica realizada para diversos planos, políticas e programas propostos pelo governo federal nos tempos de administração do PT. A constante inserção do mercado financeiro, das construtoras e de agências internacionais de crédito dentro de programas fundamentais para o desenvolvimento do país afetaram de forma significativa os planos e metas propostas para o país.

Com a derrubada do governo petista em 2016, por meio de um impeachment de procedência duvidosa, a agenda neoliberal tomou total controle do Estado, acompanhada de valores pautados na ultradireita, associada ao fundamentalismo. Não era mais possível desenvolver qualquer tipo de diálogo com quem neste momento deteve o poder. É exatamente nesta conjuntura que a REURB surge. Uma suposta resposta para um complexo questionamento que perdura pelo espectro sociocultural brasileiro durante séculos. De quem deve ser a propriedade da terra urbana? Das pessoas que nela habitam, ou de quem ela um dia comprou?

Constrói-se aqui a diferença entre habitar e comprar pela seguinte motivação: Na Constituição Federal de 1988, morar é um direito. Ter acesso à terra é um direito. Ou seja, se em uma terra habito, dando a este espaço uma função social, tenho o direito de nesta terra habitar. O procedimento de compra de tal terra não se faz necessário. Entretanto, analisando o modo de vida do brasileiro contemporâneo, é nítida a vontade de garantir tal direito pelo procedimento de compra.

Comprar a mercadoria, no espectro sociocultural brasileiro, é a forma mais segura de garantir a propriedade desta. Direitos não mais são considerados

significativos para a garantia de permanecer onde se construiu uma vida. A forma com que o pensamento neoliberal adentrou a subjetividade do povo brasileiro transformou as lutas travadas desde o início do debate sobre reforma urbana em meros fatos históricos.

A contemporaneidade do brasileiro revelou o intenso cotidiano de ataque do pensamento neoliberal aos cidadãos que de alguma forma buscavam sobreviver imersos ao ambiente de exploração aplicado pelo sistema capitalista. A política de regularização fundiária, promovida de forma isolada e puramente técnica, nada mais é do que um processo administrativo para garantia de acesso à escrituras de propriedade privada. Estas escrituras, quando levadas aos bancos, submetem parcelas consideráveis da população aos sistemas de crédito. Vive-se hoje um momento crítico de endividamento em massa da população brasileira.

Quais as expectativas para o futuro? Quais as formas de barrar tais processos de desmonte do poder público e destruição do Estado?

Somente por meio da luta, da resistência e da vivência de grupos sociais que buscam melhores condições de vida pode-se sonhar com um país que enxergue a terra como direito, que consiga entender que morar dignamente é o mínimo que se pode esperar para todos, tendo também este direito garantido pelo Estado. E acima de tudo, o reconhecimento de que a regularização fundiária é somente um começo, rumo ao direito à cidade.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira. **Função social da propriedade e funções sociais da cidade**. [S.l.], v. 11, n. 2, 2020. p. 684-711. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/43506>>. Acesso em: 24 maio 2022.

ALFONSIN, Betânia de M. **Depois do Estatuto da Cidade: Ordem jurídica e política urbana em disputa**. Porto Alegre e o urbanizador. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 7, núm. 2, novembro, 2005, p. 48.

\_\_\_\_\_. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de Regularização Fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel (org.) **Regularização Fundiária Plena Referências Conceituais**. Brasil: Ministério das Cidades, 2007, p. 68-99.

\_\_\_\_\_. **Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU, Belo Horizonte: Fórum, v. 1, n. 1, 2016, p. 33-49. DOI: 10.55663/rbdu.v1i1.395. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/395>. Acesso em: 24 maio 2022.

ALFONSIN, Betânia de M.; LANFREDI, Eduarda Schilling. **O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, 2021, p. 85-104. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.305. Disponível em: [https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/alfonsin\\_rbdu12](https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/alfonsin_rbdu12). Acesso em: 24 maio 2022.

ALFONSIN, Jacques Távora. **A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 13, 2021, p. 219-244. DOI: 10.55663/rbdu.v7i13.745. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/745>. Acesso em: 24 maio 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Traduzido por Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BONDUKI, Nabil G. **Origens da Habitação Social no Brasil: O Caso de São Paulo**. São Paulo. FAU-USP (tese de doutorado). 1994.

BORGES, Leonardo Beraldo de Ornellas; SILVA, Jonathas Magalhães Pereira da. **Corrupção urbanística, política e participação: a construção social da cidade**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU, Belo Horizonte: Fórum, v. 4, n. 7, 2018, p. 113-138. DOI: 10.55663/rbdu.v4i7.593. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/593>. Acesso em: 24 maio 2022.

BOULOS, Guilherme. **Por que ocupamos? Uma introdução à luta dos sem-teto**. São Paulo: Scortecci, 2012, p. 72.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

\_\_\_\_\_. **REURB – Regularização Fundiária Urbana e a Lei Federal 13.465, de 2017**. Ministério das Cidades, República Federativa do Brasil, 2017.

CANZI, Idir; TEIXEIRA, Marcelo Markus. **A Produção do espaço jurídico-político da cidade: Uma abordagem a partir da teoria de Henri Lefebvre**. Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro, vol. 9, nº 4, 2017, p. 1815-1833.

CARTA AO BRASIL. **Medida provisória nº 759/2016: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil**, 2016. Disponível em <http://www.iab.org.br/sites/default/files/Carta-ao-Brasil-Ultima.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

CARVALHO, Celso S. O Programa Papel Passado. In: ROLNIK, Raquel (org.) **Regularização Fundiária Plena Referências Conceituais**. Brasil: Ministério das Cidades, 2007, p. 12-17.

CASIMIRO, Flávio Henrique Calheiros. As classes dominantes e a nova direita no Brasil contemporâneo. In: SOLANO, E; GÊ, L; MARINGONI, G. (org.) **O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil**. Boitempo Editorial, 2018, p. 41-52.

CHAUÍ, Marilena. **O Que é Ideologia**. 2. ed. São Paulo, Brasiliense. 1981.

CLARK, Taís Freire de Andrade. **Lei 13.465/2017: A Luta da Izidora por regularização fundiária**. III Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas – URBFAVELAS. 2018.

COUTINHO, Carlos Nelson. **O estruturalismo e a miséria da razão**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1974. p. 286.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 6 ed. Artmed. Porto Alegre, 2010.

DENALDI, Rosana.; DIAS, Solange Gonçalves. **Santo André: urbanização de favelas e inclusão social**. 2008.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FERNANDES, Edésio; PEREIRA, Helena Dolabela. **Legalização das Favelas: Qual é o problema em Belo Horizonte?** Planejamento e Políticas Públicas. PPP n. 34. 2010.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. A construção do Direito Urbanístico brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.) **Coletânea de legislação urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 16.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos**. Apresentação de Ana Maria Araújo Freire. Carta-prefácio de Balduino A. Andreola. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

FURTADO, Carlos Ribeiro. **Intervenção do Estado e (re)estruturação urbana. Um estudo sobre gentrificação**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 16, n. 32, 2014, p. 341-363. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cm/v16n32/2236-9996-cm-16-32-0341.pdf>. Acesso em: 27 out. 2020.

GODOI, Marciano Seabra de. **Concentração de renda e riqueza e mobilidade social: a persistente recusa da política tributária brasileira a reduzir a desigualdade**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 235, 2022 p. 61-74. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril\\_v59\\_n235\\_p61](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril_v59_n235_p61).

GONCALVES, Rafael Soares. **Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 23, n. 66, 2009 p. 237-250. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010340142009000200017&lng=en&nr m=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142009000200017&lng=en&nr m=iso). Acesso em 10 set. 2020.

GRAMSCI, Antonio. **Alguns Temas da Questão Meridional**. In: Temas de Ciências Humanas. São Paulo, Grijalbo, n. 1, 1977, p. 19.

HARVEY, David. **Consciousness and the urban experience**. Oxford, Basil Blackwell, 1985.

\_\_\_\_\_. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **A Questão Social no capitalismo**. Revista Temporalis, nº 3. 2ª edição. Ano 2. Brasília, DF: ABEPSS, Odisséia, 2004.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Rio de Janeiro, 2017.

IMPARATO, Ellade e JÚNIOR, Nelson Saule. Regularização Fundiária de Terras da União. In: ROLNIK, Raquel (org.) **Regularização Fundiária Plena Referências Conceituais**. Brasil: Ministério das Cidades, 2007, p. 100-129.

LEFEBVRE, Henry. **Lógica formal / lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

\_\_\_\_\_. **O Direito à Cidade**. São Paulo, Centauro, 2006.

\_\_\_\_\_. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG. (2008a [1970]).

\_\_\_\_\_. **Espaço e Política**. Belo Horizonte: Editora UFMG. (2008b [1973]).

LEFEBVRE, Henry. Space: social product and use value. In.: GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. Trad. de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: USP, 1993.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do sec. XX a 1979**. 308 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos São Paulo**: Boitempo, 2010.

MARX, Karl. & ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. 3. cd. São Paulo, Editorial Presença/Martins Fontes. 2 vols. (trad. de Conceição Jardim e Eduardo Lúcio Nogueira).

MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro a crise econômica**. Petrópolis: Vozes. 1987.

\_\_\_\_\_. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades Uma Trajetória Incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos (org.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O futuro das cidades Brasileiras na Crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, p. 309 – 310.

\_\_\_\_\_. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estud. Av., São Paulo, v. 17, n. 48, 2003, p. 151-166.

MARICATO, Ermínia et al. **Como entender a crise urbana?** São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013.

MOCCI, Maria Angélica.; LEONELLI, Gisela Cunha Viana. **Expansão urbana na legislação urbana brasileira: uma revisão temporal**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico RBDU, 2021, 61-80.

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

MOREIRA, Tomás Antônio; RIBEIRO, Joana Aparecida Z. M. T. **A questão fundiária brasileira no desenho das políticas nacionais de habitação: considerações a partir do início do século XXI**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 18, n. 35, 2016, p. 15-31.

NYCOLAAS, Renee. **A autogestão no Programa Minha Casa Minha Vida - entidades: casos do Fórum de Cortiços e do Movimento Pró-moradia Mário Lago**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2017.

MATTOS, Liana Portilho. Limitações Urbanísticas à propriedade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2001, p. 55-55.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa G. **Regularização fundiária urbana de interesse social brasileiro**. Dissertação (mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2013.

OLIVEIRA, Fernanda Loures de; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **A desordem fundiária no Brasil: análise a partir das origens do problema**. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 11, n. 2, 2020, p. 607-629. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/39622>>. Acesso em: 24 maio 2022.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco José de. **Populações meridionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.

PAMPLONA, Danielle Anne; CARVALHO JUNIOR, Moacir Ribeiro de. **As cidades e a participação democrática: possíveis inovações na política urbana brasileira no pós-1988**. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 9, n. 1, 2017 p. 78-102. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/25764>>. Acesso em: 24 maio 2022.

PEREIRA, Potyara A, P. **A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social**. Revista. Serviço Social e Sociedade. Nº 55. Ano XVIII, Nov. 1997.

\_\_\_\_\_. **Política social: temas & questões**. Cortez, 2008.

PRATES, Jane Cruz, **A Pesquisa Social a partir do Paradigma Dialético-crítico: do Projeto à Análise do Dado**. Diversidade e Estética em Marx e Engels. Campinas. Papel Social, 2016.

PRATES Jane Cruz e PRATES, Flavio Cruz, **Problematizando o uso da técnica de Análise Documental no Serviço Social e no Direito**. Revista Sociedade em debate n 15, Pelotas, UCPEL, 2009.

RAICHELIS, Raquel. **Gestão pública e a questão social na grande cidade**. Revista Lua Nova. São Paulo, n. 69, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n69/a03n69.pdf>. Acesso em: 06/03/2023.

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

\_\_\_\_\_. **Produzir cidade**. PISEAGRAMA, Belo Horizonte, n. 12, p. 90-97, 2018, p. 90-97.

\_\_\_\_\_. **O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, n. 33, 2015, p. 127-154. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3306>. Acesso em: 26/02/2023.

SANTANA, Joana Valente. **Questão urbana e habitacional e Pós-Graduação em Serviço Social no Brasil**. Serviço Social em Revista, Londrina, UEL, v. 21, n. 1, 2018 p. 217-238. Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/34147/24656> Acesso em 15/10/2021.

SILVA, Ricardo Gonçalves da. **Do welfare ao workfare ou da política social keynesiana / fordista à política social schumpeteriana / pós – fordista**. Brasília, 2011, p. 1-222.

STAKE, Robert. E. (1995). **The art of case study research**. Thousand Oaks, CA: Sage.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. (1987). **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Editora Atlas.

UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Brasília, 1998. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 27 out. 2020.

VILLAÇA, Flavio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, 2005.



## 7 APÊNDICES

### APÊNDICE II: Roteiro de Análise dos Documentos

Questão social articulada ao Território e o direito à cidade	Planejamento Urbano e Gentrificação atrelado ao Neoliberalismo	Políticas Públicas de Habitação e Regularização Fundiária
<p>1 Identificação do documento:</p> <p>1.2 Referência completa para citação do documento:</p> <p>1.3 Meio no qual o documento foi publicado:</p> <p>1.4 Ano da publicação do documento:</p> <p>1.5 Categorias Explicativas:</p> <p>1.6 Localização da categoria explicativa:</p> <p>( ) título/manchete</p> <p>( ) resumo/título auxiliar</p> <p>( ) palavras-chave</p>	<p>1 Identificação do documento:</p> <p>1.2 Referência completa para citação do documento:</p> <p>1.3 Meio no qual o documento foi publicado:</p> <p>1.4 Ano da publicação do documento:</p> <p>1.5 Categorias Explicativas:</p> <p>1.6 Localização da categoria explicativa:</p> <p>( ) título/manchete</p> <p>( ) resumo/título auxiliar</p> <p>( ) palavras-chave</p>	<p>1 Identificação do documento:</p> <p>1.2 Referência completa para citação do documento:</p> <p>1.3 Meio no qual o documento foi publicado:</p> <p>1.4 Ano da publicação do documento:</p> <p>1.5 Categorias Explicativas:</p> <p>1.6 Localização da categoria explicativa:</p> <p>( ) título/manchete</p> <p>( ) resumo/título auxiliar</p> <p>( ) palavras-chave</p>
<p>2. Nome do/da autor/autora:</p>	<p>2. Nome do/da autor/autora:</p>	<p>2. Nome do/da autor/autora:</p>
<p>3. Síntese descritiva do documento (descrição sintética do tema central do documento e forma de sua abordagem).</p> <p>3.1. Como o/a autor/autora conceitua/aborda Questão Social?</p> <p>3.2. Como o/a autor/autora conceitua/aborda o conceito de Território?</p> <p>3.2. Como o/a autor/autora conceitua/aborda o Direito à Cidade?</p> <p>3.3. Como é feita a abordagem articulada de Território com Direito à Cidade?</p> <p>3.4. Como o documento apresenta a problemática da produção das cidades brasileira no decorrer da implementação</p>	<p>3. Síntese descritiva do documento (descrição sintética do tema central do documento e forma de sua abordagem).</p> <p>3.1. Como o/a autor/autora conceitua/aborda o Planejamento Urbano?</p> <p>3.2. Como o/a autor/autora conceitua/aborda o conceito de Gentrificação?</p> <p>3.2. Como o/a autor/autora aborda a relação do Planejamento Urbano com os impactos das políticas urbanas neoliberais?</p> <p>3.3. Como o/a autor/autora aborda a relação da Gentrificação com os impactos das políticas urbanas neoliberais?</p>	<p>3. Síntese descritiva do documento (descrição sintética do tema central do documento e forma de sua abordagem).</p> <p>3.1. Como o/a autor/autora conceitua/aborda as Políticas Públicas de Habitação?</p> <p>3.2. Como o/a autor/autora conceitua/aborda o procedimento de Regularização Fundiária?</p> <p>3.2. Como o/a autor/autora aborda a relação das Políticas Públicas de Habitação com os procedimentos de Regularização Fundiária?</p> <p>3.3. Como o documento apresenta a problemática da produção das cidades brasileira no decorrer da implementação</p>

<p>das políticas de gestão do solo urbano e acesso à habitação?</p> <p>3.5. Transcrição de conceitos ou extratos do texto considerados relevantes:</p>	<p>3.4. Como o documento apresenta a problemática da produção das cidades brasileira no decorrer da implementação das políticas de gestão do solo urbano e acesso à habitação?</p> <p>3.5. Transcrição de conceitos ou extratos do texto considerados relevantes:</p>	<p>das políticas de gestão do solo urbano e acesso à habitação?</p> <p>3.4. Transcrição de conceitos ou extratos do texto considerados relevantes:</p>
4. Outras observações	4. Outras observações	4. Outras observações



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação  
Av. Ipiranga, 6681 – Prédio 1 – Térreo  
Porto Alegre – RS – Brasil  
Fone: (51) 3320-3513  
E-mail: [propesq@pucrs.br](mailto:propesq@pucrs.br)  
Site: [www.pucrs.br](http://www.pucrs.br)