



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS



EMANUELE BANI

CONTRADIÇÕES MARANHENSES: a Política de Regularização Fundiária Urbana
(REURB) entre financeirização, clientelismo e cooptação

São Luís
2023

EMANUELE BANI

CONTRADIÇÕES MARANHENSES: a Política de Regularização Fundiária Urbana
(REURB) entre financeirização, clientelismo e cooptação

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (PPGPP-UFMA) como requisito para obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Raimunda Nonata do Nascimento Santana

Coorientador: Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett

São Luís

2023

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Bani, Emanuele.

CONTRADIÇÕES MARANHENSES : a Política de Regularização Fundiária Urbana REURB entre financeirização, clientelismo e cooptação / Emanuele Bani. - 2023.

173 f.

Coorientador(a): Carlos Frederico Lago Burnett.

Orientador(a): Raimunda Nonata do Nascimento Santana.

Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2023.

1. Estado. 2. Maranhão. 3. Produção capitalista do espaço. 4. Questão fundiária urbana. 5. REURB. I. Lago Burnett, Carlos Frederico. II. Nascimento Santana, Raimunda Nonata do. III. Título.

EMANUELE BANI

CONTRADIÇÕES MARANHENSES: a Política de Regularização Fundiária Urbana (REURB) entre financeirização, clientelismo e cooptação

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (PPGPP-UFMA) como requisito para obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Raimunda Nonata do Nascimento Santana (Orientadora)
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett (Coorientador)
Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)

Prof^ª. Dr^ª. Franci Gomes Cardoso
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Prof^ª. Dr^ª. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Prof^ª. Dr^ª. Zulene Muniz Barbosa
Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)

Dedico este trabalho à minha família e aos que não se adaptam, aos que escolhem lutar, aos que não se vendem, aos que não desistem, aos que não se curvam a serem aniquilados por esta guerra. Em particular, ao meu grande amigo Bauí, ao qual dedico também este trabalho.

AGRADECIMENTOS

Há alguns anos tive a oportunidade de descobrir que escrever os agradecimentos de um trabalho acadêmico não é tão fácil como parece. Sempre há o risco de cometer algumas injustiças. Mas, ao mesmo tempo, aprendi que se trata de um gesto de profundo respeito para com as pessoas que, inevitavelmente, te acompanham no longo caminho de estudos e pesquisas. Afinal ninguém faz nada sozinho.

O reconhecimento inicial é para a Universidade Federal do Maranhão, em particular para o Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP – pela oportunidade que me foi dada. Reconhecimento que se estende ao corpo técnico e administrativo, bem como ao corpo docente, que com sua vasta experiência contribuiu de forma decisiva para meu aperfeiçoamento profissional e humano.

Agradecimento especial aos meus “orientadores”, a Prof^ª. Dr^ª. Raimunda Nonata do Nascimento Santana (Orientadora) e o Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett (Coorientador) pelas justas observações, as necessárias exigências e, sobretudo, pela disponibilidade em me ajudar sempre que eu precisei. Sento-me muito honrado em ter sido orientado por pessoas tão humanas quanto competentes e comprometidas com as causas populares.

Agradeço também às professoras integrantes da minha Banca de Qualificação – Franci Gomes Cardoso e Salviana de Maria Pastor Santos Sousa – pelas preciosas contribuições ao trabalho, e às professoras Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira e Valéria Ferreira Santos de Almada Lima pelo importante auxílio durante o período de condução do PPGPP.

Aos amigos(as) da turma (mestrado e doutorado), em especial modo a Karoline, Lorena, Safira e Selma, com as quais compartilhei momentos inesquecíveis e a Alcione, Anso, Edgar, Glaucejane, Jonadabe, Mara, Marlene e Thayana, pelo companheirismo na labuta do doutorado. Agradecimento especial igualmente a Clara e Gisele, companheiras de trabalho de campo, a Ângela, por sempre estar disponível para atender às minhas demandas; e ao professor Gabriel, pela sua importante contribuição.

Aos que colaboraram com seus depoimentos para a pesquisa: Jessica Pereira Arruda Lima, Kênia Delano, Luís Carlos Reis (Carlito), Manuel Lacerda, Creuzamar de Pinho, Maria Lazara Privado, Maria José, Paula Aracy Miranda Oliva,

Roberto Furtado, Sebastião Pereira da Silva, Taciana Conceição Maria Pinto Bezerra (Belinha), Yata Anderson Gonzaga Masullo.

Por último, mas não menos importante, toda gratidão a minha esposa Carina (desculpa se escrevi seu nome com a C!) e aos meus filhos Rafael e Christian, que caminharam ao meu lado, me encorajando e dando força nessa etapa da vida.

Vivo, sono partigiano. Perciò odio chi non parteggia, odio gli indifferenti

Antonio Gramsci

RESUMO

Formulada sob a orientação do método do materialismo histórico-dialético, esta tese analisa alguns dos modos mediante os quais a política pública de regularização fundiária estabelecida pelo Estado brasileiro, ao mesmo passo e contraditoriamente, incide sobre as condições de acesso das classes populares à terra urbana com fins de construção da moradia, reiteram o regime jurídico da propriedade privada da terra, contribuem para a configuração de fronteiras substantivamente permeáveis entre o legal e o ilegal reprodutoras de desigualdades e sustentam o círculo recorrente do modelo desigual de produção do espaço urbano. Tendo surgido no Brasil em resposta à força da construção de ocupações populares de áreas para morar e à crescente pressão popular dos movimentos urbanos dos anos 1970/1980 por moradia e Reforma Urbana, a regularização fundiária se consolidou como uma das diretrizes da política urbana nacional, principalmente a partir da Lei nº. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, que legisla sobre instrumentos urbanísticos voltados para regularizar territórios urbanos ocupados, mas excluídos da propriedade fundiária legal. Partindo desse contexto sócio-político e jurídico, mediante pesquisa teórica e documental, a tese reconstitui e demarca determinações que relacionam a Lei Federal nº 13.465/2017 (Lei da REURB), atual marco regulatório nacional da regularização fundiária de áreas rurais e urbanas: 1) à apropriação sistêmica da regularização fundiária, reforçada por pressões do capitalismo financeiro, pelo alargamento da internacionalização dos mercados imobiliários e pela expansão de fronteiras econômicas; 2) à políticas recentes do Banco Mundial sobre o controle da terra favoráveis ao ordenamento de ações estatais voltadas para o registro de propriedade em massa, que possibilita a transformação do enorme estoque fundiário brasileiro em ativo financeiro. São determinantes e relações que permitem apreender a REURB como ação estratégica à inserção do Brasil nos circuitos do capitalismo financeiro podendo, por conseguinte, ser analisada como um projeto de ajuste do Estado brasileiro às pressões do capital internacional associadas a interesses de classe e de setores empresariais-imobiliários e rentistas. No aprofundamento desses temas de análise, enfatizando expressões da efetivação da REURB em áreas urbanas específicas, esta tese, tendo por eixo central a questão fundiária na Ilha do Maranhão, com base em pesquisa teórica, documental, observação direta, entrevistas e evidências empíricas, caracteriza o Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana concretizado no estado do Maranhão nos governos Flavio Dino (2015-2021) destacando aspectos institucionais, estratégias políticas, apropriações clientelistas e sujeitos. Os resultados da investigação sobre tal Programa permitem demarcar relações e contradições recorrentes na “legalização” da “cidade ilegal”, que se expressam, de um lado, pela atenção às necessidades da acumulação econômica e, do outro, por práticas clientelistas e populistas junto população das ocupações urbanas definidas como beneficiárias. Conclui-se, assim, que a REURB proposta pelo Estado brasileiro para garantir e ampliar as condições de acesso ao direito à moradia, mediante a superação da ilegalidade em relação à propriedade da terra, tende, pelas contradições que lhes são próprias, a agravar o cenário de desigualdades e de disputas pela terra presente nas cidades brasileiras.

Palavras-chave: produção capitalista do espaço; propriedade privada; questão fundiária urbana; financeirização; Estado; REURB; Maranhão.

ABSTRACT

This thesis, formulated under the historical-dialectical materialism, analyzes some of the ways, through which the public policy of land regularization established by the Brazilian State, at the same time and contradictorily, focuses on the conditions of access of the popular classes to urban land for the purpose of housing construction, reiterates the legal regime of private land ownership, contributes to the configuration of substantively permeable boundaries between legal and illegal, reproducing inequalities and sustaining the circle of the unequal model of production of urban space. The land regularization emerged in Brazil in response to the strength of the construction of popular occupations of areas to live and to the growing popular pressure of the urban movements of the 1970s/1980s for housing and Urban Reform, land regularization was consolidated as one of the guidelines of the national urban policy, mainly from Law number. 10,257/2001 – named as Estatuto da Cidade, which legislates on urban instruments aimed at regularizing occupied urban territories, but excluded from legal land ownership. Considering this socio-political and legal context, through theoretical and documentary research, this thesis reconstitutes and demarcates determinations that relates the Federal Law nº 13.465/2017 (Lei da REURB), current national regulatory framework for land regularization in rural and urban areas: 1) the systemic appropriation of land regularization, reinforced by pressures from financial capitalism, by the expansion of the internationalization of real estate markets and by the expansion of economical borders; 2) the recent policies of the World Bank on land control favorable to the ordering of state actions aimed at mass property registration, which makes it possible to transform the enormous Brazilian land stock into a financial asset. The relationships that allow apprehending the REURB as an strategic action are decisive for the insertion of Brazil in the circuits of financial capitalism and can, therefore, be analyzed as a project of adjustment of the Brazilian State to the pressures of international capital associated with class interests and business sectors, real estate and rentiers. In deepening these themes of analysis, emphasizing expressions of the effectiveness of the REURB in specific urban areas, this thesis, presenting as its central axis the land issue in Ilha do Maranhão, based on theoretical and documental research, direct observation, interviews and empirical evidence, characterizes the Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana, carried out in the Brazilian state of Maranhão in the Flavio Dino governments (2015-2021), highlighting institutional aspects, political strategies, clientelistic appropriations and subjects. The results of the investigation into this Program allow to demarcate recurrent relationships and contradictions in the “legalization” of the “illegal city”, which are expressed, on the one hand, by attention to the needs of economic accumulation and, on the other hand, by clientelistic and populist practices with the population. of urban occupations defined as beneficiaries. It was possible to concluded, therefore, that the REURB proposed by the Brazilian State to guarantee and expand the conditions of access to the right to housing, by overcoming the illegality in relation to land ownership, tends, due to the contradictions that are inherent to them, to aggravate the scenario of inequalities and disputes over land present in Brazilian cities.

Keywords: capitalist production of space; private propriety; urban land issue; financialization; State; REURB; Maranhão.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa de localização dos municípios da Ilha do Maranhão.....	26
Figura 2 - Zoneamento da cidade de São Luís (1938)	63
Figura 3 - Plano de expansão da cidade de São Luís (1958)	66
Figura 4 - Area de intervenção do Projeto PAC-Rio Anil.....	80
Figura 5 - “Palafitas serão apartamentos”	81
Figura 6 - Residencial Mato Grosso na Zona rural de São Luís.....	87
Figura 7 - Prefeito Eduardo Braide e ministro do Desenvolvimento, Rogério Marinho, assinam termo de retomada de obras dos residenciais Mato Grosso I e II	88
Figura 8 - Conjunto residencial “Novo Horizonte” no município de Paço do Lumiar	89
Figura 9 - Conjunto residencial “Pitangueira” no município de São José de Ribamar.....	90
Figura 10 - CGJ-MA articula ações de regularização fundiária na Região do MATOPIBA-MG.....	118
Figura 11 - Assentamentos informais com ações de regularização fundiária na Ilha do Maranhão	121
Figura 12 - Anúncio de novos investimentos realizados pelo Governo Flavio Dino.....	127
Figura 13 - Acordos de cooperação técnica no âmbito da regularização fundiária	129
Figura 14 - Fábio Gentil, Amanda, Daniella, Carlos Brandão e Flávio Dino durante a campanha eleitoral para governador do estado do Maranhão	130
Figura 15 - Condições da infraestrutura e moradia na região da Vila Cafeteira .	133
Figura 16 - Notícias sobre ações de regularização fundiária da SECID em Paço do Lumiar	139

Figura 17 - Notícia "Regularização fundiária é tema de debate entre vereadores"	145
Figura 18 - Secid discute regularização fundiária com a comunidade da Liberdade e adjacências	147
Figura 19 - Governo debate regularização fundiária com comunidade da Alemanha	147
Figura 20 - Cerimônia de entrega de títulos de propriedade	149
Figura 21 - Entrega de títulos aos moradores da Vila Palmeira	150
Figura 22 - Notícia de famílias retiradas de área de risco no Bairro Sacavem...	153

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 - Forças sociais atuantes nos diferentes processos de construção da habitação.....	83
Gráfico 1 - PMCMV na Ilha do Maranhão	86
Tabela 2 - Etapas do processo de Regularização Fundiária Urbana desenvolvido pela SECID/MA	135

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALUMAR - Consórcio de Alumínio do Maranhão
AMCOL - Associação de Moradores da Cidade Olímpica
BNH - Banco Nacional de Habitação
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAR - Cadastro Ambiental Rural
CEAPOC - Centro de Apoio à Organização Comunitária do Maranhão
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
COHAB - Companhia de Habitação
COHAFUMA - Cooperativa Habitacional dos Funcionários da Universidade Federal do Maranhão
COHAMA - Cooperativa Habitacional do Maranhão
CRA - Certificados de Recebíveis Agrícolas
CRI - Certificados de Recebíveis Imobiliários
CVRD - Companhia Vale Rio Doce
DVGTT - Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais
DEM - Democratas
DER-MA - Departamento Estadual de Estradas de Rodagem do estado do Maranhão
FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FNUR - Fórum Nacional de Reforma Urbana
FIEMA - Federação das Indústrias do estado do Maranhão
IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil
IAPB - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários
IAPC - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciais
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IPASE - Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado
IPEM - Instituto de Previdência do estado do Maranhão
LCA - Letras de Crédito do Agronegócio
MCMV – Minha Casa Minha Vida
MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional

MNRU - Movimento Nacional de Reforma Urbana
ONG - Organizações não Governamentais
ONU - Organização das Nações Unidas
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PCVA - Programa Casa Verde e Amarela
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida
PPGPP/UFMA - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
PT - Partido dos Trabalhadores
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PTC - Partido Trabalhista Cristão
PPS - Partido Popular Socialista
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PP - Partido Progressistas
PROS - Partido Republicano da Ordem Social
PPA – Plano Plurianual
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
REURB/MA - Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana no Maranhão
RU - Reforma Urbana
SECID - Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano
SINDUSCON-MA - Sindicato das Indústrias da Construção Civil do estado do Maranhão
SHF - Serviço Federal de Habitação
SEDIHPOP - Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular
TJMA - Tribunal de Justiça do Maranhão
UEMA - Universidade Estadual do Maranhão
UFMA - Universidade Federal do Maranhão
ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social
ZIS - Zonas de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	PROBLEMÁTICA FUNDIÁRIA URBANA NA PARTICULARIDADE BRASILEIRA: fundamentos teórico-históricos	31
2.1	Urbanização desigual: a especificidade da constituição do urbano no Brasil	31
2.2	Terra, capital e trabalho: o conflito de classes em torno do ambiente urbano	34
2.3	Dominância financeira e espaço urbano: transformações recentes no Brasil	47
3	QUESTÃO FUNDIÁRIA URBANA NA ILHA DO MARANHÃO	56
3.1	Gênese e consolidação de um padrão periférico de ocupação da terra urbana	56
3.2	Colonização da cidade: a Ilha do Maranhão sob a lógica do processo de financeirização da terra e moradia	71
4	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: determinantes, escalas político-governamentais e interesses em jogo no Maranhão	92
4.1	Da legislação sobre regularização fundiária urbana no Brasil	92
4.2	Origem e ascensão da REURB: o protagonismo do Banco Mundial e as ideias de Hernando de Soto	106
4.3	Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana nos governos Flavio Dino: aspectos institucionais, estratégias políticas, sujeitos políticos, alianças estratégicas, apropriações clientelistas e capilaridade	115
4.4	Contradições recorrentes na “legalização” da “cidade ilegal” na Ilha do Maranhão: experiências de regularização fundiária em Paço do Lumiar e nas margens do Rio Anil como referências	132
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	155
	REFERÊNCIAS	160

1 INTRODUÇÃO

Poetas e mendigos, músicos e profetas, guerreiros e malandros, todos nós, criaturas daquela realidade desaforada, tivemos que pedir muito pouco à imaginação, porque para nós o maior desafio foi a insuficiência dos recursos convencionais para tornar nossa vida acreditável. Este é, meus amigos, o nó da nossa solidão.

Gabriel Garcia Márquez

Em 1982, ao receber o Prêmio Nobel de Literatura, o escritor colombiano Gabriel Garcia Márquez expôs ao mundo as mazelas do continente latino-americano, um continente lacerado por décadas de ditaduras e conflitos, marcado por profundas injustiças e “amarguras sem conta”, enfim condenados a viver à mercê da opressão e do saqueio das potências imperialistas. Com toda sua genialidade, denunciou a miséria e o tormento da América Latina, “essa pátria imensa de homens alucinados e mulheres históricas, cuja tenacidade sem fim se confunde com a lenda”; um continente de realidades “assombrosas”, com destino, todavia, ainda incerto, pois

nós, os inventores de fábulas que acreditamos em tudo, nós sentimos no direito de acreditar que ainda não é demasiado tarde para nos lançarmos na criação da utopia contrária. Uma nova arrasadora utopia da vida, onde ninguém possa decidir pelos outros até mesmo a forma de morrer, onde de verdade seja certo o amor e seja possível a felicidade, e onde as estirpes condenadas a cem anos de solidão tenham, enfim e para sempre, uma segunda oportunidade sobre a terra¹.

Constatamos, infelizmente, que a “utopia contrária” esperada pelo escritor colombiano ainda não se concretizou e nenhuma “segunda oportunidade sobre a terra” se materializou. Muitas das mazelas do continente ainda não foram curadas, a maioria das “veias” continuam abertas (GALEANO, 2000) e muitos nós, ainda, não foram desatados. Um deles, o da terra, continua a se situar no centro dos conflitos sociais, ainda que de forma renovada, participando, seja no campo ou na cidade, o processo de concentração de poder e riqueza.

¹ <https://homoliteratus.com/solidao-da-america-latina-discurso-de-garcia-marquez-no-nobel-de-literatura/>.

No Brasil, um expressivo exemplo está na dificuldade das classes populares no acesso à terra urbanizada e moradia digna nas cidades, situação que passa a ter inequívoca centralidade no explosivo crescimento das ocupações urbanas e das favelas, espaços marcados pela precariedade das condições habitacionais e insegurança em relação a posse. Com o ingresso do país no circuito da valorização financeira e a transformação da propriedade imobiliária e da moradia em “uma das mais novas e poderosas fronteiras de expansão do capital financeiro” (ROLNIK, 2019, p. 14), a disputa pela terra urbana acirrou-se ainda mais, aumentando a pressão sobre moradores de baixa renda dos assentamentos informais, submetidos “a constante ameaças de espoliação de seus ativos territoriais” (ROLNIK, 2019, p. 152).

Nesse cenário, a alteração do marco normativo e a adoção de um modelo de regularização fundiária baseado primordialmente na legalização formal da posse da terra por meio da emissão de títulos de propriedade individual, graças ao papel difusor da lógica financeira e neoliberal exercido pelos organismos multilaterais e à correlação de forças presentes no Parlamento após golpe jurídico-parlamentar de 2016, tem estabelecido as condições para a promoção da “homogeneização do regime jurídico da terra no Brasil, pressuposto para uma nova etapa do processo de mercantilização da terra e aprofundamento de seu processo de financeirização” (RIBEIRO, 2021, p. 15).

A problematização e a análise desse campo de questões têm destaque na presente tese, que tem como objetivo central analisar alguns dos modos mediante os quais políticas públicas de regularização fundiária estabelecidas pelo Estado brasileiro, ao mesmo passo e contraditoriamente, incidem sobre as condições de acesso das classes populares à terra urbana com fins de construção da moradia, reiteram o regime jurídico da propriedade privada da terra, contribuem para a configuração de fronteiras substantivamente permeáveis entre o legal e o ilegal reprodutoras de desigualdades e sustentam o círculo recorrente do modelo desigual de produção do espaço urbano capitalista, contemplando uma incursão específica à experiência de regularização fundiária desenvolvida no estado do Maranhão/Brasil.

Na construção e problematização do objeto de estudo configurado nesta tese contribuíram as reflexões acumuladas durante o período do Mestrado quando, na condição de mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), tomando por base a expansão do espaço urbano no município de São Luís, capital do estado

Maranhão, e a singular produção da vida urbana no bairro Vila Progresso (BANI, 2016), constatei que a informalidade havia se tornado alternativa obrigatória para os habitantes que se viram impedidos de adquirir suas moradias no mercado formal de habitações ou via políticas públicas de moradia. Para mim, geógrafo italiano, isso representava uma situação inusitada, no sentido de que a profunda desigualdade socioespacial que se abria diante dos meus olhos questionadores, aqueles que, no dizer de Novaes (1988, p. 9), desejam sempre mais “do que lhe é dado a ver”, assumia proporções gigantescas que nunca tinha visto e, como tal, despertava, também, um interesse notável.

Tal interesse fez surgir a intenção de conhecer e acompanhar de perto as condições de vida “de outras tantas pessoas”, moradores de assentamentos informais populares na cidade de São Luís e graças aos quais me dei conta da extrema vulnerabilidade de indivíduos e famílias, submetidos a verdadeira “espoliação urbana” (KOWARICK, 2000, p. 22). Mas, o que mais chamou a minha atenção foi o profundo sentido de instabilidade em que viviam os moradores desses territórios, constantemente investidos pelo “mundo da política”, que ali negocia recursos públicos em troca de favores político-eleitorais (ROLNIK, 2019, p. 182). Tomado pela utopia da “cidade para todos”, me envolvi com algumas lideranças, acompanhando-as na luta pela integração dos assentamentos ilegais à estrutura formal-legal da cidade, convencido de que esse seria o caminho para que a população desses territórios passasse a existir como parte da cidade e, por isso, ser reconhecida com o status de portador de direitos. Naquele momento, minha ingenuidade me levava a pensar que a regularização fundiária da terra fosse capaz de derrogar de uma vez por todas os estigmas, a insegurança e a instabilidade dos territórios populares e encaminhá-los para conquistas futuras.

Foi o aprofundamento dos estudos ainda durante o período do Mestrado que se encarregou de descortinar para mim a realidade urbana no Brasil, que se expressa, dentre outros, pela existência de um grande contingente populacional de pobres e despossuídos nas cidades. Isso acabou por me levar a novas reflexões em relação, principalmente, à mediação do Estado na luta pelo acesso à cidade. Inquietações, que se tornaram, a partir de 2019, novos objetivos acadêmicos no âmbito do curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (PPGPP/UFMA). Nesse caso, as reflexões sobre a política de regularização fundiária urbana proposta pelo Estado brasileiro

tomaram centralidade, considerando que essa política se consolidou como uma das principais diretrizes da política urbana do Estado, ainda que persistam processos judiciais de remoções de habitantes de assentamentos urbanos informais em cidades do Brasil. O que realmente sentia era a necessidade de avançar em relação à compreensão dos motivos que levaram o Estado brasileiro a conformar a regularização fundiária como política pública em assentamentos populares. Compreensão, que ainda era incipiente, voltada principalmente para a questão do que ela representa como demanda dos moradores.

Inicialmente atraído pelo desafio de “avaliar” a política, identifiquei a possibilidade de realizar uma pesquisa avaliativa, na perspectiva de identificar os avanços em condições sociais e humanas em decorrência da implementação da política. O salto qualitativo na dimensão e na profundidade da análise veio graças às orientações recebidas e que identificaram no projeto o risco de “comprarmos” a agenda da política pública, ocupando parte significativa do tempo para identificar “falhas” (na concepção, na implementação, na avaliação, nos recursos técnicos e financeiros, enfim na política em si), em vez de colocar em tela de juízo determinados interesses que, quando elucidados, deixam de obscurecer o papel de “comunidade ilusória” que o Estado capitalista encena, no contexto da lutas de classes, perante os desorganizados e despossuídos.

A partir de tais preocupações, a análise que adotamos se dedicou ao conteúdo e significado da política, procurando evitar métodos e técnicas “desprovidos de criticidade acerca do conteúdo e papel do Estado e das políticas sociais no enfrentamento das desigualdades sociais”, mais preocupados “com a medição e desempenho de uma suposta intervenção técnica e neutra do Estado, do que [...] em revelar suas funções e papel na produção e reprodução das desigualdades sociais (BOSCHETTI, 2009, p. 3). Para tanto, era preciso ir além da configuração da política em suas manifestações imediatas e formais: era necessário ultrapassar a aparência do real e chegar àquelas “forças motrizes mais profundas da história que, na realidade, movem os acontecimentos” (LUCAKS, 2003, p. 414-415).

Justifica-se, assim, a opção pelo materialismo histórico-dialético, método que possibilitou reproduzir, no plano do pensamento, o movimento real do objeto de estudo, capturando suas determinações, conexões íntimas e contradições, enfim, sua essência (NETTO, 2011). O que no início da investigação era uma representação caótica da realidade (a manifestação imediata da política) transformou-se, após a

“viagem de retorno”, numa “rica totalidade de determinações”, que aparece aqui não mais como ponto de partida, mas como resultado de um processo de síntese, dado que “o concreto é concreto por ser a síntese de múltiplas determinações” (MARX, 2008, p. 258).

Ancorados na crítica ao método da economia política clássica, elaborada por Marx em sua obra *Crítica da economia política*², entendemos que o conhecimento do real é essencialmente um processo de “destruição da pseudoconcreticidade, isto é, da fetichista e aparente objetividade do fenômeno” (KOSIK, 1976, p. 61). Para ir além da aparência factual, o pesquisador precisa adotar um caminho metodológico de busca de determinações (NETTO, 2011) que “procede do todo para as partes e das partes para o todo, dos fenômenos para as essências e da essência para os fenômenos, da totalidade para as contradições e das contradições para a totalidade” (KOSIK, 1976 p. 41).

Isto significou adotar categorias analíticas “nucleares” do método do materialismo histórico-dialético como a totalidade, contradição e mediação (NETTO, 2011, p. 58), além de outras categorias teórico-históricas afetas ao objeto de estudo tais como terra, propriedade privada, produção capitalista do espaço urbano, capitalismo periférico, questão fundiária urbana, Estado, financeirização e políticas públicas urbanas.

Ressaltamos que a perspectiva da totalidade impõe o reconhecimento que a realidade é essencialmente um todo articulado, complexo, contraditório e em permanente transformação (KONDER, 1981). Isso significa

de um lado, que a realidade objetiva é um todo coerente em que cada elemento está, de uma maneira ou de outra, em relação com cada elemento e, de outro lado, que essas relações formam, na própria realidade objetiva, correlações concretas, conjuntos, unidades, ligados entre si de maneiras completamente diversas, mas sempre determinadas (LUKÁCS, 1967, p. 240).

² Marx anotou que a “população é uma abstração se deixo de lado as classes que a compõem. Essas classes são, por sua vez, uma palavra sem sentido se ignoro os elementos sobre os quais repousam, por exemplo: o trabalho assalariado, o capital etc. Esses supõem a troca, a divisão do trabalho, os preços etc. O capital, por exemplo, não é nada sem trabalho assalariado, sem valor, dinheiro, preços etc. Se começasse, portanto, pela população, elaboraria uma representação caótica do todo e, por meio de uma determinação mais estrita, chegaria analiticamente, cada vez mais, a conceitos mais simples; do concreto representado chegaria a abstrações cada vez mais tênues, até alcançar as determinações mais simples. Chegado a esse ponto, teria que voltar a fazer a viagem de modo inverso, até dar de novo com a população, mas dessa vez não como uma representação caótica de um todo, porém como uma rica totalidade de determinações e relações diversas (MARX, 2008, p. 258).

A compreensão desses aspectos da totalidade implica então no reconhecimento que a realidade e a essência desta só podem ser compreendidas quando as mediações entre as partes que compõem esse complexo articulado, “são postas à luz” (LUKÁCS, 1978, p. 106). Logo, o uso da categoria mediação como recurso metodológico de análise para reconstruir o movimento do nosso objeto de estudo é aqui tomado como central.

Faz-se necessário, entretanto, esclarecer o nosso entendimento sobre a mediação enquanto categoria marxiana de análise da realidade, para diferenciá-la do uso corriqueiro do termo, “mediação de conflitos”, alinhado aos valores e ideologias conservadoras. De fato, diferentemente dos princípios norteadores da “metodologia mediação de conflitos”, muito distantes de expressar uma reflexão crítica da realidade, assumimos aqui a perspectiva de pensá-la como uma categoria que possibilita a superação do imediatismo, que

só pode ser enfrentado através desta via: da apreensão das mediações que constituem processos sociais e os vinculam a outros, já que estes só se explicam no seu movimento de constituição, na sua historicidade e na relação com os outros processos que se movimentam numa perspectiva de totalização (GUERRA, 2013, p. 52).

De fato, a compreensão sobre alguns modos mediante os quais a política de regularização fundiária incide sobre as condições de acesso das classes populares à terra urbana com fins de construção da moradia, reiteram o regime jurídico da propriedade privada da terra, contribuem para a configuração de fronteiras substantivamente permeáveis entre o legal e o ilegal reprodutoras de desigualdades e sustentam o círculo recorrente do modelo desigual de produção do espaço urbano requereu um movimento de superação da imediaticidade. Tal movimento se fez necessário porque através dele foi possível compreender os processos políticos, sociais e econômicos que produzem a cidade e, de fato, contribuem para explicitar a realidade em seu permanente movimento.

Mas adotar o método do materialismo histórico-dialético significou, também, reconhecer que o fenômeno é constituído por aspectos contraditórios e conflitantes, que operam como “unidade de forças opostas em luta recíproca” (LUCAKS, 2007, p. 59). É, de fato, no campo das contradições que assumimos o desafio de pensar os elementos constitutivos das categorias teóricas que constituem a articulação interna do nosso objeto de estudo, a partir do conceito de urbano, tratado

aqui, após a leitura de obras de autores como Karl Marx, Friedrich Engels, Henry Lefebvre, Jean Lojkine, David Harvey, Flávio Villaça, Milton Santos, Francisco de Oliveira e Massimo Quaini, não como simples arranjo demográfico, nem como face oposta do rural numa perspectiva dualista, mas como processo contraditório, complexo e articulado, determinado pela dinâmica das forças produtivas dentro da sociedade capitalista.

Apoiadas nas formulações desenvolvidas por Marx no *Capital*, as indicações teórico-analíticas de Lojkine (1981) orientam que a cidade deve ser vista como “elemento-chave” das relações de produção capitalista e situada como “um dos lugares decisivos da luta de classes” (LOJKINE, 1981, p. 122), haja vista as possibilidades que ela oferece ao processo de acumulação econômica, ao mesmo tempo em que se apresenta como a “expressão territorial da socialização contraditórias das forças produtivas no modo de produção capitalista” (SANTOS, 1982, p. 31).

A partir desse entendimento, é possível então compreender o funcionamento da cidade capitalista e estudá-la como um produto de relações contraditórias, que refletem a contradição principal entre uma produção imposta pelo desenvolvimento da acumulação capitalista e uma produção como condição, meio e produto da vida social (CARLOS, 1994, 2014). Conforme destaca Harvey (1982), enquanto o capital procura lucrar com a produção de elementos construídos, a força de trabalho procura se proteger e lutar para a apropriação de elementos importantes para sua reprodução, como a habitação, o transporte, o lazer, e outros recursos.

E é nesta direção que analisamos os conflitos em torno do acesso à terra e moradia nas cidades e que se manifestam nas diferentes formas de uso e apropriação do solo urbano. Nesse caso, tomando a perspectiva marxista assentada nos estudos sobre a produção do espaço e as contradições da cidade capitalista, entendemos e destacamos que a terra é uma mercadoria singular, capaz de possibilitar a apropriação de uma renda para seu dono (HARVEY, 1982; MARX, 2017). Trata-se de um valor de uso da terra que atua sobre a configuração da segregação urbana, na medida em que incide sobre as formas de acesso e distribuição da população. Um processo que se expressa de forma mais nítida nas cidades da periferia do capitalismo, como as brasileiras, cujas dinâmicas têm sido marcadas desde suas gêneses pela extrema concentração de riqueza e poder, em função do caráter subordinado e excludente que elas têm tido dentro do sistema capitalista.

O problema que se impõe é saber quem produz esse valor de uso da terra que tende a precarizar as condições de acesso das classes populares à terra urbana. Nesse caso, a ponderação de Ermínia Maricato é bastante instrutiva, pois explicita muito bem o que ocorre com essa riqueza que “aparenta flutuar no espaço e aterrissar em determinadas propriedades” (MARICATO, 2015, p. 23). Ela aponta o papel fundamental da ação estatal, na medida em que a legislação e os investimentos urbanos se tornam elementos centrais desse mecanismo, valorizando (ou menos) determinados imóveis ou bairros.

Essa compreensão evidencia a necessidade de se pensar o Estado para além de sua aparência de “comunidade ilusória” defensora do interesse geral. Estudos marxistas sobre o Estado já têm demonstrado sua natureza de classe, no sentido de pensá-lo como instância necessária à manutenção da ordem burguesa e das relações econômicas capitalistas. Harvey (1982), por exemplo, ressalta o papel crucial do Estado e de certas estruturas institucionais da lei na operacionalização do processo de acumulação no ambiente construído das cidades. Tal determinação se encontra, inclusive, em certas expressões do processo de urbanização capitalista do Brasil, como a invasão de terras urbanas, uma prática aparentemente fruto da ação isolada de indivíduos e comunidades, mas que na verdade vem sendo definida pelo modelo de planejamento e gestão urbana do Estado, atento às necessidades da acumulação numa economia periférica como a brasileira, como também a manter o controle político sobre as classes subalternas.

Importante enfatizar que essa presença do Estado no urbano continua sendo condição imprescindível para o capitalismo contemporâneo “sob dominância financeira”. A busca por novas frentes de expansão para o capital tem exigido novos e renovados esforços por parte do Estado, “motivado”, por exemplo, a realizar a conversão completa da terra em mercadoria e ativo financeiro (RIBEIRO, 2021). Nesse caso, ganha destaque o instrumento da regularização fundiária, já que ele permite a uniformização do regime jurídico da terra sob o paradigma da propriedade privada. Trata-se de uma política pública que no Brasil cresceu em importância principalmente a partir da Lei nº 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, que tem introduzido instrumentos urbanísticos para regularizar áreas urbanas ilegais.

A questão é que apesar dos “significativos avanços sociais” (ALFONSIN, 2003) trazidos pela Lei nº 10.257/2001 e sucessivas legislações a respeito da

regularização fundiária (FERNANDES, 2022), a política tem participado ativamente à promoção da propriedade privada individual da terra, tão cara ao direito burguês e às exigências dos mercados financeiros e imobiliários, ainda mais hoje, graças ao novo marco regulatório nacional da regularização fundiária, a Lei Federal nº 13.465/2017 (Lei da REURB), que por meio de seus dispositivos, traz ao ordenamento uma política voltada para o registro de propriedade em massa, muito adotada em programas já difundidos em outros países e financiados pelos organismos internacionais como o Banco Mundial, com base nas ideias formuladas pelo economista peruano Hernando de Soto, considerado o fator das políticas de formalização dos direitos de propriedade e escrituração de terras como meio de desenvolvimento das economias “subterrâneas”.

A partir dessas indicações teórico-analíticas que demarcam determinações que permitem apreender a REURB como ação estratégica à inserção do Brasil nos circuitos do capitalismo financeiro, reforçada por pressões de organismos multilaterais, como o Banco Mundial, favoráveis ao ordenamento de ações estatais voltadas para o registro de propriedade em massa, que possibilita a transformação do enorme estoque fundiário brasileiro em ativo financeiro, caracterizamos o Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana concretizado no estado do Maranhão nos governos Flavio Dino (2015-2021), enfatizando expressões da efetivação da política na Ilha do Maranhão. Trata-se de um momento do estudo que apresenta descrições e análises sobre a maneira pela qual a política analisada transforma as disputas pelo espaço, a vida urbana e contribui para explicitar contradições que só se mostram nas fases de implantação/concretização.

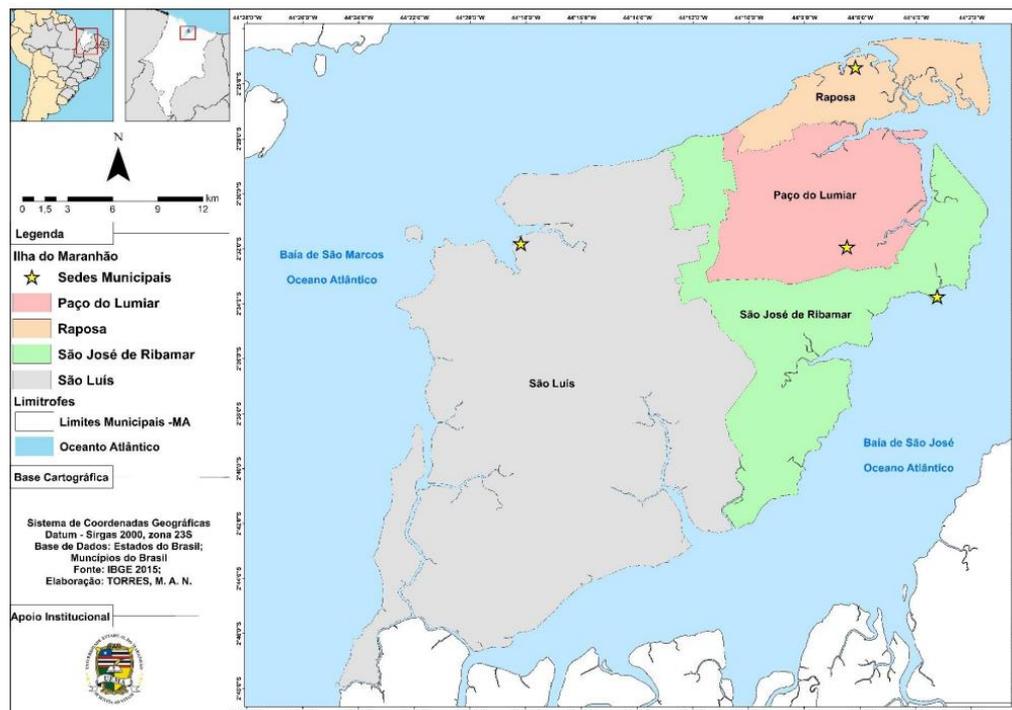
Nesse caso, encontramos elementos uteis para demarcar relações e contradições recorrentes na “legalização” da “cidade ilegal”, já que o programa se configura como uma política favorável às necessidades da acumulação capitalista, ao mesmo passo que reitera as usuais práticas políticas clientelistas e populistas, dada a presença e a permanência da relação de favor entre o grupo político dominante e a população beneficiária, realizada principalmente por meio de mediações pessoais (CHAUI, 2000), e da prática da “cooptação” das reivindicações populares com a abertura de espaços na estrutura do Estado para as lideranças dos movimentos sociais, condição essencial para o controle sobre as camadas populares (VIANA, 2017).

Em relação aos movimentos, estratégias e instrumentos de pesquisa convergentes à busca de ultrapassagem das representações ilusórias da Política Estatal de Regularização Fundiária Urbana (REURB), convém ressaltar os seguintes pontos:

Primeiro. A fim de recolher evidências e descortinar contradições para pensar a REURB para além de sua manifestação imediata, instrumental e político-institucional, optamos por ultrapassar o plano do discurso (fundamentos, estratégias, financiamento, agentes e atores políticos, ...) dado o nosso interesse em aprofundar a análise sobre a maneira pela qual tal política contribui para transformações nas disputas pela terra e moradias urbanas e para explicitar contradições que só se mostram nas fases de implantação/concretização de qualquer política pública.

Assim, sem perder de vista os fundamentos teórico-históricos mais gerais que lançam luzes para a compreensão da produção do espaço urbano no domínio do capitalismo periférico, da especificidade da urbanização brasileira e da questão fundiária urbana que lhe caracteriza, aliamos à apreciação crítica do discurso da política a análise de experiências de sua efetivação em cidades da Ilha do Maranhão, área que compreende os municípios de São Luís, Paço do Lumiar, São José de Ribamar e Raposa (FIGURA 1).

Figura 1 - Mapa de localização dos municípios da Ilha do Maranhão



Fonte: COSTA, 2020.

Tal escolha deve-se a dois conjuntos de expressões pertinentes à situações concretas de privação do acesso à terra e a moradia urbanas e de habilitação por títulos de propriedade no contexto da REURB: a) É nessa região do estado do Maranhão, que ocupações de terras urbanas com fins da construção de moradias se mostram como uma dimensão fundamental e crucial da reprodução social e da intervenção/omissão do Estado na questão da moradia; b) Dos 13 mil títulos de propriedades entregues pelo Governo do estado do Maranhão por meio da SECID no período de 2015 a 2021 quase 95% concentraram-se na ilha do Maranhão (MASULLO, 2022).

Segundo. Do ponto de vista político-institucional, prevaleceu o âmbito da ação estatal-governamental como referência privilegiada de análise, a partir do reconhecimento do Governo Estadual como o formulador e o executor de políticas públicas urbanas, ainda que, no atual contexto federativo brasileiro, a política urbana pós-Constituição de 1988 possa ser entendida como uma dimensão das políticas públicas sob o encargo de governos municipais. Também, concretamente, são vários os governos municipais, no Brasil e no Maranhão, que vêm efetivando políticas de habitação e programas de regularização fundiária. Nesse caso, numa perspectiva de periodização da efetivação dessas políticas, identificamos o ano de 2015 como aquele que encerra um promissor momento na definição de um marco temporal inicial considerando que nesse ano deu-se a institucionalização do “Programa de Demarcação Urbanística para a regularização fundiária de áreas do estado do Maranhão, declaradas de interesse social”, instituído em conformidade ao disposto nos arts. 46 a 68, da Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, lei que, pela primeira vez no Brasil, destacava e definia a regularização fundiária de áreas urbanas de interesse social designando uma dessas ações consideradas inovadoras nos modos de intervenção do Estado na constituição do urbano e no controle dos modos de apropriação e usos da terra.

Terceiro. Na presente tese, as estratégias e instrumentos de pesquisa que viabilizaram o método de investigação sobre alguns dos modos mediante os quais a política de regularização social incide sobre as condições de acesso das classes populares à terra urbana com fins de construção da moradia, reiteram o regime jurídico da propriedade privada da terra, contribuem para a configuração de fronteiras substantivamente permeáveis entre o legal e o ilegal reprodutoras de desigualdades

e sustentam o círculo recorrente do modelo desigual de produção do espaço urbano, são os que seguem:

- a) Pesquisa bibliográfica e teórica para o aprofundamento das categorias teórico-históricas gerais pertinentes à problematização e análise do objeto de estudo: terra, propriedade privada, produção capitalista do espaço urbano, capitalismo periférico, questão fundiária urbana, Estado, financeirização e políticas públicas urbanas.
- b) Pesquisa bibliográfica e teórica sobre processos de constituição do urbano e da questão fundiária urbana no Brasil e no Maranhão, destacando-se nesse âmbito os seguintes estudiosos: Arlete M. Rodrigues, Betânia Alfonsin, Carlos Frederico Lago Burnett, Edésio Fernandes, Ermínia Maricato, Flávio Villaça, Isadora de Andrade Guerreiro, Lucio Kowarick, Maria Ozanira da Silva e Silva, Martim Smolka, Nabil George Bonduki, Pedro Fiori Arantes, Raimunda Nonata do Nascimento Santana e Raquel Rolnik.
- c) Levantamento, estudo e análise de acervos documentais atinentes aos aspectos constitucionais e infraconstitucionais da política de regularização fundiária urbana no Brasil e no Maranhão, compreendendo, entre outros, a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a Lei nº 11.977/2009, o Decreto Estadual nº 30928/2015, o provimento 25/2015 do TJ/MA, a Lei nº 13.465/2017, o Decreto Federal nº 9.310/2018, a Lei Estadual nº 11.140/2019, o Provimento TJ/MA nº 29/2019;
- d) Levantamento de materiais jornalísticos sobre a concretização da REURB no Maranhão, com ênfase para a mídia governamental, considerada sua importância na identificação de sujeitos políticos, interesses e elementos do discurso ideológico do Estado;
- e) Realização de entrevistas com gestores/coordenadores/técnicos de órgãos governamentais, ex-coordenador Geral do Programa Projeto de Regularização Fundiária da Cidade Olímpica pelo SINDUSCON-MA, militantes da luta popular por moradia, lideranças comunitárias de Uniões e associação de moradores de bairros populares e habitantes de assentamentos urbanos em situação de irregularidade jurídica;

- f) Observação direta e registro fotográfico voltados principalmente para captar condições de moradia e infraestrutura urbana nas áreas de ocupação que foram objeto de ações da SECID no âmbito do Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana do Maranhão.

Em termos da sua exposição, a presente tese apresenta-se, além desta Introdução e das Considerações Finais, através da organização textual de três capítulos. No primeiro, intitulado *PROBLEMÁTICA FUNDIÁRIA URBANA NA PARTICULARIDADE BRASILEIRA: fundamentos teórico-históricos*, consoante a premissa de que o espaço urbano é produzido, dissertamos sobre determinadas dimensões da questão fundiária urbana na particularidade brasileira. Nessa perspectiva, situamos teoricamente manifestações do processo de constituição do urbano em sociedades de capitalismo dependente e periférico, como a brasileira. Abordamos, como expressões da dinâmica mais geral da luta de classes, disputas e conflitos inerentes à produção do espaço próprio ao desenvolvimento da formação sócio-histórica do Brasil e o papel crucial do Estado na produção (desigual) da vida e do espaço urbano. Também, enfatizamos certos aspectos relacionados ao processo de acumulação capitalista sob dominância financeira e suas relações com o espaço urbano e processos em curso no Brasil tendentes a solapar qualquer ideal de um controle público mais democrático dos modos de apropriação e usos da terra urbana e da garantia dos preceitos constitucionais sobre o direito à cidade.

No capítulo denominado *QUESTÃO FUNDIÁRIA URBANA NA ILHA DO MARANHÃO* a ênfase se volta para a demarcação de determinantes da questão fundiária no movimento da história e expressões concretas numa realidade da periferia do capitalismo, a exemplo das cidades da Ilha do Maranhão. Primeiramente, caracterizamos a produção (desigual) do espaço urbano na Ilha, reconstruindo a gênese e a consolidação de um padrão periférico de ocupação do solo urbano. Nessa escolha analítica, a cidade de São Luís pela sua posição na atuação do capitalismo num setor particular da economia - o imobiliário - e na configuração de ocupações urbanas como estratégias de lutas pela moradia que se espraiam pelos municípios que integram a Ilha do Maranhão ganha centralidade. Como exigência e desdobramento da análise do aprofundamento da questão fundiária, discutimos os mecanismos contemporâneos postos em ato pelo capitalismo monopolista financeiro

que constroem e reconstroem constantemente o espaço urbano, aguçando a disputa em torno da terra urbana entre as classes sociais.

No terceiro e último capítulo, *REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: determinantes, sujeitos e interesses em jogo no Maranhão*, o foco é a política pública de regularização fundiária urbana formulada pelo Estado brasileiro e concretizada no estado do Maranhão. Para tal, recuperamos a legislação sobre regularização fundiária urbana no Brasil, priorizando a discussão sobre o marco legal do tripé composto pela Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Lei nº 11.977/09. Seguidamente, discorreremos sobre a origem e a ascensão do novo marco normativo nacional de regularização fundiária, a Lei 13.465/17, que se efetiva em um contexto histórico de aprofundamento da inserção do Brasil nos circuitos globalizados da valorização financeira. Ainda nesse capítulo, são tratados dois conjuntos de questões e temas cruciais na formulação da presente tese: 1) tendo como guia de orientação elementos como aspectos institucionais, sujeitos políticos, alianças estratégicas, apropriações clientelistas, cooptações e capilaridade, buscamos apresentar determinados aspectos que especificam o Programa de Regularização Fundiária Urbana do estado do Maranhão; 2) concedendo destaque a duas experiências de efetivação *do Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana na Ilha do Maranhão*, propomo-nos a apresentar o resultado da nossa análise do que consideramos a política “como ela é”, ou seja como ela de fato acontece, se materializa, desvendando, nesses casos, os processos decisórios, os interesses e as ações dos sujeitos envolvidos no processo de concretização da política.

Ao final, apresentamos as considerações finais, em que apontamos os aspectos mais relevantes encontrados e algumas reflexões sobre a temática proposta e o objeto de estudo analisado, sem, todavia, ter a pretensão de ter esgotado a questão, até porque “o conhecimento do real é luz que sempre projeta algumas sombras” (BACHELARD, 1996, p. 17).

2 A PROBLEMÁTICA FUNDIÁRIA URBANA NA PARTICULARIDADE BRASILEIRA: fundamentos teórico-históricos

2.1 A urbanização desigual: a especificidade da constituição do urbano no Brasil

Apesar do fenômeno urbano - a cidade - ter precedido o nascimento do capitalismo, assumimos aqui a perspectiva de pensá-lo como uma expressão histórica da divisão social e territorial do trabalho, em cujo âmbito ocorre o processo de reprodução do capital. Como aponta Lojkine (1981, p. 137), a cidade

não é de modo algum um fenômeno autônomo sujeito a leis de desenvolvimento totalmente distintas das leis de acumulação capitalista: não se pode dissociá-la da tendência que o capital tem a aumentar a produtividade do trabalho pela socialização *das condições gerais* da produção das quais a urbanização [...] é componente essencial (*grifo do autor*).

A hipótese que Lojkine (1981) desenvolve, e que diz respeito ao lugar da urbanização na teoria marxista, baseia-se no conceito de “condições gerais do processo de produção social”, desenvolvido por Marx no *Capital*, que corresponde a condições que possibilitam o processo global de produção e circulação do capital. Elas necessitam da urbanização, diz o autor, pois, enquanto aglomeração, possibilita “economizar as falsas despesas de produção, as despesas de circulação e as despesas de consumo a fim de acelerar a velocidade de rotação do capital e, portanto, de aumentar o período em que o capital é valorizado” (LOJKINE, 1981, p. 153).

Como demonstrou Marx, o aumento da produtividade é imprescindível ao processo de acumulação capitalista, a fim de lutar contra a tendência à baixa da taxa de lucro. É um processo inerente ao sistema, inevitável na medida em que independe da vontade dos indivíduos. O que é ressaltado por Lojkine (1981) é que a inevitável tendência do capital de aumentar a produtividade, não se realiza somente nas unidades de produção em sentido estrito, no “chão da fábrica”, mas estende-se ao conjunto da reprodução do capital social, abrangendo, ao mesmo tempo, “a divisão técnica do trabalho na oficina e a divisão do trabalho no conjunto de uma sociedade” (LOJKINE, 1981, p. 123).

Partindo desse entendimento, Lojkine percebe a cidade capitalista então como “elemento-chave” das relações de produção capitalista, caracterizada pela

crescente concentração dos meios de consumo coletivos e “pelo modo de aglomeração específica do conjunto dos meios de reprodução (do capital e da força de trabalho)” (LOJKINE, 1981, p. 123). Essa compreensão histórico-estrutural do urbano evidência, portanto, que o fenômeno é determinado pela dinâmica do desenvolvimento das forças produtivas inerente a cada formação social, o que coloca a importância de se refletir as diversas expressões particulares que esse processo assume dentro da totalidade do sistema capitalista mundial.

No caso de sociedades de capitalismo dependente, como a brasileira, destaca-se, desde o período colonial, a formação de dinâmicas urbanas que tiveram como consequência a formação de profundas desigualdades regionais e extrema concentração de poder e riqueza. O preço pago pela inserção subalterna na economia mundial tem sido uma extrema participação diferenciada no processo de produção, distribuição e consumo de bens e serviços, com a exclusão de grande parte da população do acesso a tais benefícios. Tal fato, é ressaltado, entre outros, pelo geógrafo brasileiro Milton Santos quando, ao falar dos mecanismos de crescimento urbano na América Latina, em sua obra *Ensaio sobre a urbanização Latino-Americana*, ele diz que

No princípio da evolução contemporânea da exploração do continente latino-americano, dificilmente se poderia falar de subdesenvolvimento segundo os termos das definições correntes. É melhor falar simplesmente dos efeitos de dominação, que provocam o aparecimento de desequilíbrios sociais e econômicos dotados de uma transcrição espacial (SANTOS, 2010, p. 11).

Os estudos de Milton Santos, voltados para a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos, têm o mérito de demonstrar a falácia das teses que pretendem ver na urbanização periférica uma simples e mecânica repetição do processo verificado nas economias centrais do sistema. Contrapondo-se à tese do “desenvolvimento em etapas”, esses estudos enfatizam as relações de dependência dos países subdesenvolvidos e os efeitos de dominação por parte de países ou regiões mais desenvolvidas. Todas as cidades latino-americanas, por exemplo,

nasceram a serviço das relações internacionais com os países mais evoluídos. Esta é a outra característica específica da urbanização da América Latina, pois que se tratava de uma função original. A cidade surgiu a serviço de uma colonização verdadeiramente arraigada (SANTOS, 2010, p. 11).

Tal fato nos leva ao entendimento que a compreensão da especificidade do fenômeno urbano, ao exemplo do brasileiro, não pode se dar sem levar em conta o caráter subordinado do lugar que as sociedades latino-americanas ocupam nas relações com os interesses dos países centrais do sistema. Nesse caso, cabe demarcar, pela sua importância, que a ideia de “dependência” não remete, aqui, a um conjunto de fatores externos que freiam o desenvolvimento das cidades, como sustentava, por exemplo, a teoria da Cepal³. Ela diz mais respeito à oposição entre classes sociais internas, antes de oposição entre nações (OLIVEIRA, 2003). Ou seja, é muito mais correto dizer que

A “dependência” articula os interesses de determinadas classes e grupos sociais da América Latina com os interesses de determinadas classes e grupos sociais fora da América Latina. A hegemonia aparece como o resultado da linha comum de interesses determinada pela divisão internacional do trabalho, na escala do mundo capitalista (OLIVEIRA, 2003, p. 33).

É dentro desse quadro, então, que problematizamos a constituição do urbano no Brasil. Ela se redefine historicamente a partir das necessidades da acumulação capitalista no âmbito da divisão internacional do trabalho, expressando as contradições inerentes a este modo de produção, na medida em que ao mesmo tempo em que constitui uma expressão da exigência da acumulação, é também espaço de reprodução da força de trabalho. Como aponta Lojkin (1981, p. 143),

Em vez de rejeitar o urbano “para a margem” do confronto direto capital/trabalho, postulamos pois que nas novas condições de desenvolvimento do capitalismo, o urbano é um dos lugares decisivos da luta de classe, na medida em que ele “resume” a principal contradição entre a exigência de desenvolvimento do trabalho vivo – e sobretudo seu desenvolvimento intelectual – e a lógica de acumulação do trabalho cristalizado que tende a restringir ao máximo esse desenvolvimento em função de suas necessidades imediatas.

³ A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) elaborou em 1949, a partir das ideias do Secretário-Executivo, o economista argentino Raúl Prebisch, uma teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico. Esta teoria, embora enfatize o aspecto da dependência, quase não trata os aspectos da estrutura de dominação que conformam as cidades como as do Brasil: toda a questão do desenvolvimento foi vista pelo ângulo da oposição de um setor “atrasado”, que seria próprio de ser das economias pré-industriais, e um setor “moderno”. Daí a necessidade, segundo essa teoria, de um conjunto de políticas voltadas à superação do atraso pela via da industrialização. Nesse caso, a falácia está em não ter reconhecido que o subdesenvolvimento é, na verdade, “uma formação capitalista e não simplesmente histórica” (OLIVEIRA, 2003, p. 33).

Esse entendimento evidencia, portanto, que no terreno dos conflitos urbanos “chocam-se duas ideias de cidade”: a que vê na cidade simplesmente uma “estrutura a serviço da produção e, portanto, dos grupos privados ou públicos que dirigem” e a que vê, ao contrário, na cidade, “um ambiente e uma organização a serviço do indivíduo e da comunidade” (QUAINI, 1979).

Demarcada essa indicação teórico-analítica, trataremos a seguir dos conflitos que se relacionam com o processo de produção do espaço, entendido aqui como produto, condição e meio de toda a atividade humana (CARLOS, 1994).

2.2 Terra, capital e trabalho: o conflito de classes em torno do ambiente urbano

Harvey (1982, p. 8) nos lembra que “a força de trabalho necessita de espaço para viver. A terra é, portanto, uma condição de vida para a força de trabalho, da mesma maneira que é uma condição de produção para o capital”. A necessidade dessas condições coloca o trabalho numa posição antagônica à dos interesses de um conjunto de capitais que tem interesse na produção do espaço, por meio do qual se reproduzem obtendo lucros, juros e rendas. Enquanto a força de trabalho se utiliza do ambiente construído para garantir os elementos importantes de sua reprodução, o capital “em geral” “encara o ambiente construído como um dreno para o capital excedente e como um pacote de valores de uso e com vista ao estímulo da produção e acumulação do capital” (HARVEY, 1982, p. 7).

É importante se ter em conta que os capitais que ganham com a produção do espaço agem em função do seu valor de troca, resultante de sua apropriação privada. A terra, concebida dentro do sistema produtivo capitalista, transforma-se, de fato, numa mercadoria, ainda que especial, que tem o atributo de captar ganhos sob a forma de renda. Marx, em seu estudo sobre a teoria da renda da terra no Livro III do *Capital*, já sinalizava essa condição particular da terra-capital⁴, sinalizando que a aquisição da terra na verdade não é aquisição pelos “poderes originais e indestrutíveis do solo”, como afirmava David Ricardo, mas é aquisição de um direito; no dizer do

⁴ Flávio Villaça (2012, p. 29) lembra que foi o próprio Marx que cunhou a expressão terra-capital, com a finalidade de deixar clara a diferença entre a terra enquanto matéria (*terre-matière*), e a terra enquanto capital (*terre-capital*).

próprio Marx (2017, p. 808), “simplesmente assegura ao comprador um direito de receber uma renda anual”.

No caso da terra urbana, Villaça (2012, p. 32) chama a atenção sobre o fato de que a terra “parece ter essa maravilhosa propriedade de, permanentemente, conferir rendimentos a seu dono, mesmo quando nenhuma atividade produtiva seja exercida sobre ela”. Trata-se de um valor de uso da terra que adquire importância relevante na cidade e que tem a ver com a capacidade do solo urbano de “*combinar socialmente* meios de produção e meios de reprodução de uma formação social”, (LOJKINE, 1981, p. 164, *grifo do autor*), isto é, com a “capacidade aglomerativa” adquirida por um pedaço de terra pela ação do trabalho humano, social e coletivo. Esse valor, diz Villaça (2012), é a localização, particular e irreproduzível, que diferencia o preço da terra em “um pico nos alpes” ou na “Piccadilly Circus”.

Assim, entendemos que a terra urbana não é só um “instrumento de produção (minas, queda d’água, terra agrícola)” ou simples “suporte passivo de meios de produção (fábrica), de circulação (armazéns, bancos) e de consumo (residências)”. Ela adquire um novo valor de uso, produzido socialmente, mas apropriado diferentemente, em função das condições de acesso das classes sociais às diversas localizações urbanas. As bem mais valorizadas, aquelas que, conforme Flávio Villaça, têm mais “vantagens” porque conseguem minimizar os tempos de deslocamento, de fato, são ocupadas pelas classes mais ricas; ao contrário, as populações de baixa renda ocupam as localizações “periféricas”, “aquelas que têm pouco trabalho incorporado” (VILLAÇA, 2012, p. 38).

É a configuração espacial da segregação urbana, entendida aqui, com base na formulação do Flávio Villaça, um “processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole” (VILLAÇA, 2001, p. 142, grifo do autor). Um processo, que na particularidade brasileira, a geógrafa Ana Fani descreve dessa forma:

As classes de maior renda habitam as melhores áreas, as mais centrais, ou as abandonam [...] em busca de um novo modo de vida em terrenos mais amplos, arborizados, silenciosos, e com maiores possibilidades de lazer. À parcela de menor poder aquisitivo da sociedade resta as áreas centrais, deterioradas e abandonadas pela população de alto poder aquisitivo, ou ainda a periferia, logicamente não arborizada, mas aquela onde os terrenos são mais baratos, devido à ausência de infra-estrutura, à distância das “zonas privilegiadas” da cidade, onde há possibilidade de autoconstrução, a casa

construída em mutirão. Para aqueles que não têm sequer essa possibilidade, o que sobra é a favela, cujos terrenos, em sua maioria, são lugares onde os direitos de propriedade não vigoram (CARLOS, 1994, p. 89).

O que ocorre, diz Villaça (2012, p. 69) é um forte “mecanismo espacial de controle dos tempos de deslocamento” que “atua sobre a forma de distribuição da população e seus locais de trabalho, compras, serviços, lazer etc.”. A camada mais rica tende a se localizar nas áreas com boa acessibilidade ao centro principal e/ou mais servidas de serviços e equipamentos públicos, deixando à maioria as opções da urbanização precária em áreas de ocupação ilegais, fora do mercado formal e da legislação urbanística.

Ora, descartada a possibilidade que a localização seja um “dom gratuito da natureza” (LOJKINE, 2012, p. 32) a questão que se impõe é: quem produz esse valor de uso? Que tipo de trabalho a realiza? Aqui entra em cena a figura do Estado e, talvez, seja interessante reproduzir as considerações da Ermínia Maricato quando diz que a renda fundiária

aparenta ser uma riqueza que flutua no espaço e aterrissa em determinadas propriedades, graças a atributos que podem estar até mesmo fora delas, como por exemplo um novo investimento público ou privado feito nas proximidades. A legislação e os investimentos urbanos são centrais para “gerar” essa riqueza que irá favorecer (valorizar) determinados imóveis ou bairros. Esse é um dos principais motivos para as disputas sobre os fundos públicos em obras. Por exemplo: o que será construído e, especialmente, onde. Abertura de avenidas, pontes, viadutos, parques, pode mudar o preço do metro quadrado nas suas proximidades. Por isso, os lobbies imobiliários atuam fortemente junto aos Executivos e Legislativos de todos os níveis de poder (MARICATO, 2015, p. 23, 24).

As ponderações da autora se mostram elucidativas do processo, porque destacam a ação discriminatória do Estado e seu papel crucial na produção (desigual) do espaço urbano, na medida em que a partir de prerrogativas estatais, são exercidas funções mediante planos e instrumentos de regularização urbana, tais como a regulação do uso do solo e impostos fundiários e imobiliários, dentre outros (CORRÊA, 1989). Trata-se de elementos que tendem, através de políticas urbanas espacialmente diferenciadas, a viabilizar a segregação socioespacial dos habitantes de uma cidade. Nesse aspecto, é esclarecedor o exemplo de Maricato (2015, p. 110):

Se fizermos um mapa das cidades, é possível ver onde estão os pobres, onde estão todos os investimentos, qual a frequência com que as ruas são limpas, qual a frequência com que se plantam novas árvores ou se podam as antigas,

qual a frequência com que trocam as lâmpadas queimadas... Isso é muito interessante porque há uma hierarquia.

Tal constatação, implica o reconhecimento da falsa ideia do Estado como defensor do “interesse comum”. Sabemos, de fato, que a teoria marxista sobre o Estado e as classes sociais rompeu com essa ilusão, tendo identificado a natureza contraditória, relacional e de classe do Estado capitalista, ao qual cabe a tarefa de garantir o poder da burguesia e a manutenção das relações capitalistas de produção (POULANTZAS, 2019).

Engels, amigo e coadjutor de Marx, ao introduzir sua obra *A Guerra Civil na França de 1871*, desvela o manto do “interesse comum” apontando, por exemplo, que segundo

a concepção filosófica, o Estado é a realização da ideia, ou seja, traduzido em linguagem filosófica, o reino de Deus sobre a terra, o terreno em que se tornam ou devem tornar-se realidade a eterna verdade e a eterna justiça. Surge daí uma veneração supersticiosa do Estado e de tudo o que 'com ele se relaciona, veneração supersticiosa que se vai implantando na consciência com tanto maior facilidade quando as pessoas se habituem, desde a infância, a pensar que os assuntos e interesses comuns a toda a sociedade não podem ser regulados nem defendidos senão como tem sido feito até então, isto é, por meio do Estado e de seus bem pagos funcionários” (MARX, Introdução de Engels, 2011a, p. 27).

O mérito aqui de Engels é de ter relevado que há uma “natural” veneração do Estado que se vai implantando na consciência das pessoas, induzidas a pensar que ele defenda os interesses comuns da sociedade. Fica a questão: mas como isso acontece? Quais forças ou práticas transformam o Estado capitalista no reino da “eterna verdade” e da “eterna justiça”?

O filósofo grego Nicos Poulantzas nos fornece uma pista importante para entender a questão, demonstrando, em sua obra *Poder político e classes sociais*, que o Estado capitalista, a diferença dos Estados pré-capitalistas, tem a capacidade de se apresentar não como uma instituição de classe, mas sim como representante de todos. Sua legitimidade, escreve ele (2019, p. 123), “não está mais fundada sobre a vontade divina implicada no princípio monárquico, mas sobre o conjunto dos indivíduos-cidadãos formalmente livres e iguais”. Nesse tipo de forma-Estado, tornam-se peças fundamentais o direito capitalista formalmente igualitário e a burocracia formalmente aberta à participação de todas as classes sociais, pois fazem a instituição

Estado capitalista aparecer como uma expressão da vontade geral do povo, institucionalmente fixado como conjunto de indivíduos juridicamente iguais e livres⁵ (POULANTZAS, 2019, SAES, 1998).

Esta compreensão do Estado-nação moderno, nos leva a entender as funções da superestrutura jurídico-política do Estado na sociedade capitalista, condições necessárias para legitimar à ordem burguesa. Elas são substancialmente duas, conforme exposto por Poulantzas (2019) e reiterado por Saes (1998): a primeira, “instaurando os agentes de produção distribuídos em classes como sujeitos jurídicos-políticos” (POULANTZAS, 2019, p. 134), tem como efeito o despojamento dos indivíduos de suas determinações econômicas e, conseqüentemente, o encobrimento das relações de exploração do sistema produtivo capitalista; a segunda permite a neutralização da tendência à organização coletiva de classe mediante a organização de uma nova coletividade, a do “Povo-Nação” (SAES, 1998, p. 31). É o que explicita, também, a historiadora e cientista política marxista estadunidense Ellen Wood, em sua obra *Democracia contra capitalismo. A renovação do materialismo histórico*:

Pode-se agora avaliar os efeitos ideológicos da relação moderna entre o cidadão individual e a comunidade cívica ou nação, sem considerar até que ponto aquela “comunidade imaginada” não passa de ficção, uma abstração mítica, em conflito com a experiência da vida diária do cidadão. A nação é certamente real o bastante para inspirar indivíduos a morrer pela pátria, mas é necessário considerar até que ponto essa abstração é capaz de servir como instrumento ideológico para negar ou disfarçar a experiência mais imediata dos cidadãos, para desagregar ou deslegitimar, ou no mínimo despolitizar, as solidariedades que se colocam entre os níveis do indivíduo e da nação, tais como as que se forjam no local de trabalho, na comunidade local ou na experiência comum de classe (WOOD, 2003, p. 183).

A separação entre a condição cívica e a posição de classe operada pela democracia capitalista, diz Wood (2003, p. 184), tem servido para mutilar qualquer possibilidade de uma verdadeira democracia, já que “a igualdade civil não afeta diretamente nem modifica significativamente a desigualdade de classe”. Neste

⁵ Como bem sintetiza Décio Saes em *Estado e Democracia: ensaios teóricos*, enquanto os sistemas jurídicos pré-capitalistas têm conferido, nas relações entre os agentes de produção, um tratamento “desigual aos desiguais”, o direito burguês tem atribuído um tratamento “igual dos desiguais”, fazendo com que “a troca desigual entre o uso da força de trabalho e o salário assuma a forma de uma troca de equivalentes, resultante do livre encontro de duas vontades individuais” (SAES, 1998, p. 38).

sentido, podemos afirmar que ela tem servido para afastar as classes populares do exercício efetivo do poder⁶. Nessa concepção de cidadania moderna,

O que interessa é que haja um enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e insegurança, uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis – entre o sadio e o doente, o empregado e o desempregado, o velho e o ativo, o solteiro e o pai de uma família grande. A igualização não se refere tanto a classes quanto a indivíduos componentes de uma população que é considerada, para esta finalidade, como se fosse uma classe. A igualdade de status é mais importante do que a igualdade de renda (Marshall, 1967, p. 94 e 95).

A igualdade que então se pretende afirmar tende, nos moldes de uma visão liberal, a ocultar os processos tensionais que estão à base. Nesse âmbito,

O homem leva uma vida dupla não só mentalmente, na consciência, mas também na realidade, na vida concreta; ele leva uma vida celestial e uma vida terrena, a vida na comunidade política, na qual ele se considera um ente comunitário, e a vida na sociedade burguesa, na qual ele atua como pessoa particular, encara as demais pessoas como meios, degrada a si próprio à condição de meio e se torna um brinquedo na mão de poderes estranhos a ele (MARX, 2010, p. 40).

Assim, prossegue mais adiante o jovem Karl Marx em *Sobre a questão judaica*⁷,

a cidadania, a *comunidade política*, é rebaixada pelos emancipadores à condição de mero meio para a conservação desses assim chamados direitos humanos e que, portanto, o *citoyen* é declarado como serviçal do *homme egoísta*; quando vemos que a esfera em que o homem se comporta como ente comunitário é inferiorizada em relação àquela em que ele se comporta como ente parcial; quando vemos, por fim, que não o homem como *citoyen*, mas o homem como *bourgeois* é assumido como o homem *propriamente dito* e *verdadeiro* (MARX, 2010, p. 40, *grifo do autor*).

Ao afirmar isto, o Jovem Marx pretende mostrar que o cidadão (*citoyen*) não passa de uma abstração, de um “ente genérico” membro de uma “soberania fictícia, tendo sido privado de sua vida individual real e preenchido com uma universalidade irreal” (MARX, 2010, p. 41). Como aponta Ellen Wood,

⁶ Engels, em sua obra *Anti-Dühring. A revolução da ciência segundo o senhor Eugen Dühring*, publicada pela primeira vez em 1878, faz uma brilhante exposição sobre o conceito de poder e nos ajuda a compreender a natureza econômica do poder da burguesia, capaz de se manter no poder sem recorrer a “nenhum abracadabra de uso de força” (ENGELS, 2015, p. 244).

⁷ *Sobre a questão judaica* engloba dois ensaios escritos por Karl Marx no outono de 1843 e publicados nos “Anais Franco-alemães” em fevereiro de 1844.

Na democracia capitalista a separação entre a condição cívica e a posição de classe opera nas duas direções: a posição socioeconômica não determina o direito à cidadania – e é isso o democrático na democracia capitalista – mas, como o poder do capitalista de apropriar-se do trabalho excedente do trabalhador não depende de condição jurídica ou civil privilegiada, a igualdade civil não afeta diretamente nem modifica significativamente a desigualdade de classe - e é isso que limita a democracia no capitalismo. As relações de classe entre capital e trabalho podem sobreviver até mesmo à igualdade jurídica e ao sufrágio universal. Neste sentido, a igualdade política na democracia capitalista não somente coexiste com a desigualdade socioeconômica, mas a deixa fundamentalmente intacta (WOOD, 2003, p. 184).

Trata-se da identificação da democracia moderna com o conceito de “alienação do poder” (WOOD, 2003, p. 188); conceito que sublinha o efeito sobre o trabalhador despossuído que se sujeita às ilusões ideológicas da burguesia, convencendo-se sobre a possibilidade de obter a igualdade real ao conseguir o status de cidadão. Trata-se de uma cidadania “abstrata e passiva” que não altera o quadro das relações de propriedade e de poder enraizadas na sociedade (WOOD, 2003).

Considerando tal afirmação, pode-se concluir que ao gerar a ilusão de uma sociedade supostamente homogênea o Estado consegue produzir efeitos devastadores sobre a luta da classe trabalhadora, que vai se dissolvendo com a incorporação relativamente pacífica dos trabalhadores ao processo produtivo capitalista, como é o caso, também, no Brasil, dos moradores em luta pela terra, transformados pela política de regularização fundiária em pequenos proprietários individuais e, portanto, perfeitamente inseridos dentro do sistema.

A ideia de Estado “amortecedor” das contradições de classe encontra-se em diversas indicações nas obras de Marx e de outros autores clássicos do marxismo. Ela se deduz, por exemplo, das análises de Engels, quando diz que o Estado

é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas, para que estes antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade em uma luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 1984, p. 191).

De modo análogo, Lenin, em O Estado e a revolução de 1917, assevera que o Estado “aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados” enfatizando que, de modo recíproco, “a

existência do Estado prova que as contradições de classe são inconciliáveis” (LENIN, 1987, p. 9).

Como explicita Poulantzas (2019), o Estado capitalista detém uma função geral de “ordem”, como organizador para a manutenção do poder político das classes dominantes e das condições de produção. Isto comporta que ele tenha inscrito, em suas próprias estruturas, um jogo que lhe permite certa margem de autonomia, com a possibilidade de garantir certos interesses de setores das classes dominadas, garantindo-lhes condições mínimas de reprodução, em nome do interesse político geral da burguesia⁸. Ele representa “não diretamente os interesses econômicos das classes dominantes, mas seus interesses políticos: ele é o centro do poder político das classes dominantes, sendo o fator de organização de sua luta política (POULANTZAS, 2019, p. 193).

Gramsci compreendeu muito bem esse aspecto do Estado capitalista, ao ponderar que o pressuposto da hegemonia é levar em conta os interesses das classes subalternas com a possibilidade de sacrifícios de ordem “econômico-corporativa” de frações da classe dominante, sempre que tais sacrifícios não incluam o essencial do sistema capitalista (GRAMSCI, 2002. p. 48, v.3).

Ora, o que Gramsci traz à tona com o conceito de hegemonia é o fato de que o poder da burguesia não se explica simplesmente no controle e na prática dos aparelhos coercitivos do Estado. A inovação do pensamento gramsciano reside, entre tantos aspectos, na visão ampliada do Estado, definida na fórmula “Estado = sociedade política + sociedade civil”, e no entendimento de que é nessa sociedade civil, posta aqui no plano superestrutural, que se dá a luta pela hegemonia. Em sua obra mais conhecida, os *Cadernos do Cárcere*, Gramsci desenvolve sua crítica à sociedade burguesa destacando a dupla ação do Estado (ampliado) na reprodução das relações capitalistas de produção: a força coercitiva da sociedade política e a persuasiva da sociedade civil. Na seguinte passagem dos *Cadernos*, ele mostra essa sua visão.

⁸ É oportuno destacar que, conforme relata o próprio Poulantzas, “Essa garantia de interesses econômicos de certas classes dominadas por parte do Estado capitalista não pode ser concebida, sem mais, como limitação do *poder político* das classes dominantes. É verdade que ela é imposta ao Estado *pela luta política e econômica, das classes dominadas*, porém isso significa, simplesmente, que o Estado não é instrumento de classe, que é o Estado de uma sociedade dividida em classes” (POULANTZAS, 2019, p. 194, *grifo do autor*).

Por enquanto, podem-se fixar dois grandes ‘planos’ superestruturais: o que pode ser chamado de ‘sociedade civil’ (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como ‘privados’) e o da ‘sociedade política ou Estado’, planos que correspondem, respectivamente, à função de ‘hegemonia’ que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de ‘domínio direto’ ou de comando, que se expressa no Estado e no ‘governo jurídico’. (GRAMSCI, 2004, p. 20).

Vale aqui destacar que existem divergências no âmbito acadêmico sobre o pensamento gramsciano, e marxista em geral, acerca da relação sociedade civil-Estado. Para o filósofo italiano Norberto Bobbio, por exemplo, o marxismo propõe uma visão dicotômica dessa relação. A diferença entre Marx e Gramsci, estaria para Bobbio (1982), na inversão do fator determinante da história: enquanto para Marx é a base econômica, em Gramsci é a superestrutura. Por sua vez, o sociólogo português Boaventura de Sousa Santos afirma, em seu texto *Pela Mão de Alice. O social e o Político na Pós-modernidade*, que Gramsci inverteu, mas não superou a visão dicotômica sociedade civil-Estado e “deixou-se cair na armadilha da separação entre economia e política” (SANTOS, 1997, p. 120). Em nosso entendimento, o pensamento de Gramsci, superando toda e qualquer visão dualista entre sociedade civil e Estado, põe em luz o discurso ideológico hegemônico e sua participação ativa, junto com os órgãos repressivos do Estado, na manutenção da ordem burguesa. Isto explica, por exemplo, os esforços da classe dominante em mantê-los sob controle e vigilância.

Vemos, assim, que o Estado se coloca como instancia “necessária” à reprodução da ordem social capitalista, até porque

A acumulação do capital por meio da troca de mercado fixadora de preços floresce melhor no âmbito de certas estruturas institucionais da lei, da propriedade privada, do contrato e da segurança da forma-dinheiro. Um Estado forte dotado de poderes de polícia e do monopólio dos meios de violência pode garantir tal arcabouço institucional e sustentá-lo com arranjos constitucionais definidos. A formação do Estado em associação com o surgimento da constitucionalidade burguesa tem sido por conseguinte características cruciais da longa geografia histórica do capitalismo (HARVEY, 2003, p. 79).

Nesse arcabouço, o Estado tem um papel decisivo na operacionalização do processo de acumulação no ambiente construído das cidades. Como diz Harvey (1982, p. 12), “quando o capital intervém em lutas sobre o meio construído, em geral o faz através da intermediação do poder do Estado”. É, de fato, o Estado “o principal intermediador na distribuição de lucros, juros, rendas e salários (direto e indireto)”, “é dele o controle do fundo público para investimentos, e cabe a ele, sob forma de poder

local, a regulamentação e o controle sobre o uso e a ocupação do solo” (MARICATO, 2015, p. 25).

Para exemplificar tal determinação, recorreremos à análise de uma das expressões da presença do Estado no urbano na particularidade brasileira: a formação e consolidação dos bairros populares. É imperativo destacar de antemão que as ocupações informais de terras urbanas estão longe de serem fruto da ação isolada de quem pretende confrontar a lei. Alguns autores já demonstraram que a “invasão de terras urbanas no Brasil é parte intrínseca do processo de urbanização” (MARICATO, 2013, p. 152). Edésio Fernandes defende, por exemplo, que os assentamentos populares informais resultam “do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, e gestão das áreas urbanas, mas também da natureza da ordem jurídica em vigor” (FERNANDES, 2006, p. 18). Ou seja, ao longo do processo de urbanização,

mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes, adequadas e acessíveis de acesso à terra urbana e à moradia, para os grupos sociais mais pobres, assim provocando a ocupação irregular e inadequada do meio ambiente urbano (FERNANDES, 2006, p. 20/21).

Francisco de Oliveira, por sua vez, aponta que essa prática, na verdade, tem representado o modelo de urbanização capitalista na periferia, onde formas não-capitalísticas têm-se tornado “meio de sustentação e alimentação” da acumulação capitalista⁹ (OLIVEIRA, 2003). A prática da autoconstrução da moradia, diz ele, é uma operação que é “na aparência, uma sobrevivência de práticas de “economia natural” dentro das cidades”, mas que “casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho (OLIVEIRA, 2003, p. 59). Ou seja, a produção de habitações de baixos padrões de habitabilidade, construídas em áreas praticamente sem nenhuma infraestrutura básica por trabalhadores não especializados, utilizando materiais de baixa qualidade que exigem constantemente reparos e ajustes e, portanto, mais esforços por parte dos trabalhadores, não é uma prática remanescente

⁹ De acordo com Oliveira (2003, p. 32) o processo de desenvolvimento brasileiro mostra “uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado “moderno” cresce e se alimenta da existência do “atrasado” e isso leva a propor, conclui o sociólogo brasileiro (2003, p. 32-33), “que o “subdesenvolvimento” é uma “produção” da expansão do capitalismo”.

de antigos modos de produção, ela é estrutural (funcional) dentro do marco de uma economia capitalista periférica como a brasileira.

Ainda nos que diz respeito a esse tema, Rolnik (2019) aponta que as “idas e vindas de processos de formação, consolidação e remoção desses assentamentos têm sido - e ainda são - fortemente constituídas e permanentemente mediadas pelo Estado” (ROLNIK, 2019, p. 180). Esta presença, diz a autora, se baseia “na manutenção de uma ordem que não se transforma para incorporar diferentes formas de ocupação do espaço, mas apenas tolera, seletivamente, exceções à regra” (ROLNIK, 2019, p. 183). Nesse âmbito, a condição de informalidade e/ou ilegalidade dos assentamentos faz com que a demanda por urbanidade e inserção na cidade se converta

em um potente dispositivo eleitoral com grande possibilidade de retorno político para seus promotores, seja sob a forma de voto popular, seja pelo acesso aos meios de financiamento de campanhas. O território popular é, assim, permanentemente investido pelo mundo da política, que ali espera receber o prêmio por parte daqueles que, por seu intermédio, foram seletivamente beneficiado com recursos públicos (ROLNIK, 2019, p. 182).

Trata-se de uma “fatura sem valor nem data de vencimento definidos”, um compromisso “cujo retorno não está previamente estabelecido [...] e que pode ser solicitado a qualquer momento, sob distintas formas” (ROLNIK, 2019, p. 183). Esse raciocínio, desenvolvido pela autora, tem ressonância com a análise de Vera Telles quando afirma que

não se trata de um fora do Estado e da lei, lugar de anomia, desordem, estado de natureza. São espaços produzidos pelos modos como as forças da ordem operam nesses lugares, práticas que produzem as figuras do homo sacer em situações entrelaçadas nas circunstâncias de vida e trabalho dos que habitam esses lugares (TELLES, 2010, p. 29).

Pontuados por “jogos de poder e relações de forças que se processam nas dobras do legal-ilegal” (TELLES, 2010, p. 27), os bairros populares vão assim se construindo nas cidades, definidos pelo planejamento urbano e a regulamentação urbanística dele decorrente. É o sistema institucional legal, de fato, que regula o acesso à terra. Em tese, deveria operar como uma espécie de guia da cidade ideal ou desejada. Entretanto,

completamente construída sob a lógica econômica e adaptada aos ritmos e estratégias do mercado, especialmente os dos incorporadores e promotores de investimentos imobiliários para os setores de maior renda, a legislação urbana serve basicamente para definir e lhes reservar as melhores áreas, impedindo sua “invasão” pelos pobres. Sua maior função – ainda mais eficaz, graças a presença de mercados informais da terra – é a construção de barreiras invisíveis para conter a penetração de territórios populares nas áreas de melhor localização, garantindo sua destinação para os produtos imobiliários dos grupos de mais alta renda na cidade (ROLNIK, 2019, p. 186).

Conforme assinala a autora, “o que aparece como o mais claro fracasso da legislação urbana – a existência de mercados informais paralelos – constitui, na verdade, seu maior êxito na economia política da urbanização excludente” (ROLNIK, 2019, p. 185-186). Compreende-se, então, que a demarcação das fronteiras entre legal e ilegal tem sido resultado de uma precisa estratégia definida, ao mesmo tempo, pela lógica da rentabilidade econômica, sendo funcional à formação de mercados fundiários e imobiliários altamente restritos e especulativos, mas também pela lógica política, visto a possibilidade que ela tem oferecido ao processo de dominação das classes subalternas. Trata-se de uma expressão particular do processo de produção do espaço urbano pertinente a sociedades de capitalismo dependente como a brasileira, resultado de um modelo de urbanização que a partir de 1930 contribuiu para a acumulação capitalista em escala global por meio, principalmente, de uma “industrialização com baixo salário”, investimentos públicos a favor da especulação fundiária e aplicação arbitrária da lei (MARICATO, 2000).

Neste aspecto, cabe ressaltar que a inserção do Brasil no capitalismo internacional em sua fase monopolista, num processo que se constitui, para usar a nota expressão de Trotsky (2000), como “desigual e combinado”, tem passado a incidir fortemente no agravamento das condições de reprodução social de determinados segmentos da classe trabalhadora nas cidades, pois

é sobre o trabalho e a classe trabalhadora, destacadamente os segmentos mais pobres que vivem nas áreas destinadas e buscadas pelo capital, que essas transformações incidem de modo mais perverso em suas linhas de resistência a partir da expropriação da base de ocupação espacial e de subsistência desses segmentos da referida classe (SANTANA, 2003). Neste particular, a questão da terra no campo e na cidade, valorizada pelas intervenções / investimentos públicos ou privados constitui um elemento de atração ou expulsão de trabalhadores (migração); bem como da diferenciação/distribuição (desigual) espacial da população no tocante às condições de acesso a tais investimentos (LOPES e ABREU, 2010, p. 111).

Trata-se, conforme a formulação de Lúcio Kowarick (1979, p. 59), do processo de “espoliação urbana”, entendido como o “somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que” junto com o acesso à terra “se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho”. A especulação sobre a terra, em particular, tem representado um dos principais fatores de acumulação do capital, o que tem dificultado o acesso dos pobres ao solo urbano para moradia. Conforme destaca Maricato (2005, p. 3),

Os mercados restritos e altamente especulativos, ao cercear o acesso à cidade e à moradia para todos, e controlar as terras mais bem localizadas, restringem também as alternativas legais de construção do ambiente urbano [...]. Mesmo quando o poder público se empenha (o que não tem sido uma regra geral) para responder às necessidades das camadas de mais baixa renda, seja de habitação, de infra-estrutura ou de equipamentos urbanos, sua eficácia fica comprometida pelo custo especulativo das terras e dos imóveis. Há outros motivos para essa ineficácia, mas esse é, sem dúvida, um dos principais.

O complexo movimento histórico e urbano descrito levou então à formação de uma situação fundiária urbana marcada por um grave quadro de irregularidade e heterogeneidade em relação a terra, o que, se de um lado, possibilitou uma intensa exploração rentista da terra, do outro, tem impedido as tentativas de homogeneização do regime jurídico da terra a partir do paradigma da propriedade privada individual, “pressuposto para uma nova etapa do processo de mercantilização da terra e aprofundamento de seu processo de financeirização” (RIBEIRO, 2021, p. 15).

Sabemos, de fato, que a propriedade privada da terra se coloca como desafio renovado para o novo regime de acumulação capitalista hoje financeirizado. A busca pela conversão da terra em mercadoria e ativo financeiro pressupõe que as terras apropriadas sob regime de posse que não a propriedade individual titulada e registrada passem a funcionar como uma “reserva”, “passível de ser ocupada a qualquer momento por frações do capital financeiro em sua fome incessante de novas garantias para seus ativos” (ROLNIK, 2019, p. 166).

A importância da compreensão dessa dinâmica nos levou a enfatizar esses aspectos, que respondem às exigências de uma série de “ajustes espaço-temporais”

das cidades para o cumprimento de seu “papel” no marco do período recente do desenvolvimento capitalista, o da dominância financeira.

2.3 Dominância financeira e espaço urbano: as transformações recentes no Brasil

Tudo o que era sólido se desmancha no ar, tudo o que era sagrado é profanado.

Karl Marx e Friedrich Engels

“Fluidez” é a qualidade de líquidos e gases. O que os distingue dos sólidos, como a Enciclopédia britânica, com a autoridade que tem, nos informa, é que eles “não podem suportar uma força tangencial ou deformante quando imóveis” e assim “sofrem uma constante mudança de forma quando submetidos a tal tensão”.

Zygmunt Baumann

Aalbers (2015, p. 214) refere-se ao processo de financeirização da economia como a “crescente dominância de agentes, mercados, práticas, métricas e narrativas financeiros, nas múltiplas escalas, o que tem gerado uma transformação estrutural das economias, das corporações [...], dos Estados e das famílias”. Na mesma direção, Chesnais (1996) o compreende como fase de dominação do capital financeiro no estágio do capitalismo contemporâneo. Harvey (1992), por seu turno, o considera parte de um regime inteiramente novo de acumulação, um regime “flexível”, definido por ele nos seguintes termos:

A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 1992, p. 140).

Os autores citados, apesar de articular de forma distinta o conceito de financeirização, defendem a centralidade da esfera financeira na análise dos processos de acumulação capitalista na contemporaneidade. Em particular,

sublinham o papel econômico e social de primeiro plano do capital financeiro altamente abstrato e fictício e seu poder de comandar as formas e os ritmos da acumulação.

Marx, no livro III de O Capital, já chamava a atenção para a tendência à financeirização no seio do próprio processo de reprodução ampliada do capital, identificando a emergência do sistema de crédito e o papel fetichista do “capital fictício”, representado por títulos e papéis portador de juros que “representam de fato apenas direitos acumulados, títulos jurídicos sobre produção futura, cujo valor monetário ou valor-capital não representa valor algum” (MARX, 1988, p. 7). O que Marx conseguiu mostrar, apesar de não ter avançado nessa questão, é que o sistema de crédito é uma peça-chave do sistema capitalista, um “produto dos próprios esforços do capital para lidar com as contradições internas do capitalismo” (HARVEY, 2013, p. 369).

Entendido como um todo integrado,

o sistema de crédito pode ser encarado como uma espécie de sistema nervoso central por meio do qual a circulação total do capital é coordenada. Ele permite a realocação do capital monetário entre as atividades, firmas, setores, regiões e países. Promove a articulação de diversas atividades, uma divisão incipiente do trabalho e uma redução nos tempos de rotação. Facilita a equalização da taxa de lucro e arbitra entre as forças que contribuem para a centralização e descentralização do capital. Ajuda a coordenar as relações entre os fluxos de capital fixo e capital circulante. A taxa de juros reduz os usos atuais em contraposição às exigências futuras, enquanto formas de capital fictício vinculam os fluxos do capital monetário atual com a antecipação dos frutos futuros do trabalho (HARVEY, 2013, p. 427).

É importante atentar, todavia, que quando se fala em financeirização não está se falando, exclusivamente, do sistema de crédito e/ou da simples dominação do capital financeiro sobre o produtivo. Seu conceito na atualidade repousa no reconhecimento do crescente aumento da magnitude do capital financeiro, decorrente da liberação dos movimentos dos capitais e da “interconexão dos mercados” (CHESNAIS, 2005) e, principalmente, de sua extrapolação para além da esfera tradicionalmente reservada ao sistema de crédito, alcançando dimensões da vida social e cotidiana dos indivíduos até então marginalmente atingidas, como saúde, previdência, educação e habitação, entre outras.

Trata-se, no capitalismo contemporâneo, de um “padrão sistêmico de riqueza”¹⁰, que incluem e condiciona amplamente as estratégias de todos os indivíduos, cada vez mais orientados a se comportarem segundo os ditames da lógica financeira (BRAGA, 1997). Nesse caso, não é imprudente afirmar, como faz Rolnik (2019, p. 14), que estamos vivendo um processo de “submissão do conjunto das formas de existir dos territórios a uma única forma, assim como sua colonização pelas finanças”. Processo que, segundo Harvey (2003, p. 122), adquire caráter “espoliador”, visto que a acumulação se baseia numa persistente e recorrente prática predatória que envolve “a apropriação e a cooptação de realizações culturais e sociais preexistentes, bem como o confronto e a supressão”.

De fato, para Harvey (2003, p. 121), estão presentes todas as características da acumulação primitiva descritas por Marx como

a mercadificação e a privatização da terra e a expulsão violenta de populações camponesas; a conversão de várias formas de direitos de propriedade (comum, coletiva, do Estado etc.) em direitos exclusivos de propriedade privada; a supressão dos direitos dos camponeses às terras comuns [partilhadas]; a mercadificação da força de trabalho e a supressão de formas alternativas (autóctones) de produção e de consumo; processos coloniais, neocoloniais e imperiais de apropriação de ativos (inclusive de recursos naturais); a monetização da troca e a taxação, particularmente da terra; o comércio de escravos; e a usura, a dívida nacional e em última análise o sistema de crédito como meios radicais de acumulação primitiva.

É importante ter em mente nessa discussão que, apesar de se tratar de um processo global do sistema capitalista como um todo, a compreensão da forma de sua inserção nas economias periféricas como a brasileira não pode prescindir da análise das relações de dominação centro-periferia que agora surgem em outros patamares. Assim, para entender a forma como esse processo se deu no Brasil, recorreremos ao conceito de “financeirização subordinada”, elaborado inicialmente por autores como Powell (2013) e Lapavitsas (2013) e que tem o mérito de evidenciar como a abertura e desregulamentação dos fluxos financeiros nas economias periféricas dependam das decisões advindas dos países centrais do sistema.

¹⁰ Segundo Braga (1997, p. 196), trata-se de um padrão sistêmico porque “a financeirização está constituída por componentes fundamentais da organização capitalista, entrelaçados de maneira a estabelecer uma dinâmica estrutural segundo princípios de uma lógica financeira geral. Neste sentido, ela não decorre apenas da práxis de segmentos ou setores – o capital bancário, os rentistas tradicionais – mas, ao contrário, tem marcado as estratégias de todos os agentes privados relevantes, condicionado a operação das finanças e dispêndios públicos, modificado a dinâmica macroeconômica. Enfim, tem sido intrínseca ao sistema tal como ele está atualmente configurado”.

Trata-se de uma nova relação de dominação e exploração. Um modelo colocado em prática por meio do Consenso de Washington e que podemos resumir como uma ampla estratégia posta em ato pelas forças políticas e econômicas internacionais a fim de promover o “ajustamento” das economias periféricas aos ditames do novo processo de acumulação capitalista. Medidas como reformas fiscais, aberturas comerciais, políticas de privatização e redução fiscal do Estado foram as principais recomendações do texto resultante do encontro realizado em 1989, no qual tomaram parte o governo americano, representantes de países “emergentes” e de organizações financeiras internacionais.

Construído sobre a base de condições políticas e sociais reunidas no paradigma neoliberal, esse processo vem se impondo no Brasil desde a década de 1990 quando pelas mãos dos presidentes Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso foram retirados gradativamente os mecanismos que obstaculizavam o livre fluxo dos capitais financeiros¹¹. Entre as medidas tomadas, por exemplo, durante o primeiro mandato de FHC, citamos a ampliação da abertura comercial, mais suspensões de barreiras às importações, a ampliação da desregulamentação do movimento de capitais, o mantimento do câmbio valorizado, o aumento da taxa de juros e da dívida pública e o ajuste fiscal entre outras (BOITO, 2018). A exemplo do que ocorrera em vários países latino-americanos, esse processo de reestruturação implicou em mudanças significativas do sistema econômico nacional. Quando examinamos, por exemplo, o modelo de inserção subordinada neoliberal abrangendo os governos Lula e Dilma, do Partido dos Trabalhadores, notamos nítidas vinculações entre os interesses da acumulação rentista-financeira com os setores exportadores de *commodities* e com aqueles da acumulação produtiva industrial nacional. Se a intensificação da dimensão financeira na produção agropecuária e agroindustrial, através da implementação de vários instrumentos como as Letras de Crédito do Agronegócio (LCA) e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA), pode ser destacada para comprovar a reinserção primário-exportadora do Brasil no mercado mundial (AREND, 2014), o apoio à expansão da indústria da construção civil e as medidas adotadas em direção da ampliação da

¹¹ O documento mais relevante nesse período foi a lei nº 8.031 de 12 de abril de 1990 que criou o Programa Nacional de Desestatização (PND). Seu objetivo, em prática, tem sido o de reordenar a presença do Estado na economia, através da transferência de atividades exercidas pelo setor público ao setor privado.

participação do capital financeiro no mercado imobiliário¹², refletem o esforço posto em ato pelo Estado brasileiro para promover a transformação da propriedade imobiliária e da habitação em “uma das mais novas e poderosas fronteiras da expansão do capital financeiro” (ROLNIK, 2019, p. 14).

É interessante, nesse sentido, dialogarmos com a visão de David Harvey (2012), para compreendermos o crescente interesse do capital financeiro sobre a terra urbana. Em sua obra *O Limite do Capital*, mostra as possibilidades oferecidas pela terra urbana compreendendo-a como uma forma de capital fictício aberto a todos os investidores e, portanto, perfeitamente compatível com as exigências do capitalismo financeirizado. Inserida no jogo das contradições do capitalismo contemporâneo, a terra é transformada em capital para fazer dinheiro e a renda é “cada vez menos o produto de um conflito de classe aberto entre duas classes sociais quase independentes” e cada vez mais “internalizada dentro da lógica que coloca a circulação do capital que rende juros entre as várias formas de capital fictício que surgem dentro do modo de produção capitalista” (HARVEY, 2012, p. 532).

As considerações do autor nos ajudam a compreender “a tendência crescente, para se tratar a terra como um mero bem financeiro”, que direciona o comportamento de todos os agentes econômicos, “independente de exatamente quem eles são e o que ditam seus interesses imediatos” (HARVEY, 2013, p. 507). A propriedade privada da terra e sua apropriação como forma de extração da renda fundiária através da compra e venda no mercado continuam sendo condições socialmente necessárias ao capitalismo, ocupando um lugar central nos processos de exploração econômica do capital e de dominação hegemônica da classe dominante, dado seu caráter de possível “bem financeiro” (HARVEY, 2013) e, dada também, sua “função ideológica e legitimadora para todas as formas de propriedade privada” (HARVEY, 2013, p. 522, 524). Por isso que

Quando o capital encontra situações em que a propriedade privada na terra não existe, ele deve dar passos ativos para criá-la e desse modo garantir a produção do trabalho assalariado. E a necessidade de negar o acesso do trabalhador à terra como meio de produção não diminui de modo algum com o avanço do capitalismo. Na verdade, isso continua sendo uma necessidade

¹² De acordo com Rolnik (2019), sob o primeiro governo Lula três novas medidas foram adotadas na direção da ampliação do aparato regulatório propício à livre circulação do capital pelo ambiente construído das cidades. As medidas somaram-se àquelas criadas na década de 1990 e têm contribuído para consolidar a organização do financiamento da política de crédito imobiliário.

permanente para que a reprodução da relação de classe entre o capital e o trabalho seja assegurada (HARVEY, 2013, p. 523).

Desse ângulo, não chega a ser surpreendente, que “a vulgarização da casa própria, individualizada, é vista como vantajosa para a classe capitalista porque ela estimula a fidelidade de pelo menos uma parte da classe operaria ao princípio da propriedade privada” (HARVEY, 1982, p. 13). Esta foi a estratégia adotada pelo Estado brasileiro, que na montagem do sistema financeiro no ambiente construído das cidades preocupou-se, “não apenas na regulação das finanças, mas também na construção da hegemonia política da concepção da casa (home) como mercadoria e ativo financeiro” (ROLNIK, 2019, p. 29), com efeitos políticos importantes na “constituição e consolidação de uma base popular conservadora”, que passa a defender valores próprios da pequena-burguesia. Junto com essa atitude, o comprometimento dos governos do PT com os estratos de renda mais baixa da população brasileira por meio da implementação de políticas sociais, redistributivas e de inclusão social via consumo, fez com que o processo de financeirização estendesse seu espaço de valorização sobre toda estrutura social, contribuindo, dessa forma, à construção dos “indivíduos consumidores e sujeitos de crédito”, culturalmente e concretamente incluídos nessa “linguagem globalizada das finanças” (ROLNIK, 2019, p. 195).

Não se pode deixar de destacar, nesse ponto, o papel exercido pelos organismos financeiros multilaterais, como o Banco Mundial, que se impõem para afirmar a centralidade do uso capitalista da terra, seja através de empréstimos condicionados, seja por meio de relatórios que apontam a respeito da gestão e administração de terras que “devem ser reforçadas para apoiar agendas socioeconômicas fundamentais dos governos”, como foi o caso, por exemplo, do documento publicado em 2014 para avaliar a governança fundiária no Brasil, uma avaliação

altamente relevante, bem como oportuna, dado que a terra e os imóveis de recursos naturais vinculados à terra estão no âmago de grande parte da competitividade atual do Brasil e de seu posicionamento estrategicamente valioso na economia mundial em transformação. O tratamento de reivindicações da terra é também elemento central na realização das metas sociopolíticas do país, tanto nas áreas urbanas quanto rurais, especialmente para reduzir a desigualdade. Essas metas que incluem regularização da ocupação da terra em áreas urbanas e rurais têm sido fortemente enfatizadas em recentes declarações de política e prioridades do atual governo federal e de muitos governos estaduais por meio de programas proeminentes

ambiciosos, tais como Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e Terra Legal. Além disso, tendo em vista a crescente atenção global dispensada à mudança climática e a padrões de produção sustentável, já em 2012 os governos deram um forte sinal de seu compromisso com a agenda de gestão e administração da terra determinando o registro da produção no Cadastro Ambiental Rural (CAR) por meio do novo Código Florestal (WORLD BANK, 2014, p. ix).

O texto demonstra a preocupação do Banco Mundial com a garantia de direitos de propriedade e com uma gestão fundiária “eficaz”, em modo a garantir o funcionamento dos mercados e aumentar os incentivos para os investimentos sobre a terra. No caso da terra urbana, as avaliações classificaram a eficácia do planejamento urbano brasileiro como “precária, o que é demonstrado pelo fato de a maioria das novas habitações ser informal” (WORLD BANK, 2014, p. xv). O Estatuto da Cidade, diz ainda o relatório,

incorporou muitas políticas progressivas, incluindo a descentralização e a gestão democrática das atividades de regularização e planejamento urbano, mas doze anos se passaram e a implementação ficou abaixo das expectativas (WORLD BANK, 2014, p. xv).

O importante aqui é perceber o interesse do Banco Mundial na “eficácia” dos sistemas de gestão fundiária, com claras identificações dos pontos fracos e sugestões de como deveria ser uma “boa governança fundiária”. Em particular,

Existe uma percepção clara de que a falta de governança sobre terras públicas, especialmente a categoria de terras devolutas, é um dos principais problemas da governança fundiária brasileira. Como uma grande área de terras públicas enquadra-se nessa categoria, essas terras estão propensas a sofrer de apropriação privada por meio da posse. A perpetuação desse processo é considerada como a brecha que sustenta a falta de controle do governo sobre suas terras e políticas fundiárias, minando totalmente os esforços de melhorar a governança fundiária no país. Como foi destacado na avaliação fundiária do Banco Mundial (2011), um quinto da Amazônia brasileira ainda está juridicamente definido como terras devolutas, e uma parte considerável de áreas públicas identificadas nas décadas de 1970 e 1980 não foi distribuída e usada conforme planejado. A identificação do estado sobre os diferentes tipos de ocupação de terras públicas é um passo importante para capacitar-se e à sociedade civil para controlar o uso das terras e dos recursos naturais (WORLD BANK, 2014, p. 71).

Nota-se, nesse trecho, uma particular preocupação em promover mudanças na governança territorial na região amazônica que a partir de então se traduzirá em auxílio financeiro, suporte técnico e estudos, com foco na eliminação das diversas distorções do atual modelo de crescimento da região,

muitas das quais estão vinculadas ao processo de colonização do Brasil (como, por exemplo, as vastas áreas não regularizadas) ou a suas políticas históricas industriais e comerciais. A remoção de distorções apoiaria a mudança para um modelo de crescimento que faça uso menos intensivo de recursos naturais e seja mais orientado para a produtividade (WORLD BANK, 2023, p. xxv).

Nos mercados fundiários, as seguintes distorções, segundo o relatório do Banco Mundial *Equilíbrio Delicado Para a Amazônia Legal Brasileira: Um Memorando Econômico*, estão entre as mais significativas:

- Terras não destinadas. Uma enorme parte da Amazônia Legal (comparável à área conjunta da Noruega, Suécia e Finlândia) ainda carece de destinação adequada. Essas áreas aguardam destinação como unidades de conservação, terras indígenas, assentamentos de reforma agrária, terras passíveis de regularização fundiária ou outra categoria de posse. Áreas não destinadas apresentam índices mais altos de desmatamento vinculado à grilagem de terras.
- Insegurança fundiária. Muitos assentados rurais ainda aguardam o título definitivo de suas terras, muitas vezes por décadas, o que limita o potencial de produção.
- Tributação fundiária inadequada. O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), originalmente destinado a fomentar a intensificação agrícola em seu formato atual, promove a agricultura extensiva e o desmatamento.
- Deficiências na aplicação da lei. Há uma aplicação ineficaz da lei destinada a preservar a integridade das áreas protegidas ou territórios indígenas e garantir que pelo menos 80% das propriedades privadas no bioma Amazônia (e porcentagens um pouco inferiores em outros biomas) permaneçam preservadas. Na prática, a má aplicação da lei reduz o custo da extração ilegal de madeira e do uso da terra produtividade (WORLD BANK, 2023, p. xxv-xxvi).

A eliminação dessas distorções nos mercados fundiários da Amazonia Legal brasileira é, segundo o relatório, fundamental para poder maximizar as oportunidades de investimento. Essa preocupação, entre outros, é presente também em outras organizações internacionais, ao exemplo da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), que no documento Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais (DVGTT), aprovado em 2012, aponta, por exemplo, que é necessário

Melhorar a governança fundiária, fornecendo orientação e informações sobre as práticas internacionalmente aceitas para os sistemas que tratam dos direitos de uso, da gestão e do controle da terra e dos recursos pesqueiros e florestais (BRASIL, 2015, p. 20).

Como já evidenciado, esses documentos buscam orientar uma governança fundiária voltada à segurança do direito de propriedade individual, influenciando e até induzindo a formulação de projetos de titulação/regularização de terras, como foi o caso, no Brasil, por exemplo, do “Projeto Piauí: Pilares de Crescimento e Inclusão Social”, financiando pelo Banco Mundial e implementado pelo governo do estado do Piauí, ou, citando outro exemplo, o caso do apoio oferecido pelo Banco Mundial ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para regularização fundiária.

É nesse cenário, então, que foi avançando cada vez mais, entre as forças hegemônicas que operam no Estado brasileiro, a necessidade de buscar soluções no sentido de tornar o espaço ainda mais funcional para o regime de acumulação capitalista, agora financeirizado. Nesse caso, emblemático é o exemplo da alteração da política fundiária nacional, adotadas pelo Governo Michel Temer, pois nele convergem os interesses ligados ao mercado de terras e, em geral, à expansão dos negócios. Levada a cabo por um Estado cada vez mais capturado pela alta finança a partir da nova conjuntura brasileira pós-golpe de Estado de 2016, a mudança tem promovido alterações estruturais em legislações do campo e da cidade capazes de resultar em mais concentração fundiária, exclusão e despossessão massiva de territórios. No que diz respeito às cidades, a submissão à cartilha dos interesses capitalistas fundiários, tem-se traduzido no aprofundamento e na radicalização do interesse na terra urbana, já que ela adquire especial importância por diversos fatores como: “movimento crescente de urbanização da vida humana”, “potencial de atuar como uma espécie de “esponja” para capitais sobreacumulados”, permitindo um movimento de transferência espaço-temporal de crises”, “capacidade de fornecer lastro seguro e para títulos financeiros” e “capacidade de se constituir em nova fronteira de acumulação de capitais” (RIBEIRO, 2021, p. 103).

No entanto, sabemos que o “bom desempenho” dessas funções exige a expansão do processo de uniformização do regime jurídico da terra sob o paradigma da propriedade privada. Razão pela qual, assistimos, nos últimos anos, a uma diversa orientação das políticas públicas para atuar no sentido de defender o direito individual de propriedade e remover, assim, os obstáculos à circulação global do capital imobiliário internacional. Mais uma vez, estamos assistindo a uma operação posta em ato pelo Estado brasileiro para favorecer as necessidades de reprodução do capital, à custa do direito ao acesso à terra para moradia digna e condições de subsistência das classes populares.

3 QUESTÃO FUNDIÁRIA URBANA NA ILHA DO MARANHÃO

3.1 Gênese e consolidação de um padrão periférico de ocupação da terra urbana

O espaço? Para o - vivido, não se trata nem de um simples - quadro [de uma simples - moldura], comparável ao quadro [à moldura] de uma tabela, nem de uma forma ou recipiente quase indiferentes, destinado somente a receber o que nele colocamos. O espaço é a morfologia social; é, portanto ao - vivido isto que é ao organismo vivo sua própria forma, intimamente ligada às funções e estruturas.

Henry Lefebvre

A partir da compreensão dos fundamentos teórico-históricos sobre a problemática fundiária urbana na particularidade brasileira apresentados no capítulo anterior, cabe agora tratar da especificidade da questão na Ilha do Maranhão, região em que as ocupações informais de terras urbanas com fins da construção de moradia se mostram dramaticamente relevantes sendo a precariedade das condições de acesso à terra urbanizada e à moradia digna uma das suas manifestações incontestáveis. Tendo em vista esse entendimento, demarcamos, a seguir, as etapas e o caráter que esse processo assumiu na Ilha do Maranhão, com a formação daquilo que alguns autores definem como “padrão periférico de urbanização” que se concretiza pautado na “baixa densidade de ocupação do solo urbano, aumento das distâncias, ineficiência dos transportes, elevação dos custos sociais e privados da urbanização e comprometimento irreversível da eficiência da administração pública” (BOLAFFI, 1982, p. 59).

Aqui demarcamos a gênese e a consolidação de uma singular expressão do padrão periférico de ocupação do solo urbano, centrado na produção da informalidade urbana, mediante ilegalidade da posse, autoconstrução da moradia, favelização e segregação. A tarefa não é das mais fáceis, pois jamais o espaço é produzido “como um quilograma de açúcar ou um metro de tecido” (LEFEVRE, 2006, p. 127). Se ele é, de fato, produto “que se utiliza, que se consome, ele é também meio de produção; redes de trocas, fluxo de matérias-primas e de energias que recortam o

espaço e são por ele determinados” e, como tal, “não pode se separar nem das forças produtivas, das técnicas e do saber, nem da divisão do trabalho social, que o modela, nem da natureza, nem do Estado e das superestruturas” (LEFEVBRE, 2006, p. 127).

Ainda que desde o período colonial as cidades brasileiras tenham sido o locus privilegiado da exploração e do domínio das classes dominantes¹³, o período que adotamos como referência tem por base a formulação e sucessiva atuação de duas medidas fundamentais à consolidação do desenvolvimento do capitalismo no Brasil: a implantação da Lei de Terras de 1850, por meio do qual foi introduzida a propriedade privada da terra no Brasil, e a abolição do trabalho escravo com a Lei Áurea de 1888; medidas que alteraram significativamente o processo de apropriação e uso do solo urbano e as formas de moradia.

O que emergiu a partir da introdução “simultânea” do trabalho dito “livre” e do “cativo da terra” (MARTINS, 2010) é o fato de que as cidades começaram a receber uma massa de trabalhadores despossuídos de seus meios de sobrevivência e sem condições de adquirir porções de terras para morar. Ao contrário do que ocorreu durante o período de vigência do trabalho escravo, em que os negros viviam nas residências de seus “donos”, como foi, por exemplo, o caso do bairro da Praia Grande na cidade de São Luís¹⁴, capital do estado do Maranhão, a partir do final do século XIX o trabalhador “livre” teve de custear as despesas com a moradia, rompendo assim o “relativo equilíbrio na demanda habitacional” que existia na cidade colonial e imperial (BURNETT, 2011). Como diz Lehfels (1988, p. 7),

Com a libertação dos trabalhadores escravizados - oficializada pela Lei Áurea, de 1888 - e, ao mesmo tempo, com o impedimento de os mesmos se transformarem em camponeses, quase dois milhões de adultos ex-escravos saem das fazendas, das senzalas, abandonando o trabalho agrícola, e se dirigem para as cidades, em busca de alguma alternativa de sobrevivência, agora vendendo "livremente" sua força de trabalho. Como ex-escravos,

¹³ Assumimos aqui as reflexões sobre o urbano no Brasil formuladas por Francisco de Oliveira, que em seu trabalho publicado em 1978 realça como as cidades fossem, desde o período colonial, o *locus* do controle da economia.

¹⁴ De acordo com Burnett (2011, p. 81) o bairro da Praia Grande “Transformado em local de trabalho e moradia da camada de alta renda da cidade – personificada nos comerciantes que intermediavam a exportação da produção agrária do interior do Estado para Portugal” [...] “vai ser o primeiro núcleo elitizado da cidade, graças a sua proximidade com a porta de entrada e saída das mercadorias e com o centro do poder político-administrativo do Palácio dos Leões. No bairro passam a predominar grandes lotes, capazes de abrigar os amplos sobrados e onde raramente vamos encontrar reminiscência de porta-e-janelas, deslocadas para o que então era a periferia da cidade, as áreas próximas aos Conventos das Mercês e do Carmo e às Fontes do Ribeirão e das Pedras. A reduzida presença dessa tipologia arquitetônica, típica das classes populares, se explica também pela vigência do trabalho escravo, em que os negros eram abrigados nas próprias casas das famílias, ocupando porões e terreos dos casarões, ainda não demandando moradia separada daquela dos seus senhores”.

pobres, literalmente despossuídos de qualquer bem, resta-lhes a única alternativa de buscar sua sobrevivência nas cidades portuárias, onde pelo menos havia trabalho que exigia apenas força física: carregar e descarregar navios. E, pela mesma lei de terras, eles foram impedidos de se apossarem de terrenos e, assim, de construir suas moradias: os melhores terrenos nas cidades já eram propriedade privada dos capitalistas, dos comerciantes etc. Esses trabalhadores negros foram, então, à busca do resto, dos piores terrenos, nas regiões íngremes, nos morros, ou nos manguezais, que não interessavam ao capitalista. Assim, tiveram início as favelas. A lei de terras é também a "mãe" das favelas nas cidades brasileiras.

As transformações políticas e econômicas conduzidas pelos movimentos republicanos conformaram um novo espaço urbano, no qual a lógica dos “negócios” começou assumir posição de destaque, determinando o surgimento da “interferência” do Estado e da iniciativa privada na disputa pelo acesso à terra e moradia. Nessa nova realidade, edificações construídas como valor de troca, com a intenção de receber uma renda de aluguel, começaram a se disseminar pelas cidades brasileiras. Não faz exceção a cidade de São Luís, na qual estas construções

se caracterizavam por unidades de pequeno porte, repetindo o padrão da porta-e-janela, com variações estilísticas e atendendo exigências de posturas municipais – como o uso de platibandas, que evitavam o lançamento das águas de chuva sobre os passeios – e reduzindo ao máximo as áreas livres; mesmo produzidas em série, não caracterizam ainda relações capitalistas, pois eram encomendadas diretamente pelo proprietário do terreno aos mestres-de-obras. Diferentemente da área da Praia Grande, onde nunca existiram, é possível identificar ainda hoje a grande quantidade e variada localização dessa tipologia no setor de ocupação mais recente do centro da cidade (BURNETT, 2011, p. 83).

O fato comprova que a produção privada da habitação popular se tornou realidade em São Luís. Ela vinha sendo realizada por proprietários interessados em fazer render ao máximo o terreno e, exatamente por isso, não se limitou apenas a casas individuais, mas se direcionou também na tipologia coletiva do cortiço, com sua “infinidade de portas e janelas alinhadas” e sua “aglomeração tumultuosa” de gente que

Uns, após outros, lavavam a cara, incomodamente, debaixo do fio d’água que escorria da altura de uns cinco palmos. O chão inundava-se. As mulheres precisavam já prender as saias entre as coxas para não as molhar; via-se-lhes a tostada nudez dos braços e do pescoço, que elas despiam, suspendendo o cabelo todo para o alto do casco; os homens, esses não se preocupavam em não molhar o pelo, ao contrário metiam a cabeça bem debaixo da água e esfregavam com força as ventas e as barbas, fossando e fungando contra as palmas da mão. As portas das latrinas não descansavam, era um abrir e fechar de cada instante, um entrar e sair sem tréguas. Não se demoravam lá dentro e vinham ainda amarrando as calças ou as saias; as

crianças não se davam ao trabalho de lá ir, despachavam-se ali mesmo, no capinzal dos fundos, por detrás da estalagem ou no recanto das hortas (AZEVEDO, 2012, p. 38).

A insalubridade dos espaços e as precárias condições de habitabilidade dos cortiços narradas por Aluísio Azevedo tornaram-se de domínio público e tão bem enraizadas na sociedade daquela época, que foram utilizadas como pretexto para justificar as intervenções urbanísticas efetivadas nas primeiras décadas do século XX em cidades como Rio de Janeiro, Recife, Salvador, Vitória, São Paulo, Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, entre outras.

Voltadas supostamente ao enfrentamento dos problemas de insalubridade e ao embelezamento urbano, essas reformas urbanas, em prática, têm desencadeado o processo de expulsão de boa parte da população pobre das áreas centrais das cidades para a periferia, reforçando a constituição do urbano como espaço de negação para os mais pobres (SINGER, 1982). Talvez, os exemplos mais notórios foram os da cidade do Rio de Janeiro, com a demolição do cortiço “Cabeça de Porco” (1893) e, sobretudo, com o “bota-abaixo” do prefeito Pereira Passos (1902-1906) que transformou radicalmente o centro da cidade, através de uma série de reformas de remodelação urbana, “comemoradas”, assim, pelo escritor Olavo Bilac:

Há poucos dias, as picaretas, entoando um hino jubiloso, iniciaram os trabalhos de construção da Avenida Central, pondo abaixo as primeiras casas condenadas [...]. No aluir das paredes, no ruir das pedras, no esfarelar do barro, havia um longo gemido. Era o gemido soturno e lamentoso do Passado, do Atraso, do Opróbrio. A cidade colonial, imunda, retrógrada, emperrada nas suas velhas tradições, estava soluçando no soluçar daqueles apodrecidos materiais que desabavam. Mas o hino claro das picaretas abafava esse protesto impotente. Com que alegria cantavam elas, as picaretas regeneradoras! (BILAC, 1904).

Bilac não fez esforço algum para esconder as reais intenções do plano “civilizatório” do prefeito Passos, que previa a produção de uma cidade no qual seriam banidas “todas as mesquinhas, e todas as estreitezas e baixeiras da vida de aldeia”. Uma cidade apenas para “alguns mil (bem poucos!)” que “vão ao Corso, que frequentam hotéis, que ouvem óperas no Lírico, e tomam chá no Cavé e cerveja na Franziskaner”: as poucas pessoas “que podem ter vida inteligente e elegante” (BILAC, 1908, p. 1).

Em São Luís, a tentativa de erradicar os “muitos” pobres para criar uma alternativa residencial para os mais ricos, no setor de ocupação mais recente do centro

da cidade, até então periférico e ocupado prioritariamente por construções populares, exigiu do poder público investimentos em urbanização e saneamento, até então presentes só na área da Praia Grande, e, sobretudo, a adoção de “muita legislação” (BURNETT, 2011, p. 84). Voltaremos a esse ponto.

O que é oportuno destacar ainda nesse período é o surgimento, significativo em alguns casos, dos chamados bairros operários, autoconstruídos pela população trabalhadora nas vizinhanças das indústrias que a partir do final do século XIX se instalaram nas franjas da área urbanizada de São Luís¹⁵. Esse fato comprova que a ocupação de terras públicas para fins de moradia, realizada por aqueles que não tinham condição nem de pagar aluguel, já era uma realidade na cidade. Era uma outra forma de acesso à moradia pelos trabalhadores mais pobres, não incluídos nas chamadas “Vilas operárias”, construídas pelos empresários industriais e que se destinavam aos operários mais qualificados.

Em resumo, enquanto a cidade se “horizontalizava” e se estruturava seletivamente com melhorias urbanas, tais como logradouros públicos, abastecimento de água, iluminação, telefone e transporte (bonde), a elevada concentração de renda e o modelo de gestão urbana subordinado aos interesses do capital mercantil mantinham a grande maioria da população às “margens” das benesses. Por conta desse sistema, os investimentos urbanos se direcionavam apenas às áreas em que se localizavam as residências das elites da cidade e as atividades econômico-administrativas do Estado (FERREIRA, 2014). Nas outras áreas, a (não) intervenção do Estado produzia um espaço urbano privo de qualquer equipamento urbano, onde se adensavam os habitantes mais pobres da cidade no intuito de construir por conta própria suas moradias.

O controle da produção do espaço urbano em mãos à Associação Comercial, principalmente a partir da década de 1920, reduziu significativamente o poder da Câmara Municipal sobre a legislação urbanística, dando início, de fato, ao processo de “hierarquização” do ambiente construído. Processo, que, no plano nacional, se constitucionalizará com o novo modelo de desenvolvimento capitalista, “o urbano industrial” (OLIVEIRA, 2003). Este será o momento que irá mudar o destino

¹⁵ De acordo com Ferreira (2014, p. 41), as indústrias instaladas em São Luís correspondiam, na época, a 50% do total estadual, compreendendo as Companhias de Fiação e Tecidos Maranhenses (Camboa), Fabril Maranhense (Vila Passos e Areal), Fiação e Tecidos Cãhamo, Fiação e Tecelagem São Luís (São Pantaleão, Madre Deus, Goiabal e Lira), Santa Amélia e Fiação e Tecidos do Rio Anil (Anil).

das cidades brasileiras e que se expressará, de forma mais nítida, pela precariedade habitacional vivida pelas classes populares. Nesse caso, a intervenção estatal deflagrada por Getúlio Vargas foi determinante na “redefinição” do caráter da urbanização no país, pois criou as condições necessárias para que o setor industrial se tornasse o novo centro hegemônico. Assistiu-se, escreve Oliveira (2003, p. 40-41),

à emergência e à ampliação das funções do Estado, num período que perdura até os anos Kubitschek. Regulando o preço do trabalho, [...], investindo em infra-estrutura, impondo o confisco cambial ao café para redistribuir os ganhos entre grupos das classes capitalistas, rebaixando o custo de capital na forma do subsídio cambial para as importações de equipamentos para as empresas industriais e na forma da expansão do crédito a taxas de juros negativas reais, investindo na produção (Volta Redonda e Petrobras, para exemplificar), o Estado opera continuamente transferindo recursos e ganhos para a empresa industrial, fazendo dela o centro do sistema.

A essa série de medidas foram superpostas outras. Uma delas consistiu em transformar a agricultura em coadjuvante do processo de industrialização, mantendo, contemporaneamente, um subsetor de exportação para suprir às necessidades de bens de produção externa e para servir ao pagamento de bens de consumo, e um subsetor para suprir às necessidades de alimentação da população urbana, esta última medida fundamental para não elevar o custo de reprodução da força de trabalho. Conforme aponta o autor, o “compromisso entre mantê-la ativa e não a estimular como setor e unidade central do sistema, a fim de destruir o “velho mercado”, foi um dos pontos nevrálgicos de todo o período” (OLIVEIRA, 2003, p. 42). O mesmo aconteceu com o setor terciário, que se tornou outro coadjuvante à expansão do sistema capitalista brasileiro de base industrial, não representando de forma algum nenhum segmento marginal da economia¹⁶.

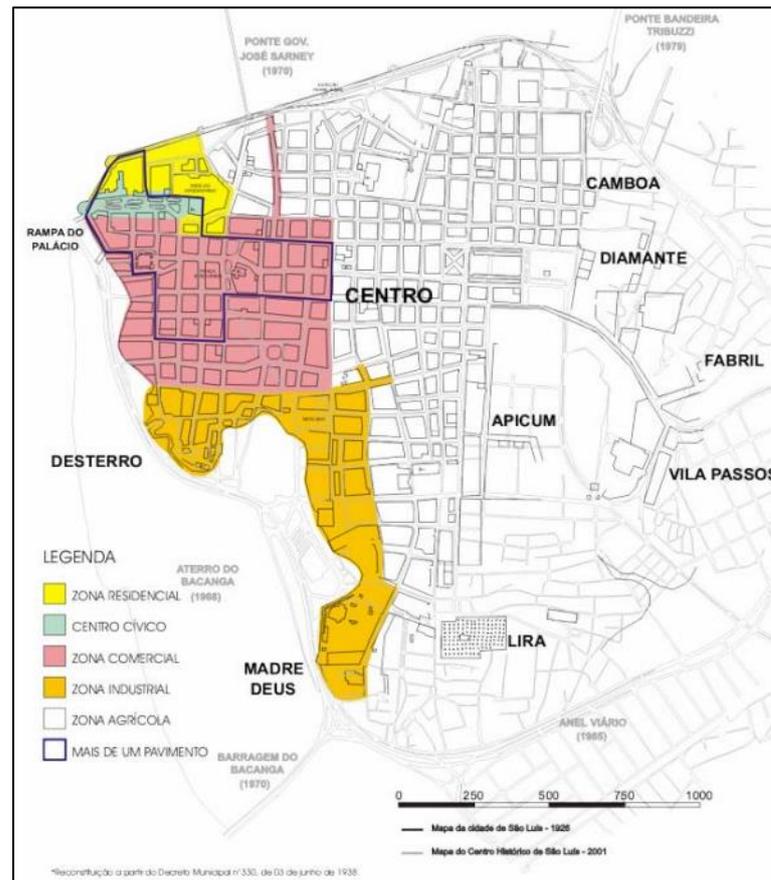
É importante ter em mente, entretanto, que esse processo aconteceu de maneira diferenciada e em momentos diferentes no Brasil, em função das diversas características e relações de poder locais dos territórios brasileiros, convocados a desenvolver determinados aportes específicos à produção para responder às novas

¹⁶ Segundo Oliveira (2003, p. 54-57) “o crescimento do Terciário faz parte do modo de acumulação urbano adequado à expansão do sistema capitalista no Brasil” e não representa nenhum “inchaço”, pois o novo centro do sistema, a indústria, exige das cidades “infraestruturas e requerimento em serviços para os quais elas não estavam previamente dotadas”. Trata-se, aponta o autor, de um tipo de crescimento que não é contraditório com a acumulação: “os serviços realizados à base de pura força de trabalho, que é remunerada a níveis baixíssimos, transferem, permanentemente, para as atividades econômicas de corte capitalista, uma fração do seu valor, “mais-valia” em síntese”.

exigências (SANTOS; SILVEIRA, 2001). Em São Luís, as intenções de dar à cidade “um ar moderno”, vieram no plano ambicioso do engenheiro José Octacílio Saboya Ribeiro indicado, pelo então governador do Estado Paulo Martins de Souza Ramos, como prefeito da cidade. O projeto, em parte executado pelo prefeito Pedro Neiva de Santana, após o abandono prematuro do Saboya Ribeiro por “divergências” com a Associação Comercial, previa uma série de intervenções urbanísticas com o objetivo de corrigir os “defeitos” das edificações existentes, e, ao mesmo tempo, adaptar o espaço urbano às novas exigências tecnológicas dos serviços, principalmente no setor dos transportes (automóveis) (LOPES, 2004).

Com efeito, instituíram-se diversos dispositivos legais voltados à modernização do espaço urbano e a atender as exigências do “progresso”. Na administração do Pedro Santana destaca-se o surgimento, através do Decreto nº 330 de 3 de junho de 1938, do zoneamento urbanístico que criou as primeiras diferenciações funcionais da cidade e o estabelecimento, na zona residencial, de determinadas exigências urbanísticas (FIGURA 2). Com a desculpa de promover a racionalidade moderna na produção do espaço, o decreto, em prática, dificultava a permanência das habitações populares na área residencial e incentivava a remoção da antiga arquitetura colonial, tendo “um claro viés de proteção das regiões mais valorizadas da cidade contra usos indevidos” (BURNETT, 2011, p. 63).

Figura 2 - Zoneamento da cidade de São Luís (1938)



Fonte: Lopes, 2004.

Porém, apesar da efetiva realização de algumas das propostas de modernização, como a abertura da Avenida Magalhães de Almeida, o alargamento da Rua do Egito e a remodelação urbanística do Largo do Carmo e da Praça Joao Lisboa (LOPES, 2008), as medidas não surgiram o efeito esperado de afastar os mais pobres do centro da cidade. Tal fato, segundo Burnett (2011, p. 86) se deve

à dimensão territorial da área e à insuficiência dos recursos públicos aplicados para erradicar as incontáveis moradias populares, pois a redução das atividades econômicas debilitou os cofres públicos e a massa de trabalhadores assalariados e suas moradias eram então muito mais expressivas. Prova disso é a expansão dos bairros de subempregados e desempregados – vivendo em precárias habitações e carentes dos mínimos serviços urbanos –, originados pela ocupação de terrenos alagadiços às margens dos rios Anil e Bacanga.

O declínio das tradicionais atividades econômicas do Estado, devido às consequências do processo de reestruturação político-econômica desencadeado pela revolução de 1930 repercutiu na produção da cidade e, dessa forma, no acesso à terra e moradia pelas classes sociais menos favorecidas, que foram acompanhando o lento

e linear processo de expansão da cidade de São Luís ao longo do corredor Centro-Anil. Com efeito, começou a se materializar um cinturão periférico em áreas de mangues e de terra firme adjacentes a esses, áreas “disponíveis” onde os habitantes mais pobres podiam construir suas palafitas e casas de “pau-a-pique, cobertas com palhas de babaçu” (AZEVEDO, 1950/51, p. 39).

A atuação do Estado, conforme destaca Burnett (2011), limitou-se, nesse período, à institucionalização de uma zona proletária composta pelos bairros da Baixinha, Camboa, Lira e Diamante, entre outros, e, a nível federal, a uma série de medidas jurídicas voltadas ao atendimento das exigências da urbanização fordista incorporada no fenômeno da suburbanização que, ainda com quase duas décadas de atraso em comparação ao resto do país, chegou em São Luís junto com os primeiros automóveis e com o novo padrão residencial da casa própria no subúrbio, personificado no conjunto habitacional do Filipino (1953), financiado pelo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes (IAPC) apenas para seus segurados. A esta ação, somaram-se na década sucessiva as produções do IAPB (dos bancários) e do IPASE (dos servidores do Estado), que, todavia, resultaram insignificantes frente ao tamanho e à gravidade da questão habitacional em São Luís, considerando, entre outros aspectos, o crescimento demográfico que a cidade tem apresentado entre 1950 e 1960, passando de 119.785 a 158.292 habitantes (FERREIRA, 2014) e, sobretudo, o fato de que essas medidas se voltavam para atendimento das classes médias, deixando a demanda habitacional dos mais pobres ainda sem resposta¹⁷.

Ressalta-se aqui, então, o papel estratégico que o Estado, a partir de 1950, no meio de uma nova redefinição da divisão internacional do trabalho, teve para atender as novas necessidades do capitalismo na sua fase monopolista, principalmente as demandas de uma nova estrutura de classes no Brasil, filha de uma nova organização do trabalho trazida pelas empresas internacionais que passaram a produzir bens industriais no país a partir do período Kubitschek (OLIVEIRA, 1982).

Devido ao peso enorme das classes médias que emergiu com força no urbano, o Estado tornou-se obrigado a atender as demandas dessas classes, desatendendo com força brutal as demandas das camadas populares. Assim, se o

¹⁷ De acordo com Ferreira (2014), este fato justifica as primeiras tentativas de organização popular, a exemplo dos bairros do Lira, Madre Deus, Floresta, Coréia, Nossa Senhora da Vitória, São Vicente e São Francisco, visando reivindicar sobretudo “os meios de consumo coletivo” tais como água, luz elétrica e posto médico.

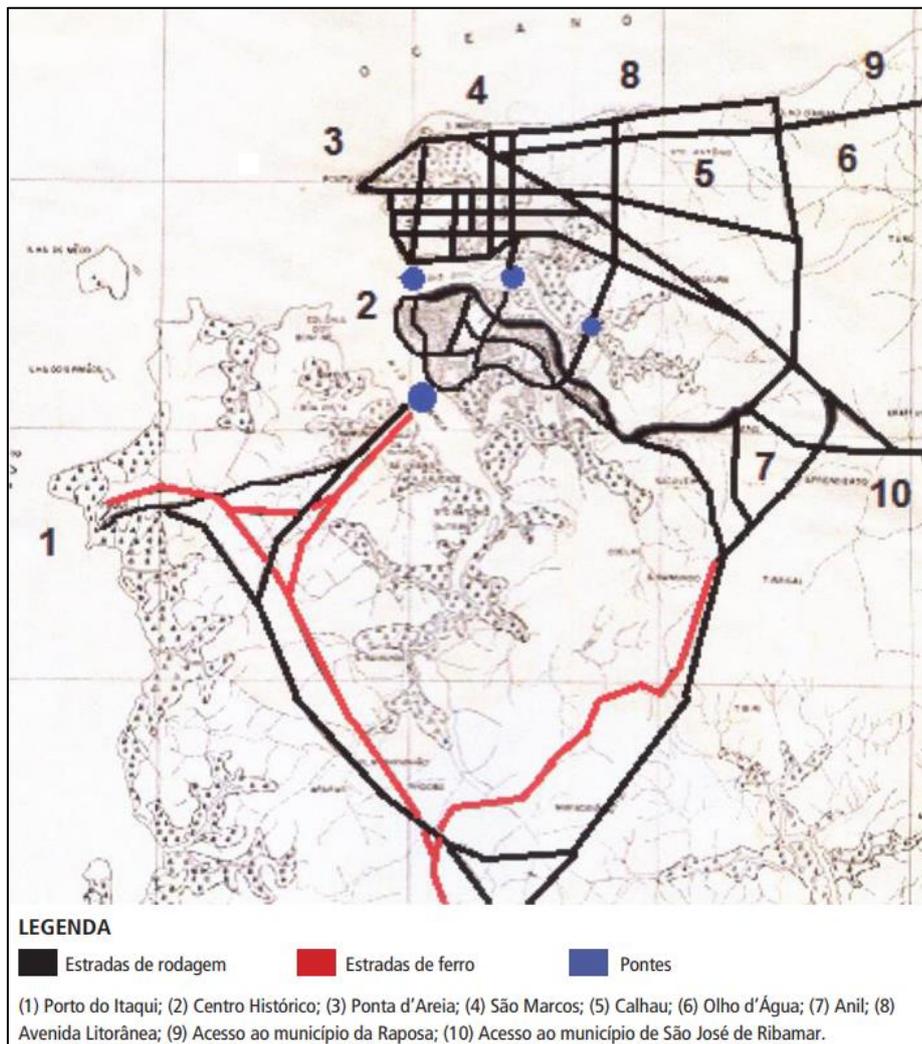
Estado burguês nasceu no Brasil tendo como “parteiras” a burguesia industrial e a classe operária, com o período Kubitschek, ele será forçado a abandonar sua ambiguidade passando a ser ele mesmo um explorador de mais-valia e da classe trabalhadora (OLIVEIRA, 1978, p. 71-73). E essa gravitação em torno das novas classes médias, com o conseguinte aprofundamento do conflito social na sociedade, resultará na proposta, durante o período da ditadura militar, de uma política habitacional contraditória, que embora tenha sido prometida como solução ao problema habitacional de toda população urbana, se revelará inadequada ao transformar a habitação numa mercadoria inacessível à maioria da população brasileira. Voltaremos a este ponto mais adiante, ao analisarmos a mediação estatal da década de 1960.

Voltando a analisar a produção do espaço urbano em São Luís, podemos constatar que, ao findar a década de 1950, o contexto socioespacial da cidade

caracterizava-se pela compacidade e continuidade, sem vazios urbanos e com uma imensa miscigenação social, dada a grande proximidade física entre ricos e pobres. Ainda que existissem bairros exclusivos de pobres, como Liberdade, Floresta e Baixinha, não se encontravam núcleos residenciais de ricos. O volume de recursos produzidos foi incapaz de construir outra Praia Grande nas novas áreas da cidade, assim como a forma de gestão não aplicou parte da riqueza na adequação do espaço urbano para as necessidades da sociedade e as demandas do futuro. Tal qual nos períodos anteriores, a expansão e adensamento da urbanização aconteceu à margem de qualquer planejamento urbano ou implantação de infraestrutura coletiva (BURNETT, 2011, p. 55).

Decidido, então, a resolver o desenvolvimento “caótico” da cidade, surgiu em 1958 o Plano de Expansão da Cidade de São Luís do engenheiro Ruy Mesquita, então diretor geral do Departamento de Estradas e Rodagens do estado do Maranhão (DER-MA). O plano (FIGURA 3) propunha uma reorganização do espaço urbano conforme os ditames do urbanismo moderno, prevendo pela primeira vez seu crescimento para além dos rios Anil e Bacanga, na esperança de dar finalmente para São Luís “beleza e proporções de uma Grande Capital” (MESQUITA, 1958).

Figura 3 - Plano de expansão da cidade de São Luís (1958)



Fonte: PEREIRA; ALCANTARA Jr. 2017

Foi preciso, todavia, esperar mais alguns anos. O momento decisivo, marcado por uma profunda transformação do território que mudou a face da cidade, foi a segunda metade da década de 1960, quando os governos militares, contando com o apoio local do Governo Sarney (1966-1970), incluíram o estado do Maranhão como fronteira de expansão e valorização do capital para atender às exigências da divisão internacional e nacional do trabalho (BARBOSA, 2006, 2013).

São Luís se tornou, assim, palco de ambiciosos projetos que embora “não tenham acordado poetas” (O IMPARCIAL, 14.02.1970) viabilizaram a construção de uma “nova” cidade, emblema de um discurso de modernização e esperança ideologicamente representado pela nova ordem “Maranhão Novo”, preocupada em promover “crescimento econômico” e “melhores condições de vida ao povo (SARNEY, 1970, p. 129). A nova cidade, cruzando os rios Anil e Bacanga teria espaço para as

indústrias, para os empreendimentos imobiliários, para as moradias populares, enfim, para o desenvolvimento.

É a partir deste momento que ocorreu a produção de uma série de infraestruturas urbanas como a barragem do Bacanga e duas pontes sobre o rio Anil, realizadas entre o final da década de 1960 e o início da década de 1970 (DINIZ, 1999; FERREIRA, 2014), a implantação do novo porto de Itaqui (1973) e, na década sucessiva, de grandes projetos industriais como o Consórcio de Alumínio do Maranhão (ALUMAR) e o Complexo Portuário-industrial e ferroviário da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD).

Em modo particular, considerando sua importância estratégica, a região ao oeste do centro histórico (Itaqui/Bacanga) tornou-se centro das atenções do governo do Estado, que aí iria localizar o novo porto de Itaqui, visto os graves problemas de assoreamento que apresentava o porto de São Luís (Cais da Sagração), a universidade, as indústrias, as residências operárias e os “palafitados” do centro da cidade¹⁸. A esta “marcha para o oeste” somou-se a apropriação dos espaços a Norte, Nordeste e Leste, que dali a pouco serão submetidos à “torrente avassaladora” do mercado imobiliário, possibilitado a chegar mais rápido às praias da Ponta d’Areia, Calhau, Olho d’Água e Araçagi, e em direção aos territórios “vazios” dos municípios de Paço do Lumiar, São José de Ribamar e Raposa, que até então apresentavam características principalmente rurais (FERREIRA, 2014).

O exemplo do “acidente” do Goiabal¹⁹ e a sucessiva intensificação das ações de reintegração de posse demonstram como a dinâmica da valorização do

¹⁸ Conforme Costa (2020, p. 3) “Além da construção das novas avenidas, necessidades ingentes da época, previa-se a construção de um grande bairro operário para 400 mil habitantes (oriundos dos bairros atingidos pelas intervenções) a ser construído na região do Itaqui, distante do centro da cidade – os casebres, as palafitas, o mangue e a pobreza deveriam ceder espaço ao concreto e ao asfalto. Coincidência – ou não – estopim para a remoção dos moradores dos bairros da Madre Deus e Goiabal foi um incêndio de grandes proporções nos casebres que lá existiam, ocorrido na noite do dia 14 de outubro de 1968 às margens do rio Bacanga. Com o desastre, um grande contingente de desabrigados deveria ser rapidamente alojado; nos dias seguintes logo surgiu a proposta para que os desalojados fossem de imediato instalados na região do Itaqui, no futuro bairro do Anjo da Guarda, conforme os panos já delineados pelo governo ainda em 1966 – ocupar aquela região distante e deixar disponível uma vasta parcela das margens à direita do Rio Bacanga para assim viabilizar, pelas mãos do Departamento Estadual de Estradas e Rodagem, as obras de viação e infra estrutura, principalmente as vias de acesso ao novo porto, através da construção do trecho da rodovia ligando São Luís ao Itaqui (O Imparcial, 21 de set. de 1966, p 8).

¹⁹ “No dia 14 de outubro de 1968, o bairro do Goiabal foi vítima de um incêndio até hoje não elucidado. Uns acreditam que foi provocado por fogos de artifício, outros por uma lamparina – tem até quem diga que foi por causa de um simples pescador que assava peixe na beira do rio. Mas, o que se sabe de fatos concretos e não de suposições, é que houve um grande incêndio no Goiabal, com uma mistura

capital imobiliário fosse já realidade na Ilha, capaz de manter as melhores áreas “fora do alcance dos mais pobres”, que se viram obrigados a se instalarem na periferia, agora já instalada e presente em muitos pontos além dos já consolidados Bairros de Fátima, Alemanha, Coréia de Cima e de Baixo, próximos ao núcleo originário da cidade de São Luís (BURNETT, 2011).

Paralelamente aos projetos de intervenção urbana, inicialmente viabilizados pelo então secretário de viação e obra do Governo Sarney, Haroldo Tavares, que mais tarde será indicado à prefeito da cidade, nomeado pelo sucessor de Sarney ao governo do Estado, governador Pedro Neiva de Santana, uma nova política habitacional surgiu na estratégia do Estado brasileiro, contribuindo de forma decisiva à conquista dos ambicionados novos territórios da Ilha do Maranhão: a do Banco Nacional de Habitação (BNH), aposta do regime militar para a obtenção da legitimidade frente às classes populares.

Em nome da ordem e do desenvolvimento econômico e com a visão de que a questão urbana é principalmente carência de habitações nas cidades (SERRA, 1991), o BNH injetou volumosos recursos financeiros na produção de habitações e no financiamento em desenvolvimento urbano. Em São Luís, o volume dos investimentos iniciais (US\$ 52.141.660) produziu, por intermédio da Companhia de Habitação Popular do Maranhão (COHAB-MA) e outras cooperativas habitacionais, 21 conjuntos habitacionais entre 1967 e 1979²⁰, somando 12.135 unidades residenciais, 48.340 novos empregos no setor da construção civil e a instalação de uma rede de infraestrutura e equipamentos sociais (FERREIRA, 2014). A partir da década de 1980, a construção dos conjuntos habitacionais foi operada principalmente pelo Instituto de Previdência do estado do Maranhão (IPEM) que, valendo-se das verbas federais, efetivou a realização de 10 conjuntos habitacionais em São Luís²¹. A atuação da COHAB-MA na Ilha limitou-se, nesse período, à construção de dois conjuntos, ainda que quantitativamente importantes, o conjunto “Maiobão” (1982) na cidade de Paço

de casas em chamas, corpos queimados, lama de mangue e o desespero das pessoas, tornando o quadro ainda mais dramático. Ao todo, 78 casas ficaram completamente destruídas, deixando cerca de 100 famílias desabrigadas” (<https://oimparcial.com.br/cidades/2017/08/saiba-como-surgiu-o-bairro-anjo-da-guarda-2/>).

²⁰ Entre os conjuntos habitacionais construídos nesse período, destacam-se, os conjuntos Angelim, Anil IV, Bequimão, COHAMA (Cooperativa Habitacional do Maranhão), Cohafuma, COHATRAC I (Cooperativa Habitacional dos Trabalhadores no Comércio de São Luís), Turú e Vinhais (FERREIRA, 2014).

²¹ De acordo com Ferreira (2014) os novos conjuntos localizaram-se nos setores Norte (Bequimão, Henrique de La Roque II, Solar dos Lusitanos, Solar dos Lusíadas, Residencial Angelim e Residencial Primavera) e Leste (Henrique de La Roque I e as etapas 1, 2 e 3 do COHATRAC IV).

do Lumiar e o conjunto Cidade Operária (1985) nos limites do perímetro urbano da capital.

Em síntese, tendo em vista o período entre 1967 e 1986 em que se inclui a participação da COHAB-MA, das Cooperativas habitacionais e do IPEM, o BNH foi responsável pela construção de mais de 20 mil unidades residenciais nos municípios da Ilha. Apesar dos números expressivos, a política se revelou inadequada a responder às demandas por moradias pelas classes populares que, salvo raras exceções, ficaram desatendidas. Prova disso, são as trinta e três áreas de ocupação irregulares identificada pela CEAPOC²², produzidas entre 1974 e 1988 nas cidades de São Luís (27), São José de Ribamar (5) e Paço do Lumiar (1). Impossibilitada de adquirir linhas de crédito para o financiamento da habitação, a população mais pobre, cada vez mais numerosa e atraída pelo “sonho americano” da moderna e “finalmente” industrializada São Luís²³, se viu obrigada a ocupar irregularmente os terrenos, procurando estrategicamente os mais próximos aos conjuntos que estavam sendo construídos através do SHF/BNH, haja vista a presença de uma série de equipamentos urbanos que poderiam ser usufruídos. Cita-se, como exemplo, Vila Menino Jesus de Praga e Vila Vicente Fialho (COHAMA), Vila Independência (COHAFUMA), Vila Isabel Cafeteria (COHAB-Anil III), Vila Janaina (Cidade Operária) e Vila Epitácio Cafeteira (Maiobão), entre outras (FERREIRA, 2014).

Longe de ter-se constituído um mecanismo de enfrentamento do problema habitacional, o BNH acabou por beneficiar o capital imobiliário, incorporando a ideia de uma política a favor da “ordem” e dos “negócios”. Como aponta Maria Ozanira, ela tem sido

pautada pela insuficiência, precariedade, exclusão e autoritarismo, pelo emprego, explícito ou velado, da repressão e do controle, sendo que os modelos clientelístico e empresarial adotados têm se revelado insuficientes e inadequados, ao transformarem a habitação e a infra-estrutura urbana numa dádiva conquistada pelo favor ou numa mercadoria inacessível ao poder aquisitivo de uma força de trabalho que, ao situar-se num país periférico, têm sido superexplorada a nível interno e externo. Mesmo incorporando o discurso e as propostas dos movimentos sociais populares e dos críticos, a

²² O Centro de Apoio à Organização Comunitária do Maranhão (CEAPOC-MA) era um colegiado sem existência legal, composto por entidades comunitárias como Favelados, Palafitados, sem-teto, mutuários do SHF, inquilinos, etc, de apoio ao movimento de defesa da moradia.

²³ É na década de 1980 que se materializou a implantação de grandes projetos industriais no estado do Maranhão, com destaque para os empreendimentos de Ferro Carajás e do Consórcio ALUMAR. A instalação desses empreendimentos industriais, pela qual foi reservada uma área localizada nos setores Oeste e Sul do município de São Luís, aumentou o poder de atração da cidade que registrou um dos maiores crescimentos demográficos do país no período entre 1980 e 1991 (FERREIRA, 2014).

PHB não tem passado de um artifício que é acionado nos momentos de crise econômica, como fator de legitimação do poder político e até com fins eleitoreiros (SILVA, 1985, p. 185, 186).

Na verdade, ela representou um “implemento político de impacto social e econômico”, capaz de gerar “renda e empregos no campo econômico pela articulação de medidas de cunho social” (GUGLIELMI, 1985, p. 8), mas incapacitada de democratizar o acesso à habitação para as camadas populares, tanto que se registram diversas manifestações públicas ocorridas na segunda metade da década de 1980 em todo o país com o objetivo de forçar o poder público a implementar políticas públicas de habitação mais consistentes, direcionadas à população mais pobre²⁴.

Graças às possibilidades oferecidas ao capital pela nova geografia produzida ao longo dos anos do regime militar, a disputa pela apropriação e uso do solo urbano acirrou-se ainda mais na Ilha do Maranhão, transformando a terra urbana em “centro de interesse” da reprodução capitalista das cidades e fazendo com que o modelo de urbanização “concentracionista” seja acrescido de uma dimensão “segregativa”, com sérias consequências para as classes populares.

Os grandes projetos nacionais tornaram realidade “os sonhos de ocupação das terras para além dos rios Anil e Bacanga” (BURNETT, 2011, p. 66), contribuindo decisivamente para mudar a face das cidades da Ilha, sobre o qual passaram a incidir as contradições do novo desenvolvimento capitalista, com significativo impacto no agravamento da problemática do acesso à terra e moradia para a camada mais pobre.

Problemática, que a partir do período de redemocratização do país teve suas formas e processos diferenciados, conforme as diversas conjunturas e os diferentes projetos políticos que se colocaram com o fim do período da ditadura. Assim, a seguir, nossa discussão situou a mesma problemática no contexto de transformações que ocorreram no Brasil e, em seu caráter singular, na Ilha do Maranhão, em consequências de processos globais que configuraram a terra e a habitação como uma das mais poderosas fronteiras de expansão do capital financeiro.

²⁴ Em São Luís, graças ao poder de articulação do Movimento em defesa da Moradia (MDM) criado em 1986, houve duas grandes manifestações públicas. “Na primeira, compareceram 3.000 pessoas, enquanto na segunda, aproximadamente, 10.000, o que resultou em uma audiência com o então governador Eptácio Cafeteira” (FERREIRA, 2014, p. 114).

3.2 Colonização da cidade: a Ilha do Maranhão sob a lógica do processo de financeirização da terra e moradia

A análise sobre a problemática fundiária urbana na Ilha do Maranhão é aqui desenvolvida a partir das considerações sobre o processo de integração do Brasil na atual configuração do capitalismo sob dominância financeira. Paradoxalmente, o ingresso do país no circuito da valorização financeira aconteceu num período marcado por avanços legais no campo do direito à moradia e, em geral, no direito à cidade. É o que Dagnino (2004) tem chamado de “confluência perversa”, entre dois projetos políticos distintos em disputas: de um lado, o projeto neoliberal que se instalou no Brasil ao longo da década de 1990 e, de outro, um projeto de construção democrática, participativo, que emergiu a partir das lutas contra a ditadura militar. A autora descreve esse processo nos seguintes termos:

O processo de construção democrática enfrenta hoje no Brasil um dilema cujas raízes estão na existência de uma confluência perversa entre dois processos distintos, ligados a dois projetos políticos distintos. De um lado, um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas [...] De outro lado, com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado que deve se isentar progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. Este projeto constitui o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington. Meu argumento é, então, que a última década é marcada por uma confluência perversa entre esses dois projetos (DAGNINO, 2004, p. 141-142).

A autora ressalta a presença de uma tensão bastante aguda entre, de um lado, as necessidades de adequação aos preceitos neoliberais impelidas pelas exigências de rentabilidade do capital financeiro e, do outro, as resistências das classes populares cotidianamente em luta por melhores condições de vida, o que põe a nu as porosidades do processo, por sua natureza contraditório e conflituoso, visto os interesses divergentes postos em jogo. Talvez o exemplo mais relevante como campo de disputa seja aquele referido à oposição burguesa contra qualquer medida de disciplinamento do solo urbano que possa ameaçar o “sacrossanto” direito à propriedade privada. Nesse caso, é importante destacar a estratégia adotada pelo

Estado brasileiro, que na montagem do sistema financeiro no ambiente construído das cidades preocupou-se, “não apenas na regulação das finanças, mas também na construção da hegemonia política da concepção da casa (home) como mercadoria e ativo financeiro” (ROLNIK, 2019, p. 29), com efeitos políticos importantes na “constituição e consolidação de uma base popular conservadora”, que passa a defender valores próprios da pequena-burguesia, como, por exemplo, a afirmação do princípio da propriedade individual da terra²⁵.

Retomando agora a reflexão sobre a ascensão do consenso neoliberal no Brasil e seu ingresso no circuito da valorização financeira, vale ressaltar outro aspecto, relativo à difícil situação financeira do país no início dos anos 90 e que restringiu as possibilidades de seguir com a agenda desenvolvimentista dos governos militares, como o caso da suspensão do financiamento de habitação pública²⁶. Combinado com o fato de que as classes dominantes ainda detinham o controle do poder político, compreende-se que os avanços jurídicos em direção à inclusão social e à diminuição das desigualdades permaneceram só no papel. Por mais que as forças de oposição, organizadas em torno do campo “democrático-popular”, tenham realizado nas administrações eleitas formas de gestão local mais abertas à participação popular, e as pressões populares mais organizadas e personificadas na figura dos movimentos sociais tenham construído um conjunto de reivindicações composto pelo tripé “direito à cidade, função social da propriedade e gestão democrática” (BURNETT, 2011), não surpreende a continuidade no Brasil do “padrão periférico” de ocupação do solo urbano.

Na Ilha do Maranhão, o crescimento vertiginoso das áreas de ocupação irregulares ocupadas por populações de baixa renda, é documentado pelos dados mostrados por Ferreira (2014) que identifica no período entre 1989 e 1998 a produção de 50 áreas de invasão na Ilha, 22 em São Luís, 15 em Paço do Lumiar, 11 em São José de Ribamar e 2 no novo município de Raposa. Assim como aconteceu no período anterior, os assentamentos surgiram estrategicamente próximos às áreas mais

²⁵ Já usado também pelo regime militar como contraofensiva à ascensão das ideias comunistas e progressistas, o paradigma da casa própria se reafirmará enquanto solução única para resolver a questão habitacional das camadas populares. A opção de “fazer de cada brasileiro um proprietário”, (ROLNIK, 2019, p. 282) de fato, será a base das futuras políticas urbanas no Brasil.

²⁶ Na ilha do Maranhão, mais especificamente em São Luís, apesar de um breve período entre 1989 e 1992, período no qual foram construídos vinte e cinco conjuntos habitacionais por intermédio do Programa Habitacional para Servidores Públicos (PROHAP) e a participação da Caixa Econômica Federal, a produção habitacional pública só foi retomada a partir de 1996 com os programas Habitar Brasil, Carta de Crédito de Assistência a Entidades e Pró-Moradia (FERREIRA, 2014).

valorizadas, a exemplo das vilas Sol e Mar, Luizão e Conceição, na faixa litorânea próxima das Praias de Olho d'Água e Calhau, e/ou nas imediações dos conjuntos habitacionais dotados de serviços urbanos, como o noto caso da Cidade Olímpica nas proximidades do Conjunto Cidade Operária (FERREIRA, 2014).

Para as camadas mais pobres das cidades, a solução proposta aos segmentos da população mais rica foi a ocupação dos loteamentos nas adjacências da faixa litorânea, que em breve receberão as “devidas” atenções do poder público, pronto a criar as condições necessárias para a reprodução do capital comercial (financeiro/imobiliário), que se concretizará principalmente com a construção de empreendimentos privados como Shopping Centers, condomínios (verticais e horizontais), e com a “gradual substituição do uso do solo residencial pelo comercial” (FERREIRA, 2014, p. 97)²⁷.

Tendo em vista o ritmo com que se processava o incremento dos assentamentos urbanos irregulares ocupados por populações de baixa renda, o contínuo florescimento das ocupações “segregadas” da camada mais rica e as constantes exigências do capital comercial e da indústria da construção civil, órfã dos financiamentos públicos, o poder público municipal viu-se pressionado a desenvolver ações visando disciplinar o uso e ocupação do solo urbano. Em São Luís, com a aprovação de um novo plano diretor (1992) e de outras medidas legais, como a Lei Municipal nº 3255/92, que dispõe sobre a criação de Zonas de Interesse Social (ZIS), específicas para as áreas populares, parecia que finalmente o Estado estivesse interessado em enfrentar a questão do acesso à terra e moradia pelos mais pobres.

Ainda que, efetivamente, o estabelecimento de normas especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo das ZIS permitiu ações de “despalafitação” e o reconhecimento dos direitos dos posseiros de ocupações populares fora da lei em áreas consolidadas na zona urbana, em prática não se concretizou uma efetiva inclusão dos mais pobres à cidade; de um lado, pelo número ínfimo dessas ações, que priorizaram apenas as já consolidadas como Coroado, Coroadinho, Coréia, Madre Deus, Ilhinha, Lagoa da Jansen, São Francisco, Camboa, Alemanha, São Raimundo/Vila Mauro Fecury/Vila Nova, em que se localizavam 67.575 pessoas,

²⁷ Esse processo, na verdade, já tinha começado em meados da década de 1980 com a instalação do primeiro shopping na região do Renascença e com a produção residencial de apartamentos naquilo que “se configurará como o núcleo do primeiro, mas não do último, bairro residencial de alta renda” da capital (BURNETT, 2011, p. 70).

correspondentes a 32,98% do total dos habitantes residentes em áreas de ocupação de São Luís (FERREIRA, 2014, p. 118), do outro, pela escassa delimitação das ZIS 2, previstas na lei como terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados necessários à implantação de programas habitacionais de interesse social. Aliás, suas sucessivas implantações será uma forma do Estado de servir o mercado imobiliário, vista a destinação em lugares distantes das ZIS 2 e o conseqüente processo de valorização de vazios urbanos.

Perdidas todas as esperanças que lhe foram depositadas na intenção de disciplinar o uso do solo urbano e criar uma “cidade de todos”, o Plano Diretor de São Luís de 1992 foi para o “fundo da gaveta” (BURNETT, 2011). Na verdade,

num prenúncio das medidas neoliberais de enxugamento do Estado, que se consolidarão a partir do Governo Collor, não havia mais espaço para um Plano Diretor como o da década de 1970, pelo qual o poder público atuava sobre todo o município e funcionava como parceiro das ações urbanas, abrindo mercado para a iniciativa privada que, por sua vez, gerava emprego. Sem financiamentos externos e com a crise do sistema habitacional, aquele “círculo virtuoso” (ABRAMO, 1995) se rompe e possibilita a configuração do urbanismo pós-moderno (HARVEY, 1992), através do qual se intervém seletivamente no espaço urbano, com o critério preponderante de assegurar, aos investimentos privados, retorno rápido e sem risco (BURNETT, 2011, p. 72).

Parte-se, assim, diz Burnett,

para o capítulo mais recente da construção da moderna São Luís, na qual simultaneamente à fragmentação do organismo urbano e o surgimento de muitas “cidades” em uma – a histórica, a litorânea, a suburbana, a periférica –, assistir-se-á à fratura das políticas urbanas, que se realizam segundo a força dos interesses envolvidos e conforme uma hierarquização de prioridades. [...] Diferentemente da origem urbana da São Luís Colonial, nascida sob o controle das Posturas Municipais do Senado da Câmara e só modificada a partir da constituição da Associação Comercial do Maranhão como força política urbana, a São Luís Moderna se configura num cenário de fragilidade e inoperância administrativa na qual a fragmentação espacial e a desordem urbana são apenas uma das faces da questão. A outra, mais determinante, é a construção, *pari passu* a esse processo, de uma cultura urbana na qual se reparte a cidade entre as diferentes classes sociais que nela atuam. Incapaz de edificar e gerenciar um pacto social que leve na direção de uma cidade unificada, o poder público se rende às pressões – econômicas, políticas ou sociais – e busca agradar a gregos e troianos, perdendo de vista, nesse seu malabarismo fatal, o que era para Aristóteles a essência cidadina: o lugar de todos os cidadãos. E como, segundo a física, para cada ação corresponde uma reação igual e em sentido contrário, a vivência isolada das várias classes sociais vai-se tornar – com o tempo, com as perdas e com os ganhos –, a única prática social, sempre mais consolidada e imune à presença de “corpos estranhos”, num processo que dificultará cada vez mais a convivência, o diálogo e a tolerância com os diferentes, dando

assim lugar aos guetos sociais, correspondência espacial e base sociológica da existência das várias cidades em uma (BURNETT, 2011, p. 72, 73).

A verdade é que a atuação do governo municipal de São Luís, assim como de outras cidades do Brasil, tem-se mostrado extremamente contraditória, incapaz de permitir aos mais pobres o acesso à terra urbanizada e moradia digna. De acordo com Maricato (2003), a “tolerância e condescendência” em relação à ocupação ilegal de terrenos urbanos a fim de moradia, em áreas situadas em regiões desvalorizadas ou objeto de preservação ambiental, longe de significar uma atitude de respeito aos pobres da cidade, diz respeito a uma prática no qual “é admitido o direito à ocupação, mas não o direito à cidade”. E isto porque, prossegue a autora, a “lógica concentradora da gestão pública urbana não admite a incorporação ao orçamento público da imensa massa, moradora da cidade ilegal, demandária de serviços públicos” (MARICATO, 2003, p. 157). Assim, se é verdade que muitos são os fatores que determinam quando o poder coercitivo do Estado é aplicado ou não, é também verdade que a tolerância para com a ocupação irregular do solo, quando essa não interfere na realização dos lucros imobiliários, está coerente com a lógica do mercado fundiário capitalista, “restrito, especulativo, discriminatório e com o investimento público concentrado” (MARICATO, 2003, p. 160).

Essa realidade a respeito das contradições da ação estatal, e de seu comprometimento “seletivo”, filho das “relações históricas íntimas entre capital e poder público no Brasil” (BURNETT, 2009, p. 219), ao se articular com as novas estratégias mais modernas de reprodução do capital comercial (financeiro/imobiliário) assumiu na Ilha do Maranhão, principalmente em São Luís, a forma de vantagens locacionais e conseguintes valorizações “oferecidas” para determinados bairros da cidade incluídos no “triângulo nobre”, cujo vértices são o Renascença, a COHAMA e o Calhau (FERREIRA, 2014, p. 94). Serão esses, de fato, os locais preferidos, ainda que não os únicos, para a reprodução do capital financeiro/imobiliário que ali se viabilizará, particularmente a partir da primeira década do século XXI.

Mas, já na década de 1990 podemos notar em São Luís uma expressiva ampliação e diversificação de atividades ligadas ao capital particular, como por exemplo, as concernentes as lojas de departamentos, redes de supermercados, restaurantes, hotéis, concessionárias, agências bancárias e outros edifícios comerciais, que concorreram na revalorização das áreas onde estavam sendo implantados e, portanto, no aumento do preço do solo, em função do aumento da

procura por imóveis no entorno de tais estabelecimentos (FERREIRA, 2014). Ao lado disso, vale assinalar o surgimento dos condomínios horizontais fechados, que concorreu ao fortalecimento do processo de segregação socioespacial, à medida que “interferem na estrutura viária dos bairros, nos recursos ambientais coletivos e no próprio poder municipal de controle e fiscalização urbana” (BURNETT, 2011, p. 72). Por último, sempre na década de 90, destacamos a relevância da “verticalização” nas áreas residências “reservadas” para as classes altas, no setor norte da cidade que se estende da Ponta d’Areia ao Olho d’Água, passando pelos bairros Renascença e Calhau, onde os condomínios verticais começaram a se concentrar e predominar, viabilizados pelos fartos investimentos públicos, principalmente em obras de infraestrutura como as avenidas Holandeses e Litorânea, mas também pela alteração dos índices urbanísticos, como a elevação do gabarito e a possibilidade de edificação na orla marítima, modificados pela Lei Orgânica Municipal de 1990 e pelo já citado Plano Diretor (Lei nº 3.252/1992) e sua lei complementar (Lei nº 3,253/1992, a de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo)²⁸.

São Luís preparava-se, então, para expressar na conformação particular de desenvolvimento do urbano, o fortalecimento da tendência à fragmentação territorial e concentração de riqueza, com efeitos importantes no processo de segregação das classes sociais dentro do tecido urbano. A constituição de uma nova “centralidade” (VILLAÇA, 2012) com a decisiva contribuição do Estado e a produção de novos territórios para além dos limites da capital reforçam a tese de Lencioni (2017) sobre a dinâmica do processo de “metropolização” do espaço, que vai envolvendo áreas e modificando suas formas e funções para atender as exigências do capital de se reproduzir por meio da produção imobiliária. A partir do novo século, Paço do Lumiar, Raposa e São Jose de Ribamar, serão, de fato, polos de atração para os investimentos imobiliários, justificados pela oferta de estoque de terras e revitalizados pelo novo programa habitacional lançado em 2009 sob o governo Lula, o Minha Casa Minha Vida (MCMV). Este processo é bem descrito aqui por Burnett:

²⁸ De 1992 a 2005 foram construídos em São Luís 189 prédios lançados pelo mercado imobiliário, sendo que entre 1987 e 1997 foram 180 os construídos no setor norte (ESPÍRITO SANTO, 2006; FERREIRA, 2014). Isto indica uma clara estratégia das primeiras incorporadoras como Bresil, Canopus Engenharia Ltda, CIMA, Encol S. A., Épura Planejamento e Construções Ltda., e Franere Comércio e Construções Ltda (FERREIRA, 2014) que, levando a cabo seus interesses, têm passado a investir principalmente nas novas áreas nobres, em se tratando de conseguir maior lucro pela oferta de imóveis de alto padrão.

ao adotar como padrão urbano este movimento centrífugo, que nega áreas com valor de uso e se lança, voluptuosamente, à ocupação de vazios urbanos bem localizados e valorizados, na busca incessante de valor de troca, São Luís ultrapassa, enfim, seus limites municipais. Sob uma dinâmica urbana anárquica, a cidade assume seu papel de metrópole, precocemente decretado ainda na Constituição Estadual de 1994, mas somente nos últimos anos efetivado, mais uma vez, por capitais externos, públicos e privados. Fortalecida pela chegada de empreendimentos imobiliários monopolistas de consumo – condomínios residenciais e comerciais de grande escala que se aproveitam de imensos estoques fundiários gulosamente reservados e supervalorizados durante mais de 40 anos –, a produção recente de espaço urbano privado se mostra avassalador, transborda suas fronteiras e alcança isoladas regiões de outros municípios, com precária capacidade de gestão do solo. Inicialmente concentrados nas proximidades da faixa litorânea, lócus preferencial da produção imobiliária de alta renda, graças a fartos recursos públicos federais para programas de habitação popular, o vetor de ocupação metropolitana se modifica e adentra avidamente o interior da Ilha. Através de milhares de unidades habitacionais do programa “Minha Casa, Minha Vida”, o mercado imobiliário ocupa glebas novas e vai se contrapor aos consolidados assentamentos informais que sempre buscaram, em Paço do Lumiar, Raposa e São José de Ribamar, disponibilidade de terras longínquas e de baixo valor imobiliário para suas precárias moradias. Ironicamente colocadas, por programas habitacionais de interesse social, no mapa dos investimentos públicos, toda esta região se transforma em palco de incontáveis disputas entre posseiros, grileiros e empreendedores, deslocando para a periferia de São Luís a constante e insolúvel luta por terra e moradia que, historicamente, acontece na cidade capitalista (BURNETT, 2011, p. 2, 3).

Objeto de uma análise desenvolvida mais adiante neste trabalho, o importante a registrar aqui é que o PMCMV, embora “passou a atingir uma camada da população que historicamente não era atendida pelas iniciativas federais na área habitacional, não chegou a interferir no lugar tradicionalmente ocupado por ela nas cidades” (ROLNIK, 2019, p. 312). Não podemos também deixar de assinalar que o PMCMV é representativo da mudança ocorrida na condução da política econômica do país a partir de 2005, quando a expansão do mercado interno e a inclusão das camadas mais pobres da população brasileira nos circuitos financeiros tornaram-se as estratégias mais relevantes. Nesse caso, destacamos duas questões: a primeira, refere-se ao fato de que tal mudança teve impactos profundos na produção do espaço urbano e, inevitavelmente, nas condições de acesso à terra urbana e moradia²⁹. A segunda é o efeito político e ideológico produzido por esse modelo de desenvolvimento, “em que cidadãos são substituídos por consumidores e players no mercado de capitais” (ROLNIK, 2019, p. 29).

²⁹ De acordo com Rolnik (2019, p. 279), por exemplo, “o aumento exponencial da disponibilidade de crédito - inclusive do crédito imobiliário, uma das medidas centrais do modelo econômico desenvolvimentista - incidiu de forma intensa sobre o preço dos imóveis”.

É nesse sentido que podemos afirmar, com Rolnik (2019, p. 368), que o Estado brasileiro tem sido “simultaneamente tensionado por um processo de combate à pobreza e inclusão via consumo e pela tomada da terra urbana e da moradia pelas finanças globais”. Ainda que efetivamente a ampliação da capacidade de consumo, via valorização dos salários e ampliação de crédito às famílias, e a implementação de políticas sociais redistributivas, como o programa de transferência de renda (Bolsa Família), aumentaram as oportunidades para as famílias, principalmente daquelas situadas na base da pirâmide social, é exatamente nesse período que o país “vê avançar a hegemonia dos circuitos globalizados do capital e das finanças, assim como das agendas e pautas neoliberais, [...] o que faz com que esse momento seja marcado por ambiguidades e contradições (ROLNIK, 2019, p. 262).

Os esforços na construção de uma agenda urbana, efetivamente concretizada com a aprovação de diversos projetos de lei destinados a ampliar as possibilidades das camadas menos favorecidas, não serviram para reverter o quadro de precariedade habitacional existentes nas cidades brasileiras. Pelo contrário, através da atuação decisiva do Estado, assistimos ao fortalecimento do complexo “imobiliário-financeiro”, orientado à promoção do avanço da financeirização da habitação e, em geral, da propriedade imobiliária, o que tem contribuído a agudizar a exclusão socioespacial das classes populares, alimentada pela valorização especulativa da terra. Como aponta Rolnik (2019, p. 266), apesar

dos sucessos da política econômica - entre eles o aumento do gasto público no setor da habitação e saneamento - e das promessas de descentralização e de extensão do direito à cidade presentes no Estatuto da Cidade, as marcas do modelo predatório e discriminatório de cidade continuam em plena vigência, constituindo o que podemos denominar hoje de crise urbana.

Esta crise, continua a autora, tem origem nas permanências de um “modelo excludente, predatório e patrimonialista”, ao mesmo tempo que reverbera, no nível local, as mudanças mais globais de despossessão dos mais pobres pelas finanças (ROLNIK, 2019, p. 266). Na Ilha do Maranhão, o avanço do complexo “imobiliário-financeiro” teve como marco importante o ano de 2005, com a chegada de empresas imobiliárias de fora com capital aberto e ações negociadas na bolsa de valores, a exemplo da Cyrela e Gafisa, que juntamente com outras, as vezes fundindo-se com elas (ex. Franere-Gafisa), foram responsáveis pela produção em São Luís de 24.374

unidades habitacionais, entre julho de 2005 a fevereiro de 2009 (FERREIRA, 2014; SINDUSCON-MA, 2009 apud VIEIRA, 2013).

Por possuir infraestrutura urbana e condições “ideais de mercado”, a reprodução do capital financeiro/imobiliário via novas incorporadoras se concentrou prioritariamente nos bairros de Ponta do Farol, São Marcos, Calhau e Ponta d’Areia, materializando-se principalmente na produção de empreendimentos residenciais de alto padrão, o que se refletiu no preço do m² dessas áreas.

A esta produção do espaço, há que adicionar outras, não somente em outros bairros de São Luís, mas em direção a outros municípios da Ilha. Essa expansão/reprodução do capital imobiliário se deu, de um lado, pela ampliação da instalação de shopping centers, como o São Luís Shopping (1999), o Jaracati Shopping (2006), o Rio Anil Shopping (2010), o Shopping da Ilha (2011) e o Pátio Norte Shopping (2015), do outro, sob forma de condomínios residenciais e comerciais, sendo a faixa de praias ao longo das avenidas dos Holandeses e Litorânea o exemplo mais emblemático (FERREIRA, 2014).

Em um cenário econômico bastante favorável, após décadas de estagnação³⁰, investimentos públicos, subsídios, desoneração de impostos e mercado internacional de capitais, já com ampla liberdade de circulação, compuseram um “coquetel perverso”, tendendo a agravar o processo de segregação socioespacial e, em geral, a situação de degradação socioambiental das cidades. Não é por acaso que “quando o governo federal começou a fazer investimentos em infraestrutura econômica e urbana [...] as cidades começaram a piorar” (MARICATO, 2015, p. 104).

O paradoxo é explicado, diz Maricato (2015), pelo fato de que o governo entregou a questão das cidades aos representantes dos capitais da construção civil, do setor imobiliário e da indústria automobilística, sobretudo a partir de programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa Minha Vida (MCMV), supostamente voltados ao desenvolvimento social e econômico das cidades e à garantia de condições dignas de habitabilidades para toda a população, mas que acabaram beneficiando principalmente os investimentos privados.

Na ilha do Maranhão, os investimentos iniciais do governo federal concentraram-se no projeto PAC-Rio Anil, direcionado à urbanização “integrada” dos

³⁰ Ao invés de enfrentar crises e recessões, o primeiro governo Lula, por exemplo, passou a governar num período de “céu de brigadeiro”, (PAULANI, 2007) sem nenhuma nuvem no horizonte, tanto que o desempenho da economia brasileira no período tem sido de forte aceleração.

bairros populares situados na margem esquerda do Rio Anil (FIGURA 4), com “remanejamento de habitações precárias situadas em áreas de risco, melhorias habitacionais e implantação da Via de Contorno” (SECID-MA).

Figura 4 - Area de intervenção do Projeto PAC-Rio Anil



Fonte: Almeida, 2020

O projeto, em parceria com o governo do Estado, inicialmente sob a gestão direta do então Governador Jackson Lago, desde cedo deixou dúvidas e perplexidades, na medida em que priorizou as metas físicas das obras civis em detrimento do aspecto social, condição comprovada “pelo frágil lastro organizativo que a primeira fase do Programa semeou na comunidade, enfraquecida mais ainda pela inexistência de um trabalho social planejado” (BURNETT, SILVA, 2014, p. 12).

Marcado por equívocos conceituais e de condução procedimental, o programa é representativo da incapacidade do poder público de levar em consideração as reais necessidades das camadas populares da população, correlata ao desprezo por um modo de viver e de saber do qual muitos dependem (SILVA, KAPP, 2016). A proposta de construir apartamentos padronizados para a relocação dos palafitados (FIGURA 5), por exemplo, parece estar muito mais relacionada a motivações político-eleitorais, do que ao desejo de garantir melhores condições de habitabilidade aos moradores e, em geral, promover seus direitos de acesso a moradia, trabalho, saúde, educação, lazer e transporte.

Figura 5 - “Palafitas serão apartamentos”



Fonte: SILVA, 2016.

Nesse caso, o que foi esquecido é o papel estratégico, “mas altamente funcional para a sobrevivência de seus ocupantes”, exercido pelas antigas moradias, sendo que

Sem custos com água, energia elétrica e fora de qualquer controle de uso e ocupação do solo, as palafitas são locais de comércio variado, oficinas das mais diversas, depósito de ferro velho, galpão de pescadores, criadouro de porcos, alojamento de animais de tração e até boca de fumo (BURNETT, SILVA, 2014, p. 12).

O exemplo citado, revela que, apesar de investimentos e obras, a não adequação das ações às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos resulta na fragilidade desse tipo de intervenções nos assentamentos precários irregulares que, embora necessárias e importantes, acabam não respondendo plenamente às demandas populares e, assim, pouco podem fazer para efetivamente garantir o acesso à cidade para os mais pobres.

Vale ressaltar que a padronização das tipologias habitacionais, com todo seu séquito de vícios e limitações, também foi uma das críticas feitas ao programa habitacional Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Ela tem sido uma das maneiras através do qual as empresas privadas conseguiram obter amplas margens de lucro, seja pela padronização das medidas, seja pela uniformização dos materiais de

construção e dos componentes. A outra, foi a localização dos empreendimentos, que tem permitido diminuir o custo de produção com a compra de terrenos mais baratos. O resultado dessa “equação financeira”, diz Rolnik (2019, p. 310) “é a construção de megaempreendimentos padronizados inseridos nas piores localizações das cidades, isto é, onde o solo urbano é mais barato”.

Ao invés de diversificar-se e aderir às especificidades locais, o programa tem-se baseado no modelo único de promoção da casa própria acessada via mercado, favorecendo a abertura de um excepcional mercado para empresas da construção civil. Nascido como “pacote habitacional” de salvamento de incorporadoras financeirizadas, que desde a crise hipotecária e financeira do subprime desencadeada nos Estados Unidos em 2007, vinham pressionando o governo para que intervisse, por meio de subsídios, na promoção de um mercado de habitações para os setores de mais baixa renda, sabemos, de fato, que o PMCMV transformou-se num amplo programa econômico para “garantir empregos e crescimento num cenário internacional desfavorável”, (ROLNIK, 2019, p. 301) o que acabou beneficiando principalmente o mercado imobiliário.

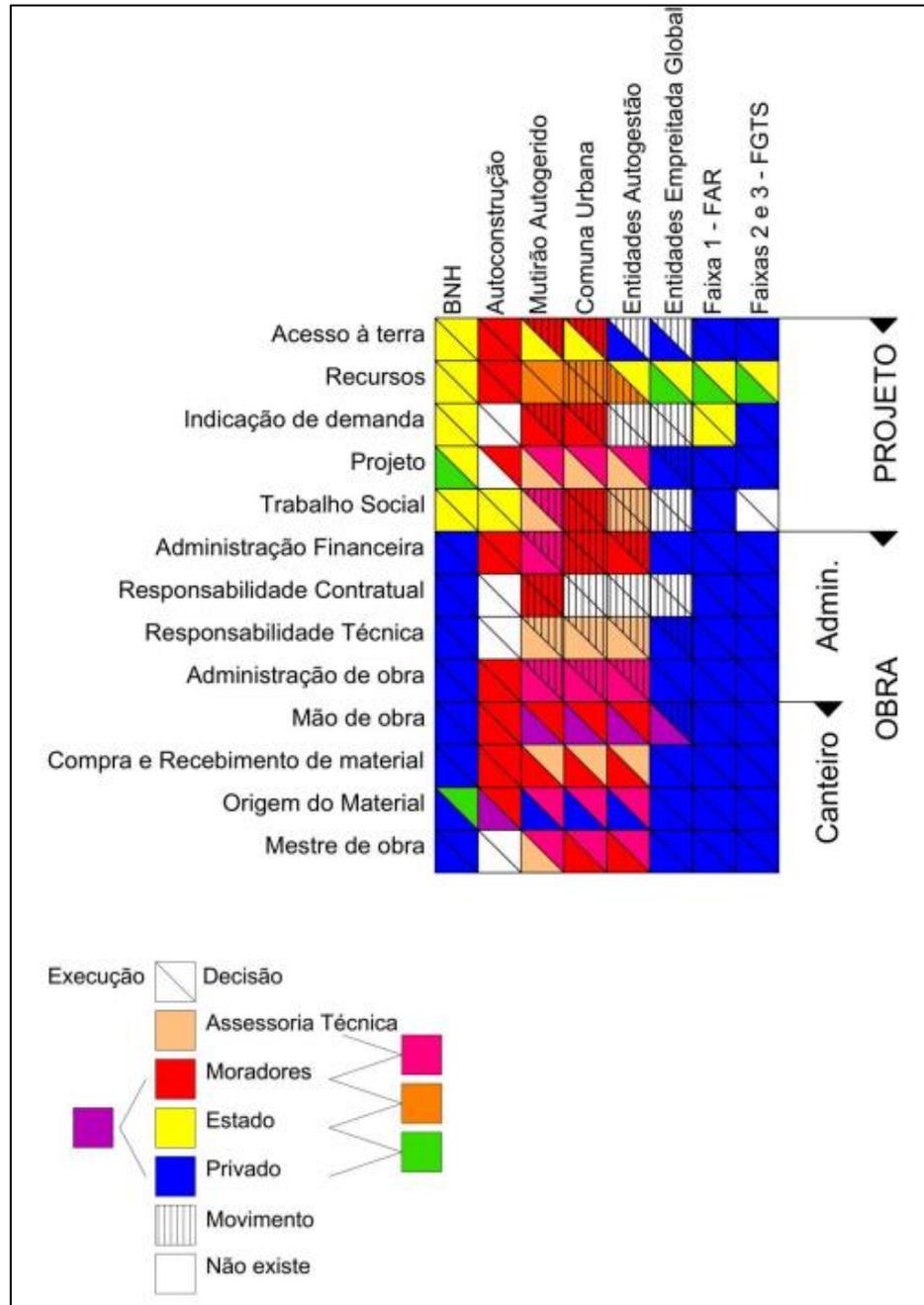
Para alguns intelectuais, como Raquel Rolnik, o programa é então representativo da mudança do papel das políticas habitacionais e urbanas no capitalismo contemporâneo³¹, uma vez que seu sentido principal é a “introdução da disciplina financeira e a adesão à sua lógica” das pessoas de baixa renda, até mesmo por aqueles inseridos na faixa 1, “em que o pagamento de prestação é simbólico” (ROLNIK, 2019, p. 309). Lucia Shimbo, por sua vez, aponta o PMCMV como exemplo emblemático da recente confluência entre Estado, mercado imobiliário e capital financeiro, materializada na empresa construtora “que agora compra terrenos [...], executa a construção, comercializa as unidades habitacionais, articula o financiamento habitacional do cliente [...] e captura recursos no mercado de capitais” (SHIMBO, 2010, p. 27).

Sob esse aspecto, a tabela 1 abaixo, elaborada por Guerreiro (2018), é bastante elucidativa, na medida em que demonstra graficamente que na passagem

³¹ Segundo Rolnik (2019, p. 14, 15), “a crença de que os mercados podem regular a alocação da terra urbana e da moradia como forma mais racional de distribuição de recursos, combinada com produtos financeiros experimentais e “criativos” vinculados ao financiamento do espaço construído, levou as políticas públicas a abandonar os conceitos de moradia como um bem social e de cidade como um artefato público. As políticas habitacionais e urbanas renunciaram ao papel de distribuição de riqueza, bem comum que a sociedade concorda em dividir ou prover para aqueles com menos recursos, para se transformarem em mecanismo de extração de renda, ganho financeiro e acumulação de riqueza”.

para o PMCMV houve total abertura de espaço para o mercado, inclusive nas decisões do processo (Acesso à terra, Recursos, Indicação de demanda e Projeto).

Tabela 1 - Forças sociais atuantes nos diferentes processos de construção de habitação



Fonte: Guerreiro, 2018.

A hipótese com a qual a autora trabalha é a de que, muito diferente do caso do BNH, onde o Estado ainda tinha o controle das decisões, o processo de construção de habitação no âmbito do PMCMV é “*especificadamente capitalista*”, na medida em que há o avanço da “*subsunção real* do trabalho ao capital”. Isso se traduz numa

adequação de formas que responde às “necessidades atuais do capital, *dentro dos marcos que os países dependentes sempre tiveram na dinâmica de acumulação*” (GUERREIRO, 2018, p. 301, *grifo da autora*). Diz ela:

Embora a forma urbana de padrão periférico e homogêneo permaneça em relação ao BNH, é fundamental aqui apontar as diferenças. O PMCMV responde a outras necessidades e tem outra articulação entre Estado, capital, proprietário de terras e o trabalho, conformando uma produção subsumida e adequada ao papel de plataforma de valorização internacional (como definiu Leda Paulani), com seus novos contornos no mercado aberto. Nesta *nova articulação para a permanência do velho papel* (característica central do Estado Democrático Popular), o Estado *indutor* costura os *diversos interesses*: do capital fictício, ao conformar as empresas brasileiras do setor imobiliário às suas exigências; do capital portador de juros, ao inserir toda uma população antes desvinculadas do sistema de crédito; do setor produtivo, ao elevar a taxa média de lucro; dos proprietários de terras, ao incorporar grande quantidade de terra parada e com isso aumentar seu preço como um todo, inclusive nos alugueis; e, por fim, do trabalho, ao proporcionar-lhe emprego e habitação (GUERREIRO, 2018, p. 308, 309, *grifo da autora*).

Neste cenário, configurou-se um “*novo tipo de segregação, que se origina na inclusão (e não marginalidade) de terra e população na institucionalidade via mercado*” (GUERREIRO, 2018, p. 302, *grifo da autora*). Para entender o que há de novo neste padrão de segregação, a autora destaca alguns elementos que vale a pena reportar aqui:

- 1) fora do planejamento urbano e da produção diretamente pública, o PMCMV se diferencia do BNH ao produzir cidade como mercadoria para uma faixa de renda que não tem acesso a ela, [...] criando uma relação privatizada com o poder público, na qual a cidadania é mediada pela forma mercadoria, antes, durante e depois do atendimento habitacional - *originando o cidadão-consumidor*;
- 2) o PMCMV foi o primeiro programa habitacional a garantir o acesso à propriedade privada com alto subsídio, *transformando cidadãos em proprietários antes de seu acesso ao direito que, por esta via, fica mais distante*;
- 3) A produtividade do PMCMV [é] cerca de 67% maior do que a do BNH, [...] conformando um *padrão de precariedade superior e mais indutor das soluções informais*. Outro efeito [...] é a *transformação da política urbana como instrumento de remoção de populações, pois ela passa a poder ser usada como moeda de troca*;
- 4) O PMCMV se apoia na formação de um banco de terras *privado*, realizado pelas construtoras e comprados no mercado. Tal mecanismo, além de não ter nenhum controle público de crescimento urbano ou de formação de vazios, faz a especulação imobiliária alcançar outro patamar seja pela sua possibilidade de gerir sozinha tal crescimento, seja pelo expressivo aumento do preço da terra generalizado (balizando o preço da pior terra ao mercado de capitais). *É uma segregação, portanto, que gera mais segregação pelo seu próprio mecanismo de funcionamento*;
- 5) O uso extensivo da terra [...] conforma urbanisticamente *uma cidade ainda mais extensa e, portanto, conformadora de uma segregação*

estrutural pelo seu alto custo de manutenção e necessidade de mobilidade (GUERREIRO, 2018, p. 310, 311, grifo da autora).

O que muda então, segundo a linha analítica de Guerreiro (2018), é a forma da ação estatal na produção do espaço urbano. Se urbanisticamente cometeram-se os “mesmos erros do passado”, priorizando produções padronizadas, de baixa qualidade e inseridas nas piores localizações das cidades, em áreas longínquas e sem infraestrutura adequada, politicamente operou-se um processo de amoldamento na ordem do capital financeiro. Ou seja, o PMCMV acabou oportunizando um ambiente favorável às necessidades atuais da acumulação capitalista, gerenciando o “amoldamento das forças sociais” à uma nova produção do urbano, “na qual o avanço nas formas de subsunção real ao capital se aprofunda de maneira específica à posição do país no mercado mundial” (GUERREIRO, 2018, p. 311).

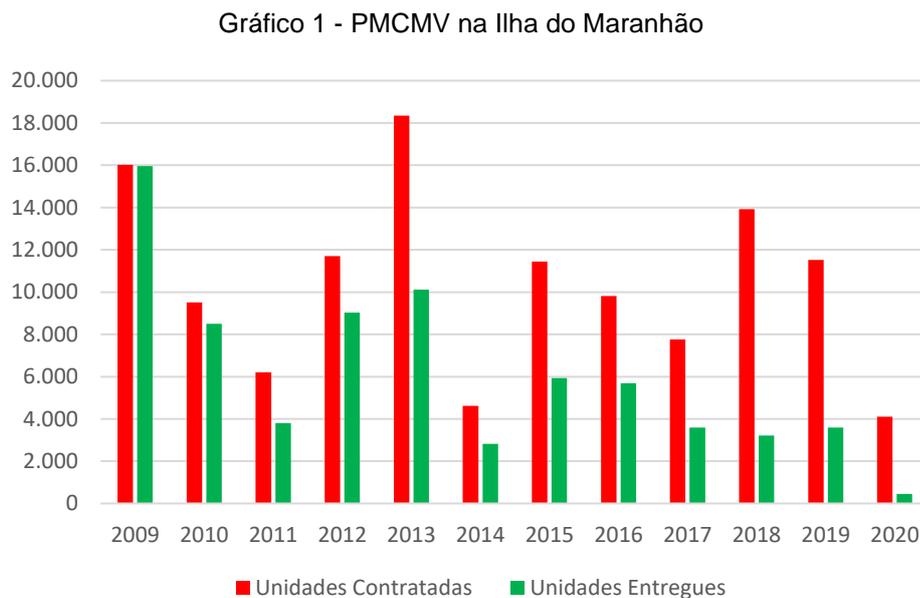
Enquadrado nesse processo de adequação à “nova ordem mundial, “hegemonizada pela acumulação fictícia de capital”, o PMCMV se constitui em estímulo à participação dos agentes sociais no processo de acumulação financeira, pois em sua lógica, “deixam de importar diretamente as necessidades próprias da produção habitacional e urbana, mas as necessidades de reprodução do capital” (GUERREIRO, 2018, p. 306). Nesse caso, a transformação do espaço rural em empreendimentos de natureza urbana e, em geral, a conformação de um “espaço fragmentado” (CARLOS, 1996) são apenas uma das faces da questão. A outra é a construção, ao mesmo tempo, de uma cultura do “acesso ao direito como mercadoria”, reafirmada pelo fato de não haver nenhum controle social no programa (GUERREIRO, 2018). Nesse âmbito,

o discurso do protagonismo do mercado para a solução do déficit habitacional brasileiro não pode ser compreendido senão como um processo de falsificação. Falsificação pelo que crítica – um Estado de Bem-estar que nunca existiu -. Falsificação pelo que prédica – a capacidade deste mercado habitacional ávido por recursos públicos resolver um problema crônico como o déficit habitacional (ROYER, 2009, p. 160).

Embutida nesse processo de falsificação, a ideologia da casa própria e a conseguinte transformação da questão da moradia em um problema individual a ser solucionado via mercado, tem contribuído a operacionalizar a “financeirização da política habitacional” no Brasil, que tem migrado “do discurso universalista dos direitos fundamentais para a lógica seletiva dos mercados, articulando-se de maneira

inovadora com a arquitetura financeira dos novos padrões de acumulação do capital” (ROYER, 2009, p. 13).

Vejamos agora como esse quadro se materializou na Ilha do Maranhão, onde o PMCMV, durante seus onze anos de funcionamento (2009-2020), foi responsável pela contratação de 124.957 unidades habitacionais, dos quais só 72.720, porém, foram entregues até agora (Gráfico 1).



Fonte: Brasil, 2022.

Nota-se que a partir de 2014 houve um decréscimo no número de unidades entregues, sinal da redução dos recursos da União para o programa, em boa parte devida aos cortes orçamentários começados em 2014 e reforçados a partir das medidas de austeridade do governo Temer. Mas além dos dados quantitativos, o aspecto que mais chama a atenção é a “periferização” dos conjuntos habitacionais, sobretudo aqueles de interesse social, concentrados na zona rural de São Luís e nos municípios de Paço do Lumiar e São José de Ribamar, que têm passado a oferecer as melhores condições para o mercado imobiliário de baixa renda, graças a grande reserva de terras baratas.

Localizados em pontos longínquos, com carência da oferta de serviços públicos, esses empreendimentos acabam perpetuando a segregação urbana, sendo que a “questão da moradia não se limita à casa, sua forma, seu tamanho, sua solidez. Interessa também, e muito, sua localização, sua vizinhança, os serviços e comércio

próximos, as distâncias aos locais de emprego”³² (VILLAÇA, 1986, p. 14). Talvez o exemplo mais emblemático seja o do “Residencial Mato Grosso”, construído na zona rural da capital e recentemente contemplado no Programa Casa Verde Amarela do Governo Federal, intencionado a dar continuidade aos “investimentos” (FIGURAS 6 E 7).

Figura 6 - Residencial Mato Grosso na Zona rural de São Luís



Fonte: Google Maps. Google

³² Sob esse aspecto, Burnett (2014, p. 78) também destaca que “Não é possível reduzir o tema da habitação unicamente ao imóvel que serve de abrigo à família, tornando-se necessário relacioná-lo com a própria cidade, isto é, com os serviços – transporte e saneamento, entre outros - e as oportunidades de trabalho, educação e cultura, que ela oferece aos seus habitantes. Tais aspectos são particularmente importantes no caso da Habitação Popular no Brasil, pois desde o século passado a população mais pobre vem sendo obrigada a se deslocar para áreas periféricas, desprovidas de urbanização e afastadas da vizinhança das demais classes sociais, sob o argumento de que somente terras baratas viabilizam imóveis baratos. Estes procedimentos significam, em sua essência, negar o direito à cidade aos mais pobres”.

Figura 7 - Prefeito Eduardo Braide e ministro do Desenvolvimento, Rogério Marinho assinam termo de retomada de obras dos residenciais Mato Grosso I e II



Fonte: <https://saoluis.ma.gov.br/semurh/noticia/39735/prefeito-eduardo-braide-e-ministro-do-desenvolvimento-rogerio-marinho-assinam-termo-de-retomada-de-obras-dos-residenciais-mato-grosso-i-e-ii>

O exemplo do Residencial Mato Grosso, aqui citado, corrobora a afirmativa de Rolnik (2019, p. 314) sobre o fato de que a produção do espaço via PMCMV contribui substancialmente para “impulsionar o espraiamento urbano, a proliferação de um padrão urbanístico monofuncional e o estabelecimento de uma divisão territorial entre ricos e pobres”. Além do mais, serve para elucidar o cenário de fragilidade que se configura a partir das necessidades da acumulação capitalista, na medida em que sinaliza o grande poder dos agentes econômicos na condução da política urbana.

Isso é particularmente evidente nos municípios de Paço do Lumiar e São José de Ribamar, onde os empreendimentos habitacionais se transformam “em um misto de realizações e cobranças para as administrações locais”.

Levada a reboque da dinâmica provocada pelos financiamentos habitacionais, as prefeituras de Paço do Lumiar e São José de Ribamar se esforçam inutilmente para controlar o uso do solo e impor um mínimo de racionalidade no processo recente de produção habitacional. Mas, escorados na legislação urbanística local e nas promessas de casa própria para os mais pobres, pouco espaço tem sido deixado aos gestores. Os movimentos organizados de luta por moradia, que atuam naqueles municípios e questionam as razões que têm levado cadastrados em São Luís a serem incluídos nas unidades habitacionais do programa em Paço do Lumiar e São

Jose de Ribamar, recebem como resposta o caráter metropolitano da região. Sem passar pelos órgãos de planejamento territorial municipal ou estadual, e aparentemente atendendo antigas demandas por moradia dos próprios movimentos populares, o processo tem deixado as decisões sobre localização e dimensão dos empreendimentos nas mãos das construtoras, em uma cruel confirmação das análises de Arantes e Fix (2009) sobre a privatização da política urbana no país (BURNETT, 2011, p. 108).

Como já ressaltamos, a novidade em comparação à política anterior está na delegação de toda a produção ao setor privado (SHIMBO, 2010; GUERREIRO, 2015) e que vem possibilitando soluções habitacionais ainda mais padronizadas, de péssima qualidade, sem comprometimento com o planejamento urbano e nem com as especificidades da população beneficiária. O “Residencial Novo Horizonte” em Paço do Lumiar (FIGURA 8) e o “Residencial Pitangueira” em São José de Ribamar (FIGURA 9), representam casos emblemáticos dessa situação, tendo sido o primeiro objeto de críticas contundentes sobretudo pela precariedade do acesso à serviços públicos, com o agravante da localização (PACHECO, 2019), e o segundo pelo fato de que o modelo de condomínio vertical pode desafiar os beneficiários mais pobres e induzi-los a comercializarem suas unidades, não tendo eles condições de pagar as prestações do programa e taxas de luz, água e condomínio (SOUZA, 2017).

Figura 8 - Conjunto residencial “Novo Horizonte” no município de Paço do Lumiar



Fonte: Pacheco, 2019.

Figura 9 - Conjunto residencial “Pitangueira” no município de São José de Ribamar



Fonte: Sousa, 2017.

Vemos, assim, que o PMCMV não tem considerado as condições de habitabilidade da moradia, inclusive nos empreendimentos construídos pelo processo de autogestão, como por exemplo o caso do Conjunto João do Vale, localizado no município de São Luís (PACHECO, 2019), fato que reforça o processo de exclusão socioespacial das classes populares e comprova que, apesar dos muitos bilhões de reais em subsídios públicos e a oportunidade de acesso à casa própria para a camada mais pobre da população, o direito à cidade para os trabalhadores está longe de ser alcançado. Situação que se expressa, na Ilha do Maranhão, no aprofundamento das precariedades da vida urbana, agora negada

também para os mais ricos que, vivendo em simulacros de espaços coletivos, fechados e vigiados, perdem o contato com a realidade local e encerram mais portas e janelas capazes de enfrentar a grave crise de civilidade que o sistema capitalista tem imposto à humanidade (BURNETT, 2012, p. 360).

Como visto, produziu-se um espaço urbano que não tem oferecido condições suficientes para uma vida urbana equitativa e de qualidade, associado a um cenário importante de irregularidade fundiária, marcado pela multiplicidade de relações sociais estabelecidas com a terra, em consonância com os interesses do modelo de desenvolvimento urbano adotado. A novidade, trazida pelo novo contexto de dominância financeira, é que esse cenário passa a ser encarado como obstáculo enquanto questão a ser enfrentada no âmbito das políticas públicas, já que, para o

desenvolvimento de um mercado financeiro lastreado na terra urbana, é necessário avançar na homogeneização do regime jurídico da terra a partir da propriedade privada individual. São processos que mobilizam Estado e capital privado, nos planos nacional e local, que associados em várias modalidades de apropriação do fundo público e negócios urbanos, abre caminho para a análise do instrumento da regularização fundiária e visto seu papel mediador e estratégico nas relações entre o capitalismo financeirizado, estoque de terras urbanas e a legalização da propriedade privada da moradia. É o que será abordado no próximo capítulo.

4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: determinantes, escalas político-governamentais e interesses em jogo no Maranhão

Por que o Estado brasileiro em um dado momento decidiu conformar a regularização fundiária como política pública em bairros populares informais das cidades? Quais são as razões que a tornaram preferível a qualquer outra? O que realmente pretende o Estado com a regularização fundiária urbana? Quais são os propósitos do Programa de Regularização Fundiária Urbana do Estado do Maranhão? Não será uma ação reparadora, pontual?

Nesse capítulo, assumimos o desafio de pensar a política de regularização fundiária urbana de interesse social proposta pelo Estado brasileiro para além de suas manifestações imediatas e formais. Considerando que uma política social “não é obra do acaso”, mas “produto da correlação de forças sociais presentes nos diversos momentos conjunturais” (SILVA, 1989, p. 10 e 11), a análise percorre, inicialmente, o caminho onde tem-se desenrolado esse conflito, a partir da constituição do problema e da agenda governamental, passando pela análise do movimento de formulação de alternativas de política e, enfim, chegando ao momento decisório de escolha de uma alternativa, transformada em normas legais (SILVA, 1989).

Em seguida propõe-se analisar a política “como ela é”, desvendando, nesse caso, as maneiras como os processos decisórios acontecem e as ações dos sujeitos envolvidos no processo de concretização, tomando a experiência do programa estadual de regularização fundiária urbana do Maranhão nos governos Flavio Dino como exemplo empírico.

4.1 Da legislação sobre regularização fundiária urbana no Brasil

Na reconstituição analítica do processo de formulação da política de regularização fundiária urbana no Brasil, o pressuposto de toda a análise é que “um problema político não ocorre simplesmente” (SILVA, 2014, p. 93). Para que ocorra é preciso, *in primis*, que o problema seja posto à atenção da sociedade e do governo, e, em seguida, que sejam construídas determinadas estratégias de ação por parte dos sujeitos envolvidos no processo social para influenciar as decisões políticas. Como bem alerta Silva (2014, p. 93), “sabe-se que muitas necessidades e insatisfações não

chegam a constituir problemas de políticas, por nunca serem introduzidos na ‘agenda’ dos decisores políticos”.

Ora, no caso da problemática das classes populares em luta pelo direito à terra urbanizada e moradia digna, podemos afirmar que uma contribuição importante, para que essa situação pudesse começar a ter visibilidade e considerações pelo governo, foi dada pelas pressões e manifestações populares a partir dos movimentos reivindicatórios surgidos no final da década de 1970 e organizados nos lugares de moradia, como por exemplo, as associações de moradores de terrenos invadidos, apoiados por setores da igreja católica, ou as comissões de ruas entre outros (DOIMO, 1984). Nesse período, o governo, “mais uma vez órfão de legitimidade social” (SILVA e SILVA, 1989, p. 77), além da atuação via política do BNH, assunto que já abordamos no capítulo anterior, apropriou-se da bandeira levantada há décadas pelos movimentos sociais, a urbanização de favelas. Cita-se em particular, o programa PROMORAR (1979), cujo objetivo era erradicar submoradias e oferecer condições dignas de habitabilidade, especialmente em aglomerações de palafitas e favelas ocupadas por populações mais pobres.

Mas, é sobretudo a partir da década de 1980, convergindo com o processo de redemocratização do país, que a questão urbana, com destaque para a produção da cidade informal, começou a ter sua centralidade e seu reconhecimento no âmbito das políticas públicas. Práticas locais de urbanismo democrático-popular com propostas de urbanização e regularização de assentamentos informais disseminaram-se e consolidaram-se no Brasil, tendo como respaldo legal a Lei Federal nº 6.766/1979 (Parcelamento do solo urbano) e como experiências pioneiras as políticas urbanas das cidades de Recife e Belo Horizonte (ROLNIK, 2015).

E é ainda na década de 1980 que os movimentos sociais e os sindicatos se fortaleceram e se projetaram na esfera pública conquistando importantes resultados e deixando validas marcas na Constituição de 1988³³. É o caso, por exemplo, do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), criado em 1985 para reivindicar os direitos das camadas populares e uma gestão democrática e

³³ Paoli e Telles (1999, p. 106) enfatizam a importância dos movimentos sociais na construção da dinâmica democrática, aberta pelas arenas públicas de representação, “não porque sejam portadores de alguma virtude política intrínseca. Mas pela constituição no terreno conflituoso da vida social, de arenas públicas nas quais os conflitos ganham visibilidade como acontecimentos, no qual os sujeitos coletivos se constituem como interlocutores válidos e nas quais os direitos estruturam uma linguagem pública que baliza os critérios pelos quais demandas coletivas são problematizadas e avaliadas nas suas exigências de equidade e justiça”.

participativa do espaço urbano. Formado por um grupo heterogêneo provenientes de diversas organizações da sociedade civil, ONG, sindicatos, movimentos, federações nacionais dos arquitetos e dos engenheiros, entre outros, o MNRU se apresentou na esfera pública durante os trabalhos pelo processo da Constituinte de 1988, avançando uma proposta de reforma urbana cujos eixos principais podem ser resumidos no seguinte trecho:

a) instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental; b) fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade privada, usucapião especial urbano etc.) de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização; c) inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana. (RIBEIRO, 1997, p. 262).

Infelizmente a proposta de emenda popular elaborada pelo MNRU, não foi aceita na sua integralidade, resumindo-se a dois artigos (art. 182 e 183) que transcrevemos aqui:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Embora a inclusão de um capítulo dedicado à política urbana, inédita até então no Brasil numa carta magna, foi “saudada” como a maior conquista dos movimentos sociais em luta pelo direito à cidade (BURNETT, 2009; MARICATO, 2001), parece ter certo consenso que no processo constituinte dos artigos 182 e 183 foram omitidos importantes itens da plataforma de RU. Destacamos aqui três aspectos que merecem particular atenção para nossos fins, referimo-nos: 1) à manutenção do consagrado direito à propriedade privada que, no art. 182 em seu parágrafo 3º, tem seu direito garantido de receber “previas e justas indenização” no caso de desapropriação; 2) à negação, expressa no art. 183, do reconhecimento da propriedade coletiva, sendo a usucapião urbana reconhecida ao morador individualmente, àquele “que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados” 3) a ausência de uma indicação clara sobre a realização de uma política habitacional de interesse social e, em geral, da questão da moradia, “que dentre todas as omissões e supressões” é “a mais intrigante”, diz Burnett (2009, p. 133), pois, “diferentemente de questões como participação popular ou transportes coletivos”, nem sequer consta das votações preliminares da Comissão de Sistematização”.

Por que este desconhecimento? Burnett (2009, p. 133) nos diz que diferentemente dos aspectos abstratos e gerais como “desenvolvimento das funções sociais da cidade e bem-estar de seus habitantes”, a habitação “se refere a um tema que [...] diz respeito à política econômica nacional”. Sua presença no processo constituinte exigiria mover o “coração da política econômica”, pois além de demandar terra urbanizada, esta de competência municipal, clamaria financiamentos e investimentos “que tem uma vinculação com a macroeconomia, já que o mercado depende de regulação pública e subsídios ao financiamento” (MARICATO, 2001, p. 118). Frente a tal ameaça, a oposição conservadora da constituinte decidiu omitir a questão da moradia, mutilando, de fato, as propostas do projeto de reforma urbana para a assembleia constituinte.

Por que, então, pergunta-se Burnett (2009, p. 137), “saudar o capítulo sobre política urbana como uma conquista?” No caso das omissões, “acreditavam as

lideranças políticas e técnicas do movimento ser possível, durante o processo de regulamentação dos artigos 182 e 183, a reversão daqueles vazios?”. Para o autor, estas questões

apontam para as possíveis limitações teóricas e políticas, naquele momento, do movimento da RU, suspeitas que se reforçam com a observação de que os trabalhos críticos sobre planejamento urbano e plano diretor, são, todos eles, produzidos após a Constituição Federal, demonstrando claramente que pesquisadores e lideranças do movimento foram surpreendidos pela ação do Estado e sua proposta de uma volta aos Planos Diretores. Ou que desconsideravam a força política que viabilizou a proposta vencedora na Constituição e desconheciam suas relações históricas com as formas que o Estado brasileiro “incorpora” as reivindicações populares, retirando-lhe todo caráter de classe e incorporando-as às generalidades próprias do “bem comum” (BURNETT, 2009, p. 139).

Quanto a esse último aspecto, Evelina Dagnino ressalta que

a dinâmica da construção democrática dos anos 80, alimentada pela conjuntura favorável e pela visibilidade dos movimentos sociais, talvez tenha contribuído para uma visão simplificada do que seriam o desenrolar do processo e as dimensões da disputa que ele implica. Talvez tenhamos superestimado a força política de um dos lados dessa disputa, minimizando os obstáculos que encontraria e o poder dos adversários. (DAGNINO, 2004, p. 139,140).

De certo, não faltaram resistências ao movimento pela reforma urbana. A influência e o poder da oposição conservadora no Congresso Nacional, principalmente aquela ligada aos proprietários fundiários e imobiliários, contrária a toda e qualquer medida que possa atacar a propriedade privada, foi fundamental para neutralizar as tentativas de “fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano” em prol das camadas populares, e da “inversão de prioridade no tocante à política de investimentos urbanos”, que apenas ficou restrita no plano das “intenções abstratas”.

A sucessiva batalha, com participação do herdeiro Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), pela regulamentação federal do capítulo constitucional da política urbana, que “normatiza as diretrizes gerais da política urbana e disciplina diversos instrumentos de intervenção na propriedade”, exemplifica muito bem os obstáculos enfrentados pelas propostas do movimento de RU nos gabinetes parlamentares: o projeto de Lei nº. 181 do Senador Pompeu de Souza, aprovado pelo Senado Federal em 1990, ficou mais de dez anos na Câmara dos Deputados antes de voltar para o Senado e ser sucessivamente sancionado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em 2001.

Essa longa tramitação na década de 1990 nas sedes institucionais do poder, sinaliza um cenário nacional ainda mais favorável ao “encapsulamento” das instancias participativas (PAOLI e TELLES, 1999), adverso às propostas de RU e, em geral, às necessidades das camadas populares. Mas revela, também, uma precisa tática das forças conservadoras parlamentares que, atentas a que a questão urbana não escapasse da área do direito burguês para ocupar “ruas e bairros”, optaram por tolerar o movimento de “resistência jurídico-judiciária” (BALDEZ, 2003, p. 84) e não enterrar de vez a esperança dos movimentos populares de regulamentar a tão desejada “função social da propriedade” (BURNETT, 2011, p. 162).

A decisão de dilatar prazos e postergar decisões se revelará crucial, tanto que quando finalmente ocorreu a aprovação do PLS 181/89 e sua posterior sanção presidencial, sob forma de lei nº 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, o país já estava anestesiado sob os efeitos da hegemonia neoliberal³⁴ e as forças conservadoras, passado o período do confronto político aberto após o fim da ditadura militar, haviam conseguido reverter sem grandes dificuldades o rumo das negociações em torno do projeto de lei em favor de seus interesses (BASSUL, 2002; BURNETT, 2011).

Ainda que possamos defender que a aprovação do EC representou um avanço significativo em termos de direitos urbanos, a aprovação unanime do projeto e os elogios recebidos, “tanto de reformistas quanto de conservadores” (BURNETT, 2011), confirmam a tese sobre a capacidade do EC de canalizar consensos e de ser visto “com bons olhos” até pelo empresariado urbano, tornando-se, de fato, “uma lei útil”. Afinal, diz Bassul (2002, p. 8),

o combate à retenção ociosa de terrenos urbanos, por exemplo, serve ao interesse público, mas igualmente atende a um dos princípios da iniciativa privada: maior oferta de “matéria-prima”, na expressão usada por Rodrigo Lefebvre ao analisar o papel dos terrenos na formação dos preços imobiliários (Lefebvre, 1979). Do mesmo modo, a adoção de instrumentos jurídicos inovadores com vistas à regularização fundiária, que propiciam compensações adequadas aos proprietários de terrenos objeto de ocupações ilegais, pode ser útil a comunidades faveladas, mas igualmente concilia interesses conflitantes.

³⁴ A aprovação do PLS 181/89 ocorreu em um momento que o Estado brasileiro alcançava a desmobilização dos movimentos sociais, “domesticados através dos canais de participação inofensiva ou criminalizados por seus interesses particularistas e contrários ao “bem comum” (BURNETT, 2011, p. 137).

O elemento central posto aqui pelo autor diz respeito à ideia de que a adoção de diversos instrumentos de intervenção para disciplinar o uso do solo urbano prevista pelo EC, ao exemplo da regularização fundiária, ainda que opere em proveito de comunidades de baixa renda, atende igualmente aos propósitos do mercado e, portanto, não põe em risco o “essencial do sistema capitalista”.

Outro ponto a ser destacado no que diz respeito ao EC relaciona-se às dificuldades da efetivação dos instrumentos contidos na lei, principalmente os que se referem à função social da propriedade, dadas

as exigências burocráticas e os prazos para que esses instrumentos possam ser implementados e considerando ainda que um Plano Diretor e lei complementar devem preceder e orientar sua aplicação, podemos concluir que as medidas, tais como estão previstas na lei (decorrente do texto da C.F.) não permitem respostas rápidas aos problemas urbanos atuais. Os conflitos decorrentes da aplicação da função social da propriedade tiveram sua resolução remetidos à esfera municipal, quando da definição do plano diretor. Não é difícil prever a dimensão dos obstáculos que surgirão para aprovar, em qualquer Câmara Municipal, a submissão de propriedades pertencentes a importantes figuras da política local, à função social da propriedade no PD (MARICATO, 2001, p. 106,107).

Ermínia Maricato enfatiza o deslocamento das medidas de resolução dos conflitos para o poder local através da figura do Plano Diretor, ressaltando as dificuldades que os interesses das classes populares podem encontrar nessa forma de atuação do Estado no urbano. Se por um lado, os dúbios apontados reconhecem a existência de “uma rede de relações de poder, envolvendo articulações com Câmara de Vereadores, empresas municipais, companhias de loteamento, incorporadores e construtores” (COELHO, 1990, p. 36); por outro, se dirigem na observação da atuação contraditória do PD como instrumento capaz de resolver os graves problemas urbanos das cidades, particularmente a questão fundiária e habitacional³⁵.

Em tal situação, os avanços legislativos em direção 1) da gestão democrática da cidade “por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”; 2) do controle sobre o uso do solo urbano através de dispositivos que se dirigem contra a “utilização inadequada” e a “retenção especulativa do imóvel urbano, que resulte na

³⁵ É o mito do planejamento racional, que tem levado até setores da sociedade mais progressistas a “fetichizar” os planos diretores participativos (BURNETT, 2011).

sua subutilização ou não utilização”; e 3) da ampliação da garantia, no caso dos assentamentos urbanos irregulares ocupados por populações de baixa renda, da regularização fundiária e da urbanização dessas áreas “mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”, têm-se chocado contra as limitações reais de tais procedimentos, considerando, entre outros aspectos, as pressões de forças políticas e econômicas locais.

Tratando especificadamente sobre o instrumento da RF, destacado no artigo 2º, inciso XIV, é importante assinalar que embora o EC reconheça o grave problema da proliferação de ocupações irregulares nas periferias urbanas e tente oferecer remédio para garantir, juridicamente, o direito de permanecer nas áreas ocupadas, ele não se põe, de fato, o problema de resolver o problema à raiz. Isto é, se é verdadeira a assertiva de que os instrumentos de legalização de áreas de interesse social previstos no EC como a “Usucapião Coletiva” e a “Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia”, subordinando o direito de propriedade ao cumprimento de sua função social, têm trazido significativo avanços sociais (ALFONSIN, 2003), é igualmente verdadeiro o reconhecimento de que essas medidas, “ainda que constituem paradigmas inovadores e modernizantes”, por si só, não tem conseguido quebrar a “relação de poder sobre a base fundiária e imobiliária urbana”, que coloca terras adequadas na mão de um mercado restrito e acessível a poucos (MARICATO, 2003, p. 162).

Este fato, nos remete à ideia de que “os instrumentos legais não bastam” (BASSUL, 2002) e corrobora a tese sustentada por Maricato em diversas ocasiões que “não é por falta de planos e leis” que desigualdade social e segregação territorial estão presentes nas cidades brasileiras. A questão central, diz ela,

não está na lei em si, ou seja, na sua inadequação, mas na sua aplicação arbitrária. Estamos questionando a justiça e não a lei embora seja preciso reconhecer que a clareza e a precisão do texto legal nunca estão completamente desvinculadas de sua aplicação. Tanto a Constituição Federal de 1988, em seus capítulos dedicados à política urbana (nos. 182 e 183), como o Estatuto da Cidade não resultaram textos de fácil aplicação. A primeira porque os adversários da chamada Reforma Urbana preconizada pelos movimentos sociais conseguiram incluir na redação alguns detalhes que remeteram à aplicação de alguns instrumentos, como o IPTU progressivo para imóveis não utilizados ou subutilizados, para lei complementar. O segundo porque remeteu à utilização dos instrumentos de reforma urbana à elaboração do Plano Diretor. Isto é, com exceção dos instrumentos de regularização fundiária, os demais, que dizem respeito ao direito à habitação e à cidade, ficam dependentes de formulação contida no Plano Diretor. O que

parece ser uma providência lógica e óbvia resultou em um travamento na aplicação das principais conquistas contidas na lei (MARICATO, 2003, p. 160).

Retomando agora a discussão sobre o processo de formulação da política de regularização fundiária urbana no Brasil, o que podemos constatar é que desde o EC, a regularização fundiária começou a ter certa centralidade a nível nacional, ainda mais com a criação do Ministério das Cidades em 2003, que após anos de lutas, finalmente, vinha ocupar um vazio institucional sempre dado pelo executivo federal a respeito da questão urbana. O que o novo ministério trouxe, além de uma sólida estrutura para tratar os principais problemas urbanos como moradia, saneamento e transporte, foi uma particular atenção aos temas do planejamento territorial e da regularização fundiária, abordados na Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU).

No caso da regularização fundiária, houve a criação da “Política Nacional de apoio à Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas” que se concretizou com o Programa “Papel Passado”. A ação visava apoiar “Estados, Municípios, entidades da administração pública indireta, associações civis sem fins lucrativos e defensorias públicas na promoção da regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em área urbanas”. Esse apoio se dava “por meio da aplicação de recursos financeiros do Orçamento Geral da União e pela transferência, a municípios ou estados, de imóveis pertencentes a órgãos do Governo Federal, com o objetivo de se proceder à regularização da posse” (ROLNIK, 2006, p. 13).

Apesar de não ter alcançado a “meta ambiciosa” de regularizar “lotes de 1 milhão de famílias”, a amplitude do conjunto de ações desenvolvidas pelo programa e os investimentos em urbanização e saneamento dos assentamentos precários através de outros programas como o “Programas Habitar Brasil” e o “PAT-PROSANEAR” demonstram a particular atenção do Estado brasileiro e das instituições financeiras internacionais, como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), em apoiar e financiar programas que diretamente ou indiretamente transformem usos e direitos sobre a terra a favor da propriedade privada individual³⁶.

³⁶ Sabemos, de fato, que a partir da reestruturação produtiva mundial, principalmente em diversos países “subdesenvolvidos” ou “emergentes”, a ação combinada de diferentes entidades como ONU e Banco

Se a pressão dos bancos e de outras organizações internacionais se explica pela possibilidade de estender as fronteiras do capital financeiro, a afirmação das políticas de regularização e urbanização das áreas ocupadas pelas camadas populares, antiga reivindicação do projeto de reforma urbana, comprova um novo entendimento do Estado sobre as ocupações irregulares de interesse social e, em geral, sobre as políticas de combate à pobreza.

Diretamente relacionado com o novo padrão de acumulação, este entendimento acabou por redesenhar e reestruturar as futuras políticas urbanas. E é nesse sentido que compreendemos os esforços dos governos do PT a partir de 2002 em: a) articular e planejar ações para fortalecer os sistemas financeiros de habitação, b) implementar políticas habitacionais voltadas principalmente a estimular o acesso a moradia via mercado, até por aqueles com menor poder aquisitivo, c) lançar uma série de investimentos em infraestrutura como energia, transporte, urbanização e saneamento.

Compativelmente com a proposta “conciliadora” da gestão petista, esta atitude se de um lado certamente sinaliza, como já vimos, o “grande protagonismo” do Estado na condução do processo de acumulação capitalista centrado no complexo imobiliário-financeiro (ROLNIK, 2019), do outro revela essa nova estratégia do Estado brasileiro que, sempre em busca da necessária legitimação frente às classes populares (O’CONNOR, 1977), conseguiu articular medidas favoráveis às camadas de baixa renda sem obstaculizar os propósitos do mercado e a hegemonia da classe dominante.

Ao examinar as lógicas dos programas de titulação nos assentamentos informais, Raquel Rolnik aponta essas contradições. Para ela,

uma política voltada ao “combate à pobreza” e à “insegurança da posse” constituiu-se também em um dos mecanismos que, ao afirmar a hegemonia e a predominância da propriedade privada sobre as demais, ao favorecê-la nos processos de transformação urbana, aumentaram a vulnerabilidade dos mais pobres em processos de despossessão (ROLNIK, 2019, p. 219).

Mundial em parceria com os Estados tem procurado elaborar projetos e programas para adequem as cidades às novas exigências do processo de acumulação capitalista financeirizado. Com base nas ideias formuladas no livro *O mistério do capital* publicado em 2001 pelo economista Hernando de Soto, as ações têm sido endereçadas principalmente para a promoção da propriedade privada da terra e da moradia, incluindo tanto programas de reforma do sistema fundiário como de titulação de assentamentos informais ocupados pelos grupos sociais de baixa renda utilizados como “poderosos mecanismos para eliminar formas de relação com a terra e com a moradia que, por uma razão ou outra, não sejam regidas pela impessoalidade e anonimato dos encontros contratuais (ROLNIK, 2019, p. 202).

Aqui a autora põe a nu a fragilidade do discurso da “cidade para todos”, esclarecendo como a política pública de regularização fundiária urbana tem servido para assegurar à classe dominante o controle e o domínio da produção da cidade. Alargando a perspectiva às políticas urbanas em geral, podemos afirmar com Maricato (2015, p. 35), que elas têm promovido a “subordinação do espaço urbano ao capital”, paradoxalmente mais acentuada durante o “período petista” de governo, quando uma “simbiose entre governos, parlamentos e capitais de incorporação, de financiamento e de construção promoveu um boom imobiliário que tomou as cidades de assalto” (MARICATO, 2015, p. 39).

Já nos referimos neste trabalho ao paradoxo vivenciado nesse período, marcado pela continuidade da vigência do modelo urbano “predatório e discriminatório”, apesar do “aumento do gasto público no setor da habitação e saneamento [...] e das promessas de descentralização e de extensão do direito à cidade presentes no Estatuto da Cidade³⁷” (ROLNIK, 2019, p. 266). Isto porque a política urbana se tornou “uma soma de obras descomprometidas com o processo de planejamento [...] seguindo interesses de articulação de capitais, proprietários de imóveis e o financiamento de campanhas eleitorais” (MARICATO, 2015, p. 40 e 41).

Guiada também por esse caminho, a regularização fundiária terminou por assumir papel central, tanto para “afirmar a hegemonia e a predominância da propriedade privada sobre as demais” (ROLNIK, 2019, p. 219), quanto e sobretudo para construir uma base popular conservadora, transformando possuidores coletivos em proprietários individuais. Não é por acaso que na primeira década do novo século diversas leis foram aprovadas com o intuito de facilitar a regularização dos assentamentos informais das cidades, a saber:

Lei Federal nº 10.993/2004 — gratuidade do registro da regularização; Lei Federal no. 11.124/2005 — Criação do FNHIS (Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social); Lei Federal nº 11.481/2007 — transferência de terrenos pela União para que municípios regularizem ocupação; Lei Federal nº 11.888/2008 — direito de assistência técnica gratuita; Lei Federal

³⁷ Além deste importante marco jurídico voltado à justiça urbana, o período vivenciou também a criação de um conjunto de entidades, como o Ministério das Cidades (2003) e as secretarias nacionais de habitação, mobilidade urbana e saneamento ambiental, e a consolidação de espaços dirigidos à participação popular como as Conferências Nacionais das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades (MARICATO, 2015).

nº 11.952/2009 — regularização fundiária na Amazônia Legal e Lei Federal no. 11.977/2009³⁸.

Sublinhamos, em particular, a já citada Lei nº 11.977/2009, a que dispunha sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida que, no seu capítulo III, definia e regulamentava a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, definida no seu art. 46 um

conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009).

A “nova RF” se apresentava, então, não apenas como um processo de titulação que garantia aos moradores o direito de permanecer nas áreas de ocupação informais, mas sobretudo como um “conjunto de medidas” que, respeitando as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas no EC, acompanhariam o processo de integração dos ocupantes à cidade, observando os princípios a seguir:

- I - ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
- II - articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
- III - participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
- IV - estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e
- V - concessão do título preferencialmente para a mulher (BRASIL, 2009).

Como se observa, o legislador buscou assegurar e garantir os direitos das camadas mais pobres e, em geral, da população mais vulnerável, notoriamente excluída do acesso à terra urbanizada e moradia. Para tanto, o texto legal criou o instituto jurídico da regularização fundiária de interesse social, citada no art. 47 inciso VII, e entendida como “regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda”, nos casos

³⁸ <https://www.conjur.com.br/2022-set-08/edesio-fernandes-desafios-regularizacao-fundiaria-urbana-contexto-lei-1346517>

- a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; (Redação dada à alínea pela Lei nº 12.424 de 16/06/2011).
- b) de imóveis situados em ZEIS; ou
- c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social (BRASIL, 2009);

Para que o procedimento de RF de interesse social se materializasse, a lei previa o utilizo de diversos procedimentos e atos do poder público tais como a Demarcação Urbanística, o Projeto de regularização, a legitimação de posse e a usucapião extrajudicial. O procedimento passava por diversas etapas, iniciando pela demarcação urbanística, prevista no art. 47 inciso III, que se caracterizava em um

procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses (BRASIL, 2009).

De acordo com a lei, tratava-se de um ato preliminar e necessário de um órgão público para que possa se concretizar a RF de interesse social, pois aqui eram definidos os limites da área e de cada lote individual e identificados aqueles que eventualmente detinham a posse ou propriedade. Sucessivamente, em obediência ao que dispõe o art. 58, “o poder público deverá elaborar o projeto previsto no art. 51 e submeter o parcelamento dele decorrente a registro”. Somente após esse ato de registro, o poder público promovente da RF concedia a legitimação da posse, reconhecida aos moradores nos termos do parágrafo único do art. 59, desde que

I - não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural;

II - não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente; e

III - os lotes ou fração ideal não sejam superiores a 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) (BRASIL, 2009).

Por fim,

o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse

título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal (BRASIL, 2009).

Apesar de ter sido considerado um dos maiores marcos conceituais e jurídicos em matéria de regularização fundiária de interesse social construídos desde o final da década de 1970 (FERNANDES, 2022), o capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2009 tem sido motivo de críticas e tentativas de desqualificação por parte de agentes e instituições preocupados com as dificuldades de aquisição da propriedade privada individual. O processo descrito acima, por exemplo, tem sido considerado cheio de entraves,

postergando efeitos que poderiam ser constituídos de imediato. Refere-se à espera por um prazo que já foi cumprido pelo interessado, qual seja o de 5 anos, pois como requisito legal para a implementação da regularização fundiária, é mister que a ocupação irregular seja de no mínimo, 5 anos. Ora, se já se comprovaram 5 anos de posse mansa e pacífica, que são as exigências para o reconhecimento da usucapião especial, por quê se exigir mais 5 anos, previstos na Lei nº 11.977/2009? (FARIA; MATOZINHO, 2016, p. 268).

É nesse viés, continuam os autores, “que se observa que o instituto da legitimação de posse se torna completamente desnecessário no procedimento, dificultando ainda mais a efetividade da regularização fundiária” (FARIA; MATOZINHO, 2016, p. 269).

Tal comentário, exemplifica muito bem, ao nosso ver, a preocupação latente de frações do capital ligadas aos mercados financeiro e imobiliário com a necessidade de garantir uma regularização “ampla, rápida e barata”, com baixo grau de consideração das necessidades sociais dos ocupantes. Fórmula que será encontrada sucessivamente, quando as forças parlamentares conservadoras conseguirão, após golpe jurídico-parlamentar de 2016, promover a propositura da nova lei de regularização fundiária no Brasil, a Lei nº 13.465 de 2017, mais conhecida como a lei da REURB.

Antes de analisarmos esse momento, porém, é importante discutirmos as influências no processo legislativo que deram origem à Lei da REURB, de modo a permitir um melhor entendimento sobre os interesses em jogo nessa mudança do modelo de regularização fundiária.

4.2 Origem e ascensão da REURB: o protagonismo do Banco Mundial e as ideias de Hernando de Soto

Para entender a origem e ascensão da Lei da Reurb devemos sair do território nacional para encontrar determinações mais amplias, a partir das novas necessidades do capitalismo financeirizado em escala global. Não é difícil encontrar exemplos de atores internacionais que têm defendido, por exemplo, o fortalecimento de instrumentos que assegurem a transformação do bem comum (a terra) em propriedade privada. Emblemático o caso da Cities Alliance, organização formada em 1999 pelo Banco Mundial e pela agência UN-Habitat e criada com o objetivo de convencer a financiar governos a regularizar e urbanizar assentamentos populares.

A estratégia do Banco Mundial tem sido a de fornecer assistência técnica para “fomentar uma alocação mais eficiente da terra”, ou seja, “para a eliminação de usos e formas de ocupação menos lucrativas ou em poder de setores sociais incapazes de utilizá-las como ativos financeiros” (ROLNIK, 2019, p. 227). Estratégia essa, bem explicitada por Katherine Sierra, Vice-presidente para Desenvolvimento Sustentável do Banco Mundial:

Muitas cidades de países em desenvolvimento estão subutilizando a terra pública, que teria muito mais valor se vendida e convertida em ativos de infraestrutura. Extrair valores fundiários constituiu grande parte da estratégia de investimento dos países ocidentais no século XIX, quando as cidades estavam crescendo mais rapidamente. Como parte do mix de fontes de financiamento disponíveis, usar ativos fundiários para financiar infraestrutura possui várias vantagens. Muitos instrumentos deste tipo geram recursos antecipadamente, facilitando o investimento em projetos mais complexos. Mobilizar finanças a partir de transações com a terra também gera sinalizações de preço que aumentam a eficiência dos mercados de terra urbana e contribuem para racionalizar o modelo de desenvolvimento urbano como um todo.

Essa estratégia, baseada na ideia da boa governança territorial, conforme já destacamos neste trabalho, tem fundamentado, principalmente em países em desenvolvimento, onde existem diversas formas de uso e ocupação da terra não capitalistas, tanto políticas de promoção da casa própria como programas de titulação de assentamentos informais. Apenas no âmbito do Banco Mundial, nos informa Rolnik (2015), entre 1995 e 2014 foram mais de quarenta os projetos de regularização fundiária urbana “empacotados” como componentes de empréstimos para políticas de “desenvolvimento”, concentrados principalmente na América Latina e Ásia.

Dirigidos predominantemente a porções de território ocupadas por população tradicionais ou de baixa renda, esses projetos têm ganhado destaque a partir da publicação, em 2001, do livro *O mistério do Capital* do economista peruano Hernando de Soto, cujo ponto-chave de discussão é sobre o papel da titulação na redução da pobreza: a concessão em larga escala de títulos individuais dos lotes ocupados em assentamentos informais, defendida pelo autor, garantiria a possibilidade para os moradores de ter acesso ao crédito e investir em negócios.

No Brasil, essas ideias chegaram sobretudo a partir das recomendações do Banco Mundial no já citado relatório sobre governança de terras. A partir de então criou-se uma ideia de urgência em relação ao enfrentamento da questão fundiária brasileira e à necessidade de uma “adequada” administração e controle do uso da terra. As propostas desse novo paradigma de governança da terra ganharam sucessivamente validade interna na comissão criada, após golpe que resultou no impedimento da presidenta Dilma Rousseff, para elaborar uma nova proposta legislativa sobre regularização fundiária. Validade que podemos depreender da análise de alguns dos pontos inseridos na exposição de motivos da medida provisória 759 (BRASIL, 2016), a que dará origem à Lei 13.465 (BRASIL, 2017). Vejamos:

88. É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo.

89. Também, a regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação (IPTU, ITR, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmios).

91. Como é sabido, a terra constitui a base para o desenvolvimento econômico e social de um País. É nela que se desenvolvem a moradia, a indústria e o comércio. Quando a terra - urbana ou rural - não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes. Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira.

Os trechos destacados reforçam o comprometimento da nova proposta de regularização fundiária no Brasil com as propostas relativas à governança de terras do Banco Mundial e as ideias de Hernando de Soto. Ainda que o texto final tenha sofrido alterações e algumas das instancias tenham sido mitigadas ao longo do processo legislativo de conversão da MP em lei ordinária, a substância é que esse

novo paradigma da regularização fundiária, de fato, promove uma verdadeira extinção de todo e qualquer obstáculo a tentativa das forças conservadoras de mercantilizar o território brasileiro. A carta “Medida Provisória nº 759/2016: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil”³⁹, lançada por diversas entidades um pouco antes de sua conversão, sistematizava os principais problemas da MP evidenciando que:

- a) Não há justificativa para urgência, posto que o Brasil possui uma legislação avançada nesse campo (o que não impede que venham ocorrer novos avanços necessários pela via jurídica adequada).
- b) Causa enorme confusão jurídica ao revogar dispositivos legais e substituir por outros que não são autoaplicáveis, conferindo enorme discricionariedade aos inúmeros regulamentos do Poder Executivo necessários para que a MP tenha eficácia.
- c) Impõem maiores ônus para a população de baixa renda, prejudicada com a revogação dos procedimentos de regularização fundiária urbana que dependem de nova regulamentação para terem continuidade em todo o Brasil, e principalmente pela facilitação da concentração fundiária.
- d) Flexibiliza a regularização para ocupações irregulares de alto padrão, anistiando o mercado imobiliário e especuladores urbanos e rurais.

Ainda segundo a *Carta*, a MP 759, editada sem consulta pública,

- e) Acaba com o tratamento prioritário das áreas de interesse social por parte do 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.
- f) Extingue o licenciamento ambiental diferenciado para as áreas de interesse social, inviabilizando na prática a regularização fundiária destes casos pelo Município.
- g) 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.

Aprovada no Senado por 47 votos favoráveis e 12 contrários, na forma do projeto de lei de conversão (PLV 12/2017) do relator senador Romero Jucá (PMDB-RR), a MP 759/2016 transformou-se na Lei Federal nº 13.465/2017 (mais conhecida como Lei da Reurb) no dia 11 de julho de 2017, sancionada pelo presidente Michel Temer. A nova lei, que “trata da regularização fundiária, rural, urbana e na Amazônia legal e institui mecanismos de alienação de imóveis da União” (art. 1), recebeu já duras críticas e contestações na esfera judicial, tanto que se encontram no Supremo Tribunal Federal (STF) três ações de inconstitucionalidade com o objetivo de suprimir diversos artigos da lei: a ADI 5.771 ajuizada no Supremo Tribunal Federal pelo

³⁹ https://docs.google.com/document/d/1dPHipNy_aJxGkjwk2PiRGXu_8mkICO5BGTw9J1W8Les/edit

procurador-geral da República, Rodrigo Janot e motivada por um pedido de 61 organizações da sociedade civil, a ADI 5.787 do Partido dos Trabalhadores (PT) e, por fim, a nº 5.883 do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB).

Convencidas de que a Lei 13.465/2017 apresenta vícios de inconstitucionalidade, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade apontam o severo retrocesso em matéria de direitos fundamentais e a ineficácia do novo instrumento de regularização fundiária para garantir a verdadeira integração dos assentamentos informais. Em particular, a nº 5.883 do IAB (BRASIL, 2018b) questiona que:

1. A Lei 13.465/2017 extrapolou a competência da União para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico (Constituição, art. 24-I) e avançou sobre a competência dos Municípios (Constituição, arts. 30-I e VIII e 182-§2º), ignorando a posição de protagonismo desses entes acerca das matérias urbanísticas.
2. A distribuição de títulos dominiais, decorrentes da privatização de terras públicas e privadas, desacompanhada das medidas necessárias ao exercício do direito de habitação não se coaduna com a ordem constitucional e com o próprio objetivo da regularização fundiária, que deve ter por escopo não a formalização de títulos, mas a garantia da integração dos ocupantes dos imóveis à vida urbana e à vida rural.
3. A regularização fundiária urbana, como instrumento de política urbana, deve orientar-se não só pela formalização da propriedade, mas também pela garantia do exercício do direito à cidade e à moradia, que abrange habitação, trabalho, lazer, mobilidade, educação, saúde e desenvolvimento sustentável.
4. Afronta as normas constitucionais de proteção do meio ambiente previsão legal que obriga a prévia realização de estudos técnicos ambientais apenas quando a região a ser objeto de regularização estiver situada em unidade de conservação de uso sustentável, área de preservação permanente ou de proteção de mananciais.
5. Não respeita o regime constitucional de proteção da propriedade e de destinação de imóveis públicos a criação de novo instituto denominado legitimação fundiária, como forma de aquisição originária do direito real de propriedade pública ou privada ocupada em área objeto de regularização fundiária.
6. O instituto da legitimação fundiária não se coaduna com a vedação de usucapião de imóveis públicos (Constituição, art. 183-§3º), o regime de usucapião de imóveis privados (Constituição, art. 183-caput) e a exigência de prévia e justa indenização para desapropriação por necessidade ou utilidade pública (Constituição, art. 5º-XXIV).
7. Ofende o princípio da isonomia instituição de requisitos mais rigorosos para população de baixa renda usufruir de política pública de regularização fundiária urbana em relação à população com melhores condições financeiras.
8. Usurpa a reserva de iniciativa do Judiciário para dispor sobre organização das serventias (Constituição, art. 96-II-d) a criação do Sistema de

Registro Eletrônico de Imóveis, a ser implementado pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, e a vinculação dos serviços de registros públicos a essa nova configuração.

9. Não é compatível com o modelo constitucional de delegação dos serviços notariais e de registro (Constituição, art. 236) criação do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico, pessoa jurídica de direito privado, para fins de implementação do novo sistema.
10. A criação de entidade desvinculada da estrutura do Judiciário e destinada à implementação do sistema de registro eletrônico afronta o sistema de controle e fiscalização estruturado pela Constituição e atribuído ao Judiciário (Constituição, arts. 236-§1º e 103-B-§4º, II e III).

De maneira semelhante, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5771 impugna que a nova lei

além de ser fruto de medida provisória destituída dos requisitos constitucionais de relevância e urgência (art. 62, caput), afronta múltiplos princípios e regras constitucionais, como o direito a moradia (art. 6º), o direito a propriedade e o cumprimento de sua função social (art. 5º, caput e inciso XXIII), a proteção do ambiente (art. 225, caput, § 1º, I, II, III e VII, e §§ 2º e 4º), a política de desenvolvimento urbano (art. 182, caput e §§ 1º e 2º), o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188, caput), os objetivos fundamentais da República (art. 3º, I a III), a proibição de retrocesso, o mínimo existencial e o princípio da proporcionalidade (na faceta de proibição da proteção deficiente), a competência constitucionalmente reservada a lei complementar (art. 62, § 1º, III), a competência da União para legislar sobre Direito Processual Civil (art. 62, I, b), a previsão de que o pagamento de indenizações da reforma agrária será em títulos da dívida agrária (art. 184, caput), a exigência de participação popular no planejamento municipal (art. 29, XII) e as regras constitucionais do usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191) (BRASIL, 2018a).

Quanto à proposta de regularização fundiária urbana, a lei

ressente-se de participação popular, não leva em conta planos diretores nem o licenciamento ambiental e urbanístico. Suas disposições, além de terem sido positivadas sem prévia elaboração de estudos técnicos e participação popular (precisamente por ser fruto de medida provisória), ampliam indevidamente as hipóteses de regularização fundiária (para alcançar não apenas ocupações destinadas a moradia, mas também para fins profissionais ou comerciais) e, mais grave, conferem clara prevalência à titulação dos imóveis em detrimento do conjunto de medidas urbanísticas, sociais e ambientais indispensáveis ao desenvolvimento sustentável das cidades. Basta comparar as então vigentes regras da Lei 11.977/2009 – que consagravam vários mecanismos de proteção à moradia, à função social da propriedade urbana e ao ambiente ecologicamente equilibrado (como os arts. 46 e 47) – com as normas que as substituíram (por exemplo, os arts. 11, 33 e 35), donde se pode inferir que houve significativa redução de exigências ambientais e urbanísticas (BRASIL, 2018a).

Conforme destaca Tarcyla Ribeiro, a retirada da oração final da definição anterior de regularização fundiária e a introdução de novos princípios e instrumentos, “parecem corroborar com a função de sinalização da lei no sentido da primazia de uma visão economicista da regularização fundiária, alinhada a paradigmas neoliberais e financeiros, como a eficiência e sustentabilidade econômica⁴⁰” (RIBEIRO, 2021, p. 219), ambos elencados no parágrafo 1 do artigo 9 que diz que

§ 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (BRASIL, 2017).

Outro ponto importante se refere à dispensa da necessidade de que as áreas estejam ocupadas, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos 5 (cinco) anos, ou que se situem em territórios demarcados como ZEIS, como, ao invés, exigia a lei anterior. Desassociada dessas exigências, a Reurb acaba por premiar “ocupações clandestinas e ilícitas por parte de ocupantes ilegais de terras e falsificadores de títulos (os chamados “grileiros”) e desmatadores, além de incentivar novas invasões dessa natureza” (ADI 5771, p. 33).

Além do mais, não podemos esquecer também que a nova lei permite a possibilidade de aplicação da Reurb à imóveis rurais, “desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972” (BRASIL, 2017). Tal fato é evidente quando observamos o novo conceito de núcleo urbano estabelecido no Decreto nº 9.310/18 que regulamentou a Reurb:

núcleo urbano - assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias com área inferior à fração mínima de parcelamento prevista no art. 8º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural (BRASIL, 2018).

⁴⁰ Apesar do conteúdo indeterminado desses princípios, escreve Ribeiro (2021, p. 218), “a sustentabilidade econômica remete à ideia de transformar os territórios irregulares em áreas que possam trazer retorno econômico aos investimentos eventualmente realizados para sua regularização, conseguindo se sustentar no sentido de gerar ganhos equiparáveis aos seus gastos. Por sua vez, eficiência na ocupação do solo evoca uma ideia cara ao neoliberalismo que é justamente a de valorizar as ações que conseguem obter maiores resultados a partir do menor dispêndio, seja de recursos monetários ou energéticos”.

Daí se depreende que os assentamentos passíveis de serem regularizados, conforme os dispositivos da nova lei, podem estar localizados em áreas rurais desde que tenham características urbanas. O fato que a lei da Reurb não indique o que seriam essas “características urbanas”, confirma a hipótese que a Reurb amplia indevidamente as possibilidades de regularização fundiária para além das ocupações destinadas a moradia.

Pelo visto, o conjunto de alterações promovidas pela lei 13.465 tem incidido fortemente não apenas na legislação específica da regularização fundiária, mas no fortalecimento da ofensiva conservadora de mercantilizar o território, promovendo “uma ruptura paradigmática com a política pública que vinha sendo desenvolvida no país sob o marco legal proveniente do tripé Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Lei nº 11.977/09” (ALFONSIN, et. al. 2019, p. 171).

Mas por que essa mudança tão drástica? Para Alfonsin, et. al. (2019, p. 171), a radicalidade desses câmbios

está articulada a um conjunto de reformas jurídicas profundas colocadas em curso no contexto pós-impeachment. Há uma coerência desse novo modelo de regularização fundiária com as reformas ultraliberais que estão sendo postas em marcha no país. A conclusão de que o novo modelo de Regularização Fundiária facilitará a financeirização da terra e da moradia no Brasil, [...] impõe-se como decorrência lógica da análise empreendida. Um tal ajuste jurídico na Política Urbana Brasileira apresenta-se claramente alinhado com movimentos internacionalmente observados nos mercados imobiliários de outros países, dotando o Brasil de legislação capaz de facilitar a conversão da terra urbana em um ativo financeiro sem maiores entraves jurídicos.

Num cenário marcado pelo fortalecimento do processo de inclusão dos bens fundiários e imobiliários nos mecanismos de circulação do capital financeiro, os vínculos e os condicionamentos impostos pelos novos padrões de reprodução do capital têm imposto à produção do espaço e, conseqüentemente, às políticas públicas um novo rumo, mais condizente com os interesses do capitalismo financeirizado. O avanço democrático obtido a partir dos anos de 1980, tem cedido lugar a uma nova realidade, condizente às tendências e propostas de redefinição conservadora do papel do Estado, “nas quais as políticas sociais cedem lugar à centralidade da política industrial, os critérios de justiça são abandonados em nome dos critérios de eficiência” (PAOLI e TELLES, 1999, p. 110).

Lançada pelo Governo Federal em agosto de 2020, a política habitacional do governo Bolsonaro, o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), também se situa

nessa articulação, pois, como nos diz Isadora de Andrade Guerreiro, antes de ser um mero retrocesso, o programa “parece ser um avanço do setor imobiliário em direção a formas de acumulação muito atuais, mais ligadas ao mercado financeiro”⁴¹.

Mais que uma política de financiamento habitacional, o que é interessante ressaltar no programa é a promoção da regularização fundiária nos moldes preconizados desde o início do século pelo já citado economista neoliberal Hernando De Soto, isto é, sem a preocupação com planos de urbanização dos núcleos urbanos informais. Vinculado ao marco federal de regularização (Lei 13.465/2017), o “programa de Regularização Fundiária Urbana e Melhoria Habitacional” tem, de fato, como objetivos prioritários, a ampliação do acesso ao crédito pelas famílias com renda mensal de até R\$ 2 mil e, sobretudo, o aumento do patrimônio imobiliário do País. Tal constatação, extrai-se, do discurso proferido durante o lançamento do programa, pelo então ministro do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), Rogério Marinho, que, ao exaltar a passagem cartorária da propriedade do imóvel para as populações mais pobres, evidenciava a importância da escritura de suas residências, pois “acresce de imediato de 40% a 50% a valorização do imóvel”, e isso “é transferência de renda na veia, ação social”.

A fala do ex-Ministro segue então as ideias do de Soto já discutida acima, segundo as quais

uma vez que os pobres tenham a terra titulada, o mercado fará o resto. Ou seja, o mercado proverá infraestrutura e serviços para todos, oferecerá crédito formal e autorregulará o mercado imobiliário inflado pela entrada desses novos ativos e clientes. Nesse processo, todas as famílias obterão sua casa própria e até mesmo farão dinheiro com ela ao poder hipotecá-la (ROLNIK, 2019, p. 212).

É importante destacar que estas ideias já foram objeto de críticas e questionamentos em dezenas de artigos e pesquisas. Apoiando-se em Rolnik (2019), vejamos, a seguir, os principais argumentos adotados por esses estudos, começando pela “Falta de evidência sobre os resultados econômicos de programas de titulação”. Nesse caso, a escassez de resultados pode estar associada tanto à falta de relatórios finais e avaliações dos programas de regularização fundiária, quanto à qualidade das informações. O segundo argumento questiona se realmente os moradores pobres de

⁴¹ <http://www.labcidade.fau.usp.br/casa-verde-e-amarela-securitizacao-e-saidas-da-crise-no-milagre-da-multiplicacao-o-direito-ao-endividamento/>

assentamentos informais titulados passam a acessar crédito nos bancos, seja pela continuidade das dificuldades de acesso, seja pelo real interesse dos pobres em obtê-lo, “em razão da necessidade de submeter-se a uma regularidade de pagamentos e às condições estabelecidas que poucos dialogam com as estratégias econômicas dos grupos de mais baixa renda” (ROLNIK, 2019, p. 213). O terceiro se interroga se o registro formal da propriedade aumenta a segurança da posse. Aqui Rolnik (2019, p. 214) diz que a literatura já apontou que a segurança da posse “não está necessariamente relacionada com a existência de um título formal registrado, mas sim com a percepção - política, cultural, social - da possibilidade de permanência”. Conseqüentemente, prossegue a autora, “as pessoas melhoram suas casas quando e na medida em que conseguem custear as reformas, independentemente de terem título formal da terra o não”. Por fim, o último argumento discute a sustentabilidade urbana e socioeconômicas dos assentamentos, questionando se os programas de titulação melhoram a qualidade de vida nos assentamentos. Aqui é importante fazer uma ressalva e lembrar que existem dois paradigmas principais quanto aos programas de regularização fundiária.

O primeiro, prevê a legalização formal da propriedade por meio da emissão de escrituras de propriedade como catalisador ou gatilho para promover o investimento privado em habitação, facilitar o acesso ao crédito oficial e mercados, e reduzir a pobreza. [...]

O segundo paradigma tem um âmbito mais vasto e consolida a segurança jurídica da escritura combinada com um conjunto de intervenções socioespaciais integradas que vinculam a legalização da posse da terra com a melhoria dos serviços públicos, planejamento urbano, e políticas socioeconômicas relacionadas (FERNANDES, 2011, p. 28, 29).

Em ambos os casos, as críticas dizem respeito ao fato de que os programas não enfrentam diretamente a natureza e as causas do fenômeno dos assentamentos informais, gerando, assim, muitas vezes conseqüências imprevistas (FERNANDES, 2011).

Essa análise, permite reconhecer semelhanças com certas experiências nacionais de implementação da política, avaliadas negativamente pela

- 1) presença do processo de expulsão voluntária dos mais pobres das suas áreas de moradia, em função da crescente valorização das áreas beneficiárias (CHOHFI, 2013; COSTA, 2017; FERNANDES, PEREIRA, 2010);

- 2) ausência de planos urbanísticos nas áreas objeto dessas políticas (SPINAZZOLA, 2008);
- 3) ineficácia das ações de regularização dada a sua característica de ação pontual considerando que o direito à moradia não se restringe ao título de propriedade (ROCHA, 2012);
- 4) a deslegitimação da população beneficiária como interlocutora nos processos (D'ANDREA, 2008);
- 5) centralidade dos programas na defesa do direito à propriedade em detrimento da multiplicidade de causas da vulnerabilidade social da população (BRANDIMILLER, 2017).

Esses argumentos, então, mostram as criticidades em torno dos programas de regularização fundiária e sugerem que a titulação não necessariamente pode ser explicada pela necessidade “econômico-financeira” de existência de direitos de propriedade ou como resposta a pressões por parte das comunidades “informais”. Em muitos casos, conceder títulos a assentados “informais” tem sido “uma forma de manter o modelo de exclusão territorial” (ROLNIK, 2019, p. 218) ou, como diz Fernandes (2011, p. 39) uma prática utilizada como veículo de clientelismo político em regime de “escrituras por votos”. Nesse caso, sugere Rolnik (2019, p. 219), “Só é possível compreender plenamente o conjunto de atores envolvidos e potenciais ganhadores e perdedores [...] examinando cada situação em particular”. É o que faremos a seguir, analisando o programa estadual de regularização fundiária urbana nos governos Flavio Dino (2015-2021).

4.3 O Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana nos governos Flavio Dino (2015-2021): aspectos institucionais, estratégias políticas, sujeitos políticos, alianças estratégicas, apropriações clientelistas e capilaridade

Para analisar as experiências de concretização da política de regularização fundiária de interesse social no Maranhão, reconstituímos a trajetória das ações realizadas pela Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID) nos municípios da Ilha do Maranhão, alcançando desde a primeira gestão Flavio Dino, que executou ações no bairro da Cidade Olímpica em São Luís.

Foi esse, de fato, o local escolhido pelo então novo Governo do estado do Maranhão para dar início, em 2015, ao programa estadual de regularização fundiária de áreas urbanas declaradas de interesse social, orientado inicialmente pelo Provimento 25/2015 da Corregedoria Geral da Justiça do estado do Maranhão (CGJ/MA) e Decreto nº 30.928, de 10 de julho de 2015, instituído de acordo com os arts. 46 a 68, da Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, sendo norteado sucessivamente por outras legislações, como o Decreto Federal nº 9.310/2018 (que regulamenta as normas e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana, a Lei nº 11.140/2019 (que instituiu o Programa de Regularização Fundiária Urbana no estado do Maranhão (REURB-MA) e o Provimento nº 29/2019 do Tribunal de Justiça do estado do Maranhão que regulamenta e uniformiza os procedimentos adotados pelos cartórios no âmbito do Programa de Regularização Fundiária Urbana no estado do Maranhão, todas elas com base nos termos da Lei Federal nº 13.465/2017 (Lei da REURB).

Inicialmente, o que ocorreu na Cidade Olímpica foi a realização de um projeto-piloto, o “Programa de Regularização Fundiária Casa Legal”, sob a responsabilidade da SECID em parceria com o Tribunal do Justiça do estado do Maranhão⁴² (TJMA) e o apoio de outras entidades como a Associação dos Moradores da Cidade Olímpica (AMCOL), o Sindicato das Indústrias da Construção Civil do estado do Maranhão (SINDUSCON-MA) e a Federação das Indústrias do estado do Maranhão (FIEMA), segundo o qual a regularização fundiária

promove um fabuloso ciclo de benefícios sociais e econômicos. Começa pela comunidade, que passa a ter a posse oficial de seu imóvel e com isso, ganha uma série de benefícios, como pode viver com mais qualidade de vida e ter acesso a financiamentos para realização de pequenas obras e ampliação do imóvel. O Município passa a poder cobrar seus tributos e devolvê-los em forma de prestação de serviços e melhoria da infraestrutura do bairro, com asfaltamento, transporte público e iluminação; postos de saúde e outros. E a indústria, principalmente a da construção civil, também é beneficiada porque é quem produz os insumos, como o cimento e outros produtos, e executa as obras⁴³.

⁴² Enfatiza-se que a ação contava com um termo de cooperação técnica celebrado a partir de 2015 entre CGJ-MA, Governo do estado, Município de São Luís, Serviço de Patrimônio da União - SPU, 1ª Vara da Fazenda Pública da Ilha de São Luís/MA, 8º Tabelionato de Notas da Capital e 1ª e 2ª Zonas de Registro de Imóveis da Capital.

⁴³ <https://www.fiema.org.br/noticia/1649/moradores-da-cidade-olimpica-sao-beneficiados-com-programa-de-regularizacao-fundiaria>

Essa fala do superintendente da Fiema, Albertino Leal reverbera os interesses dominantes em torno da política pública de regularização fundiária, que ainda que de forma contraditória, passa a ser defendida por amplos setores da sociedade. A CGJ-MA por exemplo, considerando os já citados dispositivos legais que asseguravam a centralidade do instrumento da regularização fundiária e das ações de urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, já vinha atuando de forma sistemática, por meio de provimentos, projetos de RF e parcerias institucionais com organizações internacionais, órgãos da administração federal, estadual, municípios e cartórios de registro de imóveis.

Citamos, por exemplo, o Projeto de Regularização Fundiária que já vinha sendo implementado em diversos bairros de São Luís (Coroado, Coroadinho, Cidade Operária, Cidade Olímpica e Vila Embratel) e de outros municípios do Maranhão, a exemplo de Imperatriz, Caxias, Anajatuba, Santa Inês e São Jose de Ribamar, e os mais recentes projetos como o projeto “Registro para Todos”, vinculado ao já citado documento de governança de terras sobre as “Diretrizes Voluntárias da Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional” (DVGTT) da ONU, e o “Programa Minha Terra”, com proposta para regularização de áreas urbanas e rurais inicialmente em 30 municípios do Estado.

Entre os projetos da CGJ-MA, destacamos aquele instituído na gestão do desembargador Paulo Velten (2020-2022), com apoio financeiro da ONU, para a região do MATOPIBA-MG (Maranhão, Tocantins, Piauí, Bahia e Minas Gerais), já que exemplifica muito bem as influências decisivas dos organismos internacionais sobre a legislação e as políticas públicas. A notícia, a seguir, trata da reunião realizada em dezembro de 2022 com a participação do secretário-chefe da casa civil do governo do Estado, Sebastião Madeira; o procurador geral do Estado, Rodrigo Maia; a subdefensora-geral, Cristiane Marques Mendes; o presidente do Iterma, Anderson Pires Ferreira, o coordenador da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV-SEDHPOP), Jonata Galvão e os consultores da ONU, Richard Torsiano e do Banco Mundial, Marcelo Trevisan (FIGURA 10).

Figura 10 - CGJ-MA articula ações de regularização fundiária na Região do MATOPIBA-MG



Fonte: <https://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/508629/cgj-ma-articula-acoes-de-regularizacao-fundiaria-na-regiao-do-matopiba-mg>

É importante destacar, que longe de se constituir em surpresa, essa promoção de políticas voltadas para a formalização de propriedades, operada pelo judiciário, reforça as teses sobre o papel político e ideológico do direito burguês para a reprodução das relações de produção capitalistas (POULANTZAS, 2019; SAES, 1998). No bairro da Cidade Olímpica, conforme destaca Silva (2020), a CCJ-MA, por intermédio da Juíza Luiza Nepomuceno, assumiu papel crucial no processo de regularização fundiária, pois conseguiu “ajustar” a questão dos “títulos sem serventia” entregues nos anos de 2013 e 2014 sob a gestão do governo anterior, o da Roseana Sarney. Em prática, houve o entendimento por parte do poder judiciário que o trabalho estava sendo feito de forma errada, pois o beneficiário ao invés de receber o título de propriedade registrado num cartório imobiliário, estava recebendo só a posse registrada em um cartório civil qualquer. “O que a gente fazia entre 2012 e 2014”, argumenta o Coordenador técnico de Regularização Fundiária da SECID, entrevistado por Silva (2020, p. 129),

a gente dava a terra para ele, se ele quisesse ele averbaria a edificação. Até porque na época, para você conseguir registrar um imóvel, você tinha que

apresentar o Habite-se e uma série de documentos com as leis vigentes. Não tinha como fazer a planta de todas as casas, dar entrada na prefeitura, para pedir um Habite-se, pedir um alvará retroativo, não sei como ia ser. Ia ser inviável, fazer o Habite-se para 10 mil casas, ainda mais ser responsável por uma construção que nós nem sabíamos como tinha sido construída. Então nosso entendimento, e que era correto, era entregar só lote. A partir de 2015, quando entra a juíza Luíza Nepomuceno, e houve o acordo de cooperação técnica entre Estado, União, Municípios, outras Secretarias, ITERMA, nós começamos a conversar sobre regularização fundiária como um todo. A juíza fez uma força tarefa para que a gente fizesse também o imóvel, porque ela achava que o serviço estava sendo feito pela metade, então deveria ser feito como um todo. Então a gente voltou de novo e, por isso voltamos para fazer os das escrituras já entregues. Então hoje a gente faz de casa e terreno.

Mas a atuação do tribunal de justiça não se limitou a isso. A CCG-MA encarregou-se de buscar apoio do SINDUSCON-MA, para que este realizasse, a seu custo, o levantamento cadastral das 500 unidades residenciais do projeto-piloto. O processo de regularização avançou então nas etapas do levantamento cadastral, na selagem e do cadastramento socioeconômico, chegando sucessivamente à entrega dos títulos de propriedade.

O que não foi realizado no processo de regularização fundiária na Cidade Olímpica foi o Plano de Urbanização e Regularização Fundiária, confirmado pelo Coordenador técnico de Regularização Fundiária da SECID (SILVA, 2020, p. 139) quando comenta que

não tem um plano. O que nós conseguimos fazer foi a USC e vai ter a reforma do campo, e vamos fazer a urbanização da vala, que é um córrego que atravessa os três blocos da Cidade Olímpica e que está sob a gestão da Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos. O projeto existe e está em elaboração. Então existe esse plano, o problema é quando se fala em Plano de Urbanização é como se estivéssemos falando de uma área não consolidada. O que nós conseguimos levar para lá foi a pavimentação. Quanto às instalações hidráulicas e sanitárias por nós ainda não. Inclusive não estamos entregando nenhum título numa faixa de 30,00 metros do eixo deste córrego, para os dois lados. A área é bastante adensada. A proposta é retirar essas pessoas, mas até agora não está definido como fazer. Para as áreas institucionais ocupadas, a proposta é retirar essas pessoas e realocá-las em lotes vazios que existem no bairro, para não romper os vínculos, mas a dificuldade é essa.

Apesar da tentativa de construção de um diagnóstico sobre a situação da comunidade, incluindo a identificação de projetos prioritários de melhorias urbanísticas e ambientais que incluíam a revitalização da área do campo de futebol e da feira, além da requalificação da área onde passa o córrego que atravessa os três

blocos do bairro⁴⁴, a falta do Plano de Urbanização e a indefinição quanto a datas e recursos disponíveis para as ações necessárias para garantir a “melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental” e a articulação “com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, [...] voltadas à integração social e à geração de emprego e renda” (BRASIL, 2009), são sinais indicativos das prioridades do processo de regularização fundiária implementado pelo governo do Estado a partir do projeto piloto.

Ora, como sabemos, a adoção simplificada e restrita do instrumento da regularização fundiária, já adotada em diversos países com base nas formulações do economista Hernando de Soto, pode ter efeitos contraditórios quanto à integração socioespacial dos moradores das comunidades beneficiadas. Na falta de

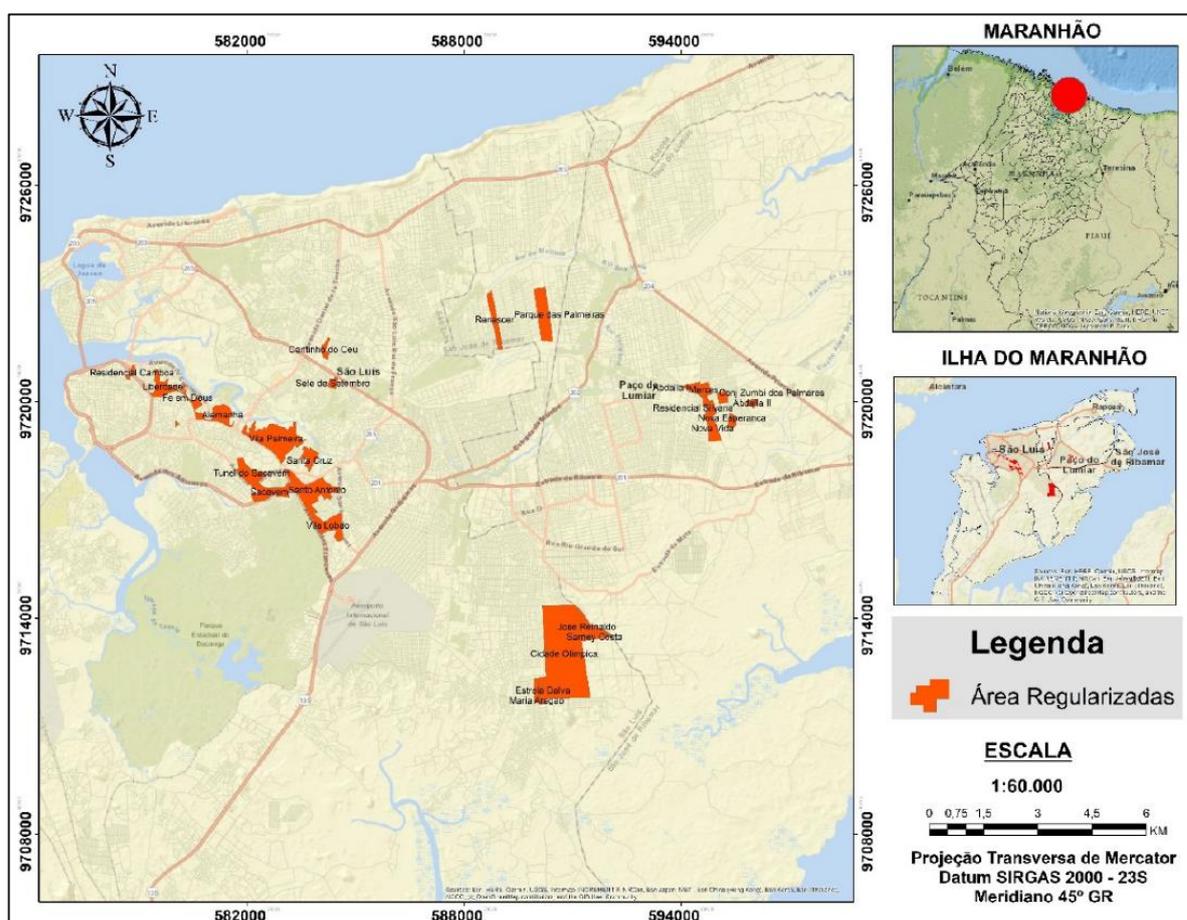
outras políticas sociais e programas econômicos que lhes dê suporte, a mera atribuição de títulos individuais de propriedade pode até garantir a segurança individual da posse. Mas, com frequência, isso faz com que os moradores vendam suas novas propriedades e se mudem para as periferias precárias, em muitos casos invadindo novas áreas – onde o mesmo processo de ilegalidade começa novamente. Se tomada isoladamente, a outorga de títulos individuais de propriedade plena não leva à integração socioespacial pretendida pelos programas de regularização, e que justificaria o investimento público. Além do que, se promovidas de maneira isolada, as políticas de legalização não têm impacto significativo sobre as condições de pobreza urbana (ROLNIK, et. al., 2007, p. 50).

Estas considerações permitem entender os próximos passos e mesmo o rumo tomado pela RF de interesse social no Maranhão, pois podemos constatar que a “mera atribuição de títulos individuais de propriedade” tornou-se, de fato, prática consolidada do programa de regularização fundiária urbana do Estado. Voltaremos a este ponto no próximo capítulo, ao analisarmos determinadas expressões do programa na Ilha do Maranhão. Ora, outro aspecto não menos relevante que vale a pena ressaltar é relativo ao caminho adotado pelo programa na Ilha do Maranhão a partir da entrega dos primeiros títulos de propriedade para as famílias da Cidade Olímpica. Guiado prioritariamente por motivações político-eleitoreiras, o programa deixou de ficar só no bairro da Cidade Olímpica e dividiu-se em duas vertentes principais: uma tem priorizado os núcleos urbanos situados na margem esquerda do

⁴⁴ Conforme destaca Silva (2022, p. 161) “A Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos (SAAM/SECID) informou que há um projeto em elaboração, intitulado Parque Urbano do Rio Santo Antonio, no qual são previstas áreas de lazer, arborização, ciclovias, dentre outros equipamentos urbanos, além da drenagem do canal Santo Antonio”. Para os dados do projeto, ver Silva (2020, p. 162).

Rio Anil, abrangendo inclusive áreas de domínio da União; a outra, mediata pelo Gestor de Articulação Institucional da SECID daquela época, Luís Carlos Reis (Carlito), integrante da União Estadual de Luta por Moradia, tem seguido o caminho em direção do município de Paço do Lumiar, abraçando as comunidades do Zumbi dos Palmares, Parque Horizonte, Nova Vida, Nova Esperança, Jardim das Mercês, Residencial Silvana, Edinho Lobão, Conjunto Abdalla I e Conjunto Abdalla II (FIGURA 11).

Figura 11 - Assentamentos informais com ações de regularização fundiária na Ilha do Maranhão



Fonte: Masullo 2022.

Fica a questão: quais critérios foram adotados para seleção dessas áreas? Tendo em vista a “imensa ascendência econômica do capital imobiliário sobre as políticas urbanas” (BURNETT, 2009, p. 53) e as usuais “práticas clientelistas e populistas” do Estado sobre a população desorganizada e dominada (BURNETT, 2009, p. 484), a escolha dos núcleos urbanos informais a serem regularizados assume fundamental relevância para compreender os rumos do projeto posto em ato pelo

poder local. No caso do programa de regularização fundiária urbana no Maranhão, o coordenador da Regularização Fundiária da Secid, Yata Anderson Gonzaga Masullo, nos informou que a preferência dos núcleos urbanos tem ocorrido com base em critérios “técnicos e políticos”, priorizando áreas consolidadas, sem conflitos e dotadas de lideranças populares ativas⁴⁵. O antigo Gestor de Articulação Institucional da SECID, o Carlito, por sua vez, nos ajudou também em relação a essa nossa inquietação, quando nos referiu ter pedido à então secretária da pasta Flavia Alexandrina, após um ano de experiência de regularização na Cidade Olímpica, de avançar na regularização fundiária em Paço do Lumiar, considerando que lá “tinha uma demanda grande, era área do Estado, o prefeito tinha interesse em regularizar, o cartório também, então era mais fácil do ponto de vista técnico e burocrático”⁴⁶. Ambas as contribuições “institucionais” corroboram o entendimento de que o programa de regularização fundiária urbana no Maranhão teria encontrado sua viabilização na presença decisiva de determinadas relações políticas entre poder público, repartições públicas e privadas e lideranças comunitárias.

Dado o aspecto determinante de tais relações, passemos agora a verificar, no contexto político dos governos Flavio Dino, como elas têm-se combinado para determinar as atividades institucionais do programa estadual de regularização fundiária urbana, que no período de 2015 a 2021 regularizou cerca de 8.354 m² e foi responsável pela emissão de 13 mil títulos de propriedade (MASULLO, 2022).

Iniciemos pelo registro no Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão (TRE-MA), datado dia 03 de julho de 2014 em São Luís, da candidatura a governador de Flávio Dino, proposta pela coligação “Todos pelo Maranhão”, que reuniu o PCdoB, PSB, PTC, PPS, PDT, PSDB, PP, PROS e Solidariedade.

Num cenário de forte deterioração das finanças públicas do Governo Federal, a vitória eleitoral do candidato da coligação PCdoB-PSDB, Flávio Dino, na disputa pelo governo do estado do Maranhão, foi apresentada como uma esperança para aquelas pessoas que no Maranhão ainda vivia “sem ter o que calçar, sem ter o

⁴⁵ Informação concedida pelo coordenador da Regularização Fundiária da Secid, Yata Anderson Gonzaga Masullo, em São Luís, em 20 de julho de 2021 e confirmada na publicação de autoria do próprio coordenador, no qual afirma que “Entre as características principais aplicadas para definição das áreas estão: a identificação de população predominantemente composta por baixa renda, localização em zona de interesse social e a presença de lideranças comunitárias organizadas” (MASULLO, 2022, p. 152).

⁴⁶ Informação concedida pelo Gestor de Articulação Institucional da SECID daquela época, Luís Carlos Reis, em São Luís, em 20 de novembro de 2021.

que comer, em casas de taipas”⁴⁷. Ainda que o desmonte político da oligarquia Sarney tenha começado concretamente nas eleições de 2016, a derrota do candidato do tradicional grupo político ligado à família Sarney, o senador Lobão Filho do PMDB, assumia a forma de uma “virada de página” do passado.

Forma e não conteúdo, pois as primeiras análises sobre a experiência dinista apontam que esta não tem representado um projeto político capaz de criar as necessárias mudanças estruturais no Estado. Conforme aponta Ferreira (2018, p. 162), por exemplo, na candidatura de Flavio Dino a estrutura oligárquica prevaleceu uma vez mais com:

1. O mesmo palanque reunindo PCdoB, setores petistas e parte do movimento sindical (com Dilma Rousseff), os tucanos (com Aécio Neves) e os socialistas do PSB (com Eduardo Campos);
2. O apoio dos setores políticos alocados no TSE - a exemplo da família Cutrim;
3. A maior parte dos Deputados Estaduais em busca de reeleição, liderados, então, pelo ex-prefeito de Caxias, Humberto Coutinho (que tornar-se-ia o presidente da Assembleia Legislativa, no governo Flavio Dino, com amplo apoio parlamentar na casa legislativa);
4. A aliança com a tradicional dissidência oligárquica de João Castelo e Roberto Rocha, o primeiro eleito Deputado Federal pelo PSDB, o segundo, senador da república pelo PSB (que depois trocava pelo PSDB);
5. O apoio de dezenas de prefeitos das demais cidade e da Prefeitura da capital, a partir do núcleo familiar dos Holandas (pai, Edvaldo Holanda, Deputado Estadual – ex-líder do Governo Roseana Sarney na Assembleia e, também, do Governo Jackson Lago -, e filho, o evangélico Edvaldo Holanda Junior, prefeito da capital, eleito com o apoio dos comunistas do PCdoB);
6. O apoio também da família Pereira (pai, Rubens Pereira, ex-Deputado Estadual, e filho, Rubens Pereira Filho, eleito Deputado Federal pelo PCdoB, e mãe, Suely Pereira, Prefeita de Matões), da família Tema (que retornaria à presidência da FAMEM, a Federação dos Municípios), e outros aliados liderados por José Reinaldo Tavares.

O autor conclui que “com Flavio Dino se robustece a tendência de que seu governo não representa a transição da atual estrutura para um período pós-Sarney [...] assemelha-se mais a um *sarneísmo sem Sarney*” (FERREIRA, 2018, p. 163, *grifo do autor*). Ciente que a experiência dinista ainda é incipiente para apontarmos um ponto conclusivo, o que é possível extrair como tendência a partir da candidatura Flavio Dino é a continuidade de práticas próprias das estruturas oligárquicas combatidas na disputa eleitoral.

⁴⁷ <https://g1.globo.com/ma/maranhao/eleicoes/2014/noticia/2014/10/flavio-dino-do-pcdob-e-eleito-governador-do-maranhao.html>

Essa tendência, uma espécie de “*Tudo deve mudar para que tudo fique como está*”, é reforçada nas práticas clientelistas das designações de cargos e funções nas secretarias de Estado, a exemplo da própria Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID-MA), posta no centro de polêmicas por alegadas práticas de nomeações discricionárias⁴⁸, mas, sobretudo, pela inexistência de um projeto político realmente alternativo, com ações que possam reverter, de fato, o quadro econômico e social do Maranhão. Se por um lado, é inegável a incorporação de demandas advindas de uma agenda popular, a exemplo dos Programas Mais IDH, Minha Casa Meu Maranhão, Água para todos e do próprio programa de regularização fundiária urbana de interesse social, por outro lado, não podemos deixar de ressaltar as agendas oferecidas aos interesses do capital, tendo como exemplo, nesse caso, “o grande capital minero-metalúrgico” (FERREIRA, 2018), num *modus operandi* que revela elementos do receituário da política desenvolvida no âmbito federal.

Similar ao projeto nacional do PT, é possível demarcar, também, a “cooptação” de reivindicações populares, mediante a abertura de espaços na estrutura da gestão estatal para lideranças de movimentos sociais, incorporados à órgãos relacionados com sua área de militância (BURNETT, 2009). Nesse âmbito, podemos tomar como expressões dessa tendência os casos de Creuzamar de Pinho, da União Estadual de Apoio à Moradia Popular do Maranhão, chamada para o cargo de Secretária Adjunta de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP) e o de Luís Carlos Reis (o Carlito), da União por Moradia Popular no Maranhão, que assumiu o cargo de Gestor de Articulação Institucional da Secretaria de Estado das Cidades do Maranhão (SECID).

Para alguns intelectuais, como Ermínia Maricato, a utilização de práticas compreendidas como de cooptação, nacionalmente levada a cabo pelo PT, pode levar à perda da capacidade ofensiva dos movimentos populares, na medida em que, ao se voltarem para funções governamentais, as lideranças tendem a incorporar discursos oficiais do governo. Edmundo Fernandes Dias, por sua vez, alerta que “jogar todas as cartas na institucionalidade sem mobilização popular é aceitar travar um embate entre David e Goliás, em que este último tenha, a priori, na prática, quase todas as condições de êxito”. Trata-se do tão desejado controle sobre os movimentos sociais,

⁴⁸ <https://oglobo.globo.com/politica/waldir-maranhao-controla-feudo-em-secretaria-de-seu-estado-19352610>; <https://oglobo.globo.com/politica/secretaria-de-cidades-trabalhou-para-maior-doadora-de-maranhao-19390633>.

indispensável para implementar as políticas neoliberais sem enfrentar a oposição das camadas populares, ou, como diz Burnett (2009, p. 334), do “trunfo” que o PT ofereceu à burguesia para defender seus interesses no jogo das lutas políticas.

Em busca de obter elementos para ampliar a nossa compreensão de como ocorre esse processo no Maranhão, entrevistamos Creuzamar de Pinho⁴⁹ e perguntamos a ela se considera positiva a abertura de espaços na estrutura governamental para lideranças de movimentos sociais e sobre a sua experiência na SEDIHPOP. Em relato, ela respondeu que:

Sempre fiz oposição ao grupo Sarney na minha militância. Flavio Dino foi uma das pessoas que nos sempre apoiamos, sobretudo em 2014 nas eleições pelo Governo do Estado. Coordenei a campanha dos movimentos sociais e, após a vitória das eleições, diz para Flavio, nas brigadas dos movimentos sociais, que a gente ajudava a eleger, mas que a gente precisava ajudar a governar, e aí o Flavio, de fato, cumpriu. [...] A minha missão como Secretária Adjunta de Direitos Humanos e Participação Popular foi coordenar o orçamento público participativo. [...] E isso foi muito importante, pois, como diz o Lula, é preciso colocar o pobre no orçamento. [...]. Eu me sinto muito gratificada por ter sido convidada, não só porque foi convidada, mas porque foi o governo em que eu acreditava e ajudei a construir de forma muito participativa.

Em outro momento, ao responder à pergunta sobre como está hoje a mobilização popular por moradia no Maranhão, ela diz que

Estamos na luta, lutamos bastante, contribuimos concretamente pela vitória do Lula, contribuimos concretamente pelo resgate e recriação do Ministério da Cidade, lutamos bastante pra aprovar a MP de retomada de obra e agora a MP1162 que garante a retomada do MCMV e nesse contexto inclui-se o MCMV entidade, porque o nosso lema é que o nosso povo pobre possa entrar pela porta de frente na Caixa Econômica para assinar o contrato de habitação.

O depoimento da Secretária Adjunta de Participação Popular do Governo do estado do Maranhão nos instrui sobre a presença de estratégias de “cooptação ideológica” dos movimentos populares do Maranhão e sobre um conjunto de relações e mediações relevantes à problematização e compreensão de muitas das contradições presentes nas atividades institucionais e concretas do programa estadual de regularização fundiária urbana. Dentro do quadro de legitimidade que tem sido construído e mantido, o controle das pressões populares através da canalização,

⁴⁹ Entrevista concedida por Creuzamar de Pinho, Secretária Adjunta de Participação Popular do Governo do estado do Maranhão.

numa perspectiva “tecnicista/focalista”, dos desejos e anseios das camadas populares, parece ter sido a estratégia “justa” para garantir o “interesse geral”, fim último do Estado capitalista, “que consiste na exploração econômica e na dominação política” (POULANTZAS, 2019, p. 245). Os “aplausos” e o apoio da Federação das Indústrias do Estado do Maranhão (FIEMA) ao programa de regularização fundiária urbana do Estado são sintomáticos. Ele expressa bem a noção de política social de cunho neoliberal, onde

as ações e estratégias sociais governamentais incidem essencialmente em políticas compensatórias, em programas focalizados, voltados àqueles que, em função de sua “capacidade e escolhas individuais”, não usufruem do progresso social. Tais ações não tem o poder - e frequentemente não se propõem a – de alterar as relações estabelecidas na sociedade (HÖFLING, 2001, p.39).

Passamos, agora, a analisar as ações do Governo do Estado no campo das políticas urbanas, tendo em vista que o período analisado é o da retração generalizada dos gastos públicos. Em seu estudo sobre o exame dos traços constitutivos do financiamento e dos gastos nas políticas urbanas de habitação, saneamento e urbanismo realizadas pelo Governo do estado do Maranhão no período de 2009 a 2018, Reis (2020) evidencia o baixo volume de recursos investidos, destacando, de um lado, a preponderância dos gastos da Secretária de Estado de Infraestrutura sobre as demais (sobretudo em mobilidade urbana) e, do outro, os efeitos dos aspectos político-eleitorais no campo da política do urbanismo, sendo que os anos eleitorais apresentaram maior volume de recursos gastos.

No caso específico da regularização fundiária, todavia, é importante evidenciar que, em contratendência no que diz respeito a esse baixo volume de recursos investidos, a análise do direcionamento dos recursos no período entre 2016 e 2018, que se refere ao PPA (2016-2019), revela um aumento dos gastos em ações de regularização fundiária. Isto explicaria, por exemplo, a contratação de serviços da SECID-MA para execução das etapas de regularização fundiária, primeiro da Fundação Josué Montelo e, num segundo momento, da Fundação Sousandrade.

Conforme defende Masullo (2022, p. 147), desde 2015 foram investidos cerca de “R\$ 425 milhões (recursos federais e estaduais)” em um conjunto de obras e ações em saneamento, moradia e regularização fundiária. Anunciados com grande alarde pelo governador Flavio Dino (FIGURA 12), os investimentos iniciais tinham

como foco prioritário o de diminuir o déficit habitacional do Estado e promover habitação digna e infraestrutura para garantir qualidade de vida aos mais pobres, principalmente nos municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Figura 12 - Anúncio de novos investimentos realizados pelo Governo Flavio Dino



Fonte: <https://www3.ma.gov.br/flavio-dino-anuncia-novos-investimentos-em-saneamento-moradia-e-regularizacao-fundiaria-para-populacao-carente/>

A questão é que apesar do volume de recursos investidos, os Programas não alteraram significativamente a situação de pobreza historicamente produzida nos municípios. Carvalho (2021, p. 184), por exemplo, ao discorrer sobre alguns programas do Plano Mais IDH, diz que apesar do plano ter colocado a problemática da pobreza para o centro da agenda do governo, “as mudanças ocorridas não tiveram uma escala de atuação suficientemente alta a ponto de mudar significativamente a realidade e a situação de pobreza”.

Em síntese, o Maranhão não conseguiu tornar-se uma terra “onde todos têm direito à dignidade, traduzida numa educação de qualidade, acesso à saúde, água, saneamento, casas boas para morar”⁵⁰. A continuidade de grandes disparidades de renda e dos péssimos indicadores sociais induz a pensar que prevaleceu, no grupo que ascendeu ao controle do aparelho estatal do Governo do

⁵⁰ http://estaticog1.globo.com/2015/09/24/proposta_governo1404934963347.pdf

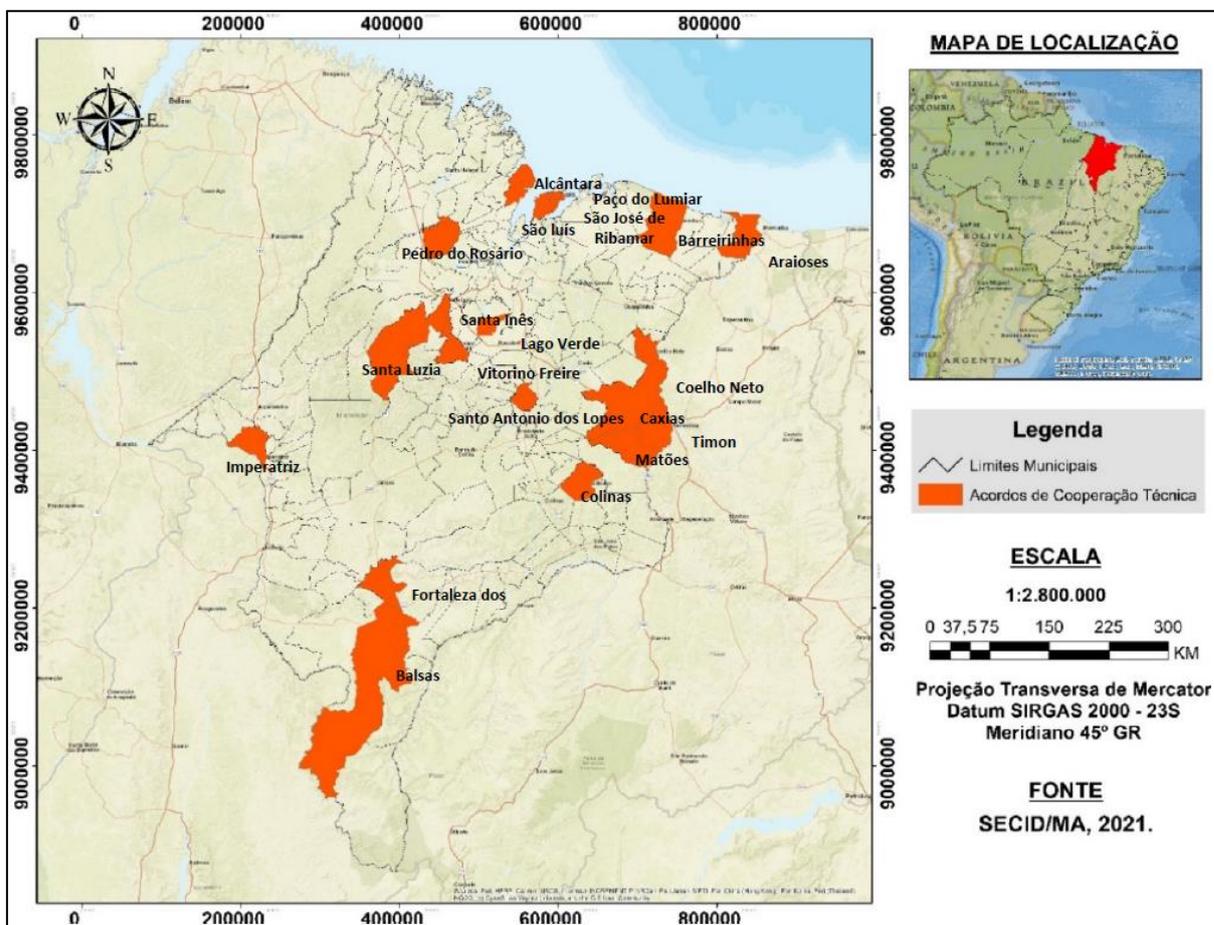
Estado, a tendência a reproduzir o modelo de desenvolvimento que tem sido implementado no Maranhão há décadas.

Demarcado o quadro político-institucional pertinentes ao Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana nos governos Flavio Dino, há ainda um aspecto que vale a pena destacar antes de passarmos à análise das experiências de concretização da política e que diz respeito à capilaridade do programa, já que examinando mais detidamente determinadas relações políticas e parceria entre os gestores municipais e estaduais, encontramos as condições para evidenciar práticas clientelistas e populistas sobre as camadas populares.

Assim como questionamos os critérios adotados para seleção das áreas a serem regularizadas, aqui também acreditamos que a escolha dos municípios com os quais firmarem acordos de cooperação técnica com o objetivo de integrá-los ao programa estadual de regularização fundiária assume extrema relevância para compreender o processo posto em ato pelo governo do Estado.

Sabemos que a Secid assinou acordos de cooperação técnica com 23 municípios do estado (Figura 13), com o objetivo de integrá-los ao Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana – REURB/MA, “além de prever assessoramento, capacitação aos gestores municipais e parceria no desenvolvimento dos procedimentos técnicos” (MASULLO, 2022, p. 154).

Figura 13 - Acordos de cooperação técnica no âmbito da regularização fundiária



Fonte: Masullo, 2022.

Examinemos em primeiro lugar o município de São José de Ribamar, ainda na Ilha do Maranhão, que, apesar de apresentar um número maciço de núcleos urbanos irregulares e precários, salvo raras e recentes exceções, tem sido “misteriosamente” ignorado pelo programa estadual⁵¹. Nesse caso, embates políticos entre o próprio governador Flávio Dino e o então prefeito da cidade Luís Fernando (ex-aliado do grupo Sarney) não favoreceram a configuração de um clima de discussão e parceria. Se em Paço do Lumiar, “o prefeito tinha interesse em regularizar”⁵², evidentemente aqui não houve tal compromisso. A contemplação das comunidades Renascer e Parque das Palmeiras no programa estadual de

⁵¹ É importante destacar que o município hoje tem seu próprio programa de regularização fundiária urbana, em parceria com o Programa Casa Verde Amarela, o programa “Agora é meu”, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Patrimônio Público (SEMREF).

⁵² Já comentamos que essa informação foi concedida pelo Gestor de Articulação Institucional da SECID daquela época, Luís Carlos Reis, em São Luís, em 20 de novembro de 2021.

regularização fundiária urbana deu-se, de fato, só recentemente com as mudanças do quadro político-institucional⁵³.

Avançando na discussão sobre “o interesse dos municípios a regularizar”, cabe mencionar o curioso caso do município de Colinas, terceira cidade maranhense a ser contemplada com ações do programa estadual de regularização fundiária e, coincidentemente, cidade natal do futuro Secretário da Secid Marcio Jerry (PCdoB) e do então vice-governador Carlos Brandão (PSDB). Aqui, diferentemente do caso exposto acima, não houve “obstáculos” que pudessem fragilizar a relação entre a prefeitura e o governo do Estado. O mesmo pode ser dito para a maioria dos municípios contemplados no programa, vista a presença de alianças políticas bem articuladas entre gestores públicos e partidos políticos.

Nesta perspectiva, citamos o exemplo do município de Caxias, quinto município a selar acordo de cooperação técnica com o governo do Estado, contando com a “convivência pacífica” entre o prefeito da cidade Fabio Gentil, sua família, Carlos Brandão e Flavio Dino (FIGURA 14).

Figura 14 - Fábio Gentil, Amanda, Daniella, Carlos Brandão e Flávio Dino durante a campanha eleitoral para governador do estado do Maranhão



Fonte: <https://www.zecasoares.com/2022/10/03/fabio-gentil-sai-fortalecido-com-eleicoes-de-amanda-e-daniella/>

⁵³ Menciona-se aqui principalmente a mudança do ex-prefeito de São José de Ribamar, Luís Fernando, que tem passado de ex-adversário a aliado de Flávio Dino, renunciando ao cargo de prefeito da cidade para assumir a Secretária de Estado de Programas estratégico.

A lista dos municípios contemplados no programa contém muitos outros exemplos que mostram como determinadas relações e alianças políticas tenham contribuído para a efetivação dos acordos de cooperação técnica entre as prefeituras e o governo do Estado. Em Santa Inês, o “aval” teve como principal interlocutor o prefeito Luís Felipe Oliveira de Carvalho, conhecido como “Felipe dos Pneus” (PRB); em Vitorino Freire, a prefeita Luanna Martins Bringel Rezende (DEM); em Coelho Neto, o prefeito Bruno Silva (PP); em Coroatá, o prefeito Luís da Amovelar Filho (PT); em Araioses, a prefeita Luciana Marão Felix (a Luciana Trinta) (PCdoB); em Santa Luzia, a prefeita Francilene Paixão Queiroz (a França do Macaquinho) (PP); em Lago Verde, o prefeito Alex Cruz Almeida (PP); em Água das Cunhas, o prefeito Glauber Azevedo (PC do B); em Fortaleza dos nogueiras, o prefeito Aleandro Passarinho (PDT); em Barreirinha, o prefeito Dr. Amílcar Gonçalves (PCdoB); em Alcântara, o prefeito Anderson Wilker (PCdoB); em Buriti Bravo, a prefeita Luciana Leocádia (PCdoB); em Santo Antônio dos Lopes, o prefeito Emanuel Lima de Oliveira, (o Bigu) (PDT); em Timon, a prefeita Dinair Veloso (PSB); em Balsas, o prefeito Dr. Erik Silva (PDT).

Apesar de não se tratar de uma relação de causa e efeito, como mostra por exemplo o embate entre o prefeito de Imperatriz Francisco de Assis Andrade Ramos (DEM) e o ex-Governador Flavio Dino, podemos depreender que existe uma forte correlação entre os acordos de cooperação técnica e as alianças políticas. E isto, se de um lado reforça a tese sobre o “uso” da regularização fundiária de interesse social como mecanismo político-eleitoral, doutro parece confirmar as observações de autores como Isadora Guerreiro e Raquel Rolnik sobre as reais intenções dos governos, que não é o de melhorar a condição dos assentamentos irregulares e, em geral, responder às demandas populares, mas sim de “empregar a propriedade imobiliária popular regularizada para inserir parcela significativa da população no mercado de crédito imobiliário”⁵⁴.

Ou seja, trata-se muito mais de um sistema de oferta, criado a partir das exigências do mercado financeiro, do que de demanda das classes menos favorecidas, e isso explicaria, por exemplo, a priorização da titulação em massa de propriedade individuais em detrimento da urbanização e melhorias habitacionais. Por outro lado, a pulverização territorial das ações desenvolvidas no âmbito do programa

⁵⁴ <http://www.labcidade.fau.usp.br/regularizacao-fundiaria-verde-e-amarela-endividamento-e-precariedade/>

de regularização fundiária no Estado, comprova bem claramente a estratégia posta em ato pelo Governo do estado do Maranhão, atento não apenas a manter o controle das pressões das camadas populares, como também a defender seus interesses no jogo das lutas políticas locais.

4.4. Contradições recorrentes na “legalização” da “cidade ilegal” na Ilha do Maranhão: experiências de regularização fundiária em Paço do Lumiar e nas margens do Rio Anil como referências da análise

Após ter demarcado os aspectos institucionais, as estratégias políticas, a capilaridade e os interesses antagônicos em torno do Programa Estadual de Regularização Fundiária urbana do estado do Maranhão (REURB-MA), buscaremos, a seguir, isolar e identificar algumas vertentes principais da concretização do programa na Ilha do Maranhão, iniciando nas comunidades no município de Paço do Lumiar, escolhidas porque lá “tinha uma demanda grande, era área do Estado, o prefeito tinha interesse em regularizar, o cartório também, então era mais fácil do ponto de vista técnico e burocrático”.

Paralelamente ao processo implantado no bairro da Cidade Olímpica na capital, assistiu-se em Paço do Lumiar, sob a gestão da Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID), a abertura de novos processos de regularização fundiária, concentrados na região da Vila Cafeteira. Para caracterizar a região, utilizamos a análise elaborada por Nunes (2022, p. 176) que na reconstrução de aspectos de vida cotidiana dos moradores da região da Vila Cafeteira forneceu as seguintes indicações:

- 1) presença de moradias precárias e inadequadas;
- 2) presença de meios de transporte alternativo (vans e carrinhos lotação), situação indicativa da deficitária oferta de transporte público de massa;
- 3) diminuta alocação de equipamentos sociais referenciando políticas públicas básicas como educação e saúde;
- 4) ausência de espaços de lazer e/ou prática de esportes para crianças, jovens ou adultos;
- 5) limites na cobertura de saneamento básico e oferta de água potável;
- 6) presença de processos de especulação imobiliária assentados na disponibilidade de grandes extensões de terra e na oferta de terrenos vendidos a preços irrisórios para empresas privadas;
- 7) a ocupação desordenada de vazios territoriais, foco de constantes conflitos de terra.

A figura 15 abaixo aponta alguns fragmentos desses aspectos que caracterizam a região.

Figura 15 - Condições da infraestrutura e moradia na região da Vila Cafeteira



Fonte: o autor (2023)

Trata-se, portanto, de uma área na qual se mesclam diversos interesses de natureza fundiário-imobiliária e condições concretas de vida de segmentos sociais empobrecidos, resultantes e expressões do processo de metropolização da Ilha do Maranhão, em suas origens e diretrizes sob a hegemonia dos interesses imobiliários (BURNETT, 2011). Como já apontado anteriormente neste trabalho, graças à oferta de terras baratas e à reduzida capacidade da prefeitura de Paço do Lumiar de impor o controle sobre o uso e a ocupação do solo, a região tem se tornado lugar ideal para as ambições da especulação imobiliária e para a lucratividade dos empreendimentos habitacionais que se contrapõem às diversas ocupações irregulares de quem não tem alternativa para suprir à necessidade de terra para morar.

Em face desse cenário de disputas, cabe assinalar a mobilização popular na região da Vila Cafeteira, que vem lutando há décadas envolvendo o poder público na construção de respostas a demandas concernentes o direito à terra e moradia. Como aponta Nunes (2022, p. 165),

essas experiências de mobilização e organização de moradores/as encontram-se enraizadas na própria origem desses espaços e, depois,

seguiram acompanhando o enfrentamento dos desafios postos pelas mudanças e demandas no âmbito de dinâmicas marcadas pela precariedade habitacional e processos de segregação socioespacial. Expressões, em grande medida, das relações e contradições que comportam a aceleração da produção da vida social urbana na especificidade de Paço do Lumiar. Sintetiza essa vivência a experiência organizativa na luta por moradia e pela regularização fundiária, que, ganhando corpo a partir dos anos 2010, culminou no ano de 2016, quando todas as comunidades e bairros [...] conseguiram ser reconhecidas e regularizadas.

Resultado de mobilizações coletivas, relações pessoais e articulações políticas nos âmbitos do poder público⁵⁵, os assentamentos informais da região têm posto em movimento um constante embate com as instituições públicas no sentido de garantir a efetivação de direitos definidos na legislação brasileira, presentes inclusive no Plano Diretor da Cidade que já em 2006 reconhecia, em suas normas de zoneamento, a existência concreta de “assentamentos informais, ocupações espontâneas e loteamentos irregulares ou clandestinos”, e a necessidade de proporcionar-lhes “melhorias” urbanísticas e sociais⁵⁶ (PAÇO DO LUMIAR, 2016). Nesse caso, “sintetiza” essa vivência de reivindicações a experiência de mobilização popular pelo direito à posse dos terrenos ocupados que, todavia, somente veio a ocorrer a partir de 2016 com a regularização fundiária dos bairros Zumbi dos Palmares, Parque Horizonte, Nova Vida, Nova Esperança, Jardim das Mercês, Residencial Silvana, Edinho Lobão, Conjunto Abdalla I e Conjunto Abdalla II.

Vejamos agora, então, a maneira como esse processo de regularização fundiária aconteceu, focando a atenção nos interesses que aí estão e que correspondem a estratégias específicas postas em ato pelos sujeitos envolvidos. Esclarecemos que longe de se propor a uma detalhada análise e avaliação sobre os procedimentos técnicos, a investigação buscou aprender, nas experiências de concretização do programa, elementos úteis para analisar os modos mediante os

⁵⁵ O processo de formação dos conjuntos populares da região da Vila Cafeteira guarda relação com a organização coletiva dos movimentos de luta dos moradores, articulada junto com as instituições do poder público. Alguns bairros como os conjuntos Marly Abdalla 1 e 2 foram construídos no âmbito de sistemas de construções em formatos de mutirões com apoio financeiro e subsídios do poder público.

⁵⁶ Com o propósito de favorecer a implementação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, foram identificadas no PDM de Paço do Lumiar Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), definidas como “porções do território municipal destinadas a proporcionar acesso à moradia à população em condições de vulnerabilidade social, bem como proporcionar melhorias urbanísticas em áreas carentes dos equipamentos e serviços urbanos mínimos” (PAÇO DO LUMIAR, 2016, p. 17). Na região da Vila Cafeteira, os bairros classificados como ZEIS no PDM foram: Vila Cafeteria, Nova Vida, Conjunto Marly Abdalla I, Conjunto Marly Abdalla II e Habitacional Edinho Lobão, todos eles beneficiados posteriormente pelo programa estadual de regularização fundiária urbana do Governo do Estado.

quais o programa de regularização fundiária incide sobre o direito à moradia no Maranhão e sobre o modelo desigual de produção do espaço urbano.

Com base nas orientações de Masullo (2022), sabemos que a SECID “atua com o formato de titulação completa, abrangendo o parcelamento do solo, titulação mediante legitimação fundiária e averbação da área construída”. O processo então prevê um conjunto de ações multidisciplinares (jurídico, urbanístico, ambiental e social), divididas em etapas (TABELA 2), que ao final levam à abertura da matrícula, registros individualizados e emissão dos títulos, simbolicamente entregues em eventos organizados pelo poder público.

Tabela 2 - Etapas do processo de Regularização Fundiária Urbana desenvolvido pela SECID/MA

ETAPAS	AÇÕES
1	Reunião com a comunidade
2	Levantamento auxiliado por drone
3	Desenho preliminares: digitalização e desenho da poligonal do Bairro
4	Desenhos preliminares: nomenclaturas de ruas e conferências de lotes
5	Topografia: conferência de desconformidades
6	Diagnóstico e prognóstico: planejamento e análise urbana
7	Projeto urbanístico
8	Cadastro social: mobilização, entrevista e análise cadastral
9	Parecer jurídico
10	Solicitação da certidão de regularização fundiária
11	Produção peças técnicas e memórias descritivos dos lotes
12	Encaminhamento de processos ao cartório
13	Análise do cartório: abertura de matrícula / emissão de títulos
14	Mobilização e organização do evento de entrega de título de propriedade

Fonte: Masullo, 2022.

A cerimônia de entrega de títulos aos moradores é ocasião para divulgar alianças políticas e reiterar o “compromisso” do Governo do Estado e da Prefeitura com o direito ao acesso à terra e moradia para os mais pobres. Nesse caso, cabe a pergunta: essas ações realmente têm garantido a ampliação do acesso à cidade para os moradores dessas comunidades? Aqui, talvez, seja interessante reproduzir o

depoimento de Sebastião Pereira da Silva, líder comunitário do Conjunto Abdalla I, que na entrevista concedida a Nunes (2022) é enfático ao afirmar que

O direito à cidade ficou só no papel e nos tijolos⁵⁷. Só em 2016, começou a regularização fundiária de algumas comunidades, por parte do Governo do Estado. Este é o grande marco até agora, nada mais além disso. Lutamos para que um dia possamos aproximar dos direitos à saúde, educação, lazer, infraestrutura de qualidade etc.” (NUNES, 2022, p. 167).

A fala de Sebastião aqui reproduzida reforça a preocupação acerca das reais condições de efetividade do programa de regularização fundiária num contexto de precariedade das condições de vida urbana da maioria da população que habita essa região. O que aconteceu após a entrega dos títulos de propriedade, nos contou ele numa sucessiva entrevista, é que

infelizmente a SECID não deixou nenhum equipamento social e nenhuma melhoria para a comunidade, somente nos títulos de propriedade e algumas pessoas no mesmo período foram contempladas com o cheque minha casa.....Infelizmente não melhorou nada, só agora em 2022 que chegou o calçamento das ruas em blocos⁵⁸.

O Presidente da Associação dos Moradores do Conjunto Abdalla-I acrescenta depois um particular que merece particular atenção e que diz respeito ao fato de que após receber o registro do imóvel,

muitas pessoas venderam suas casas porque as melhorias de infraestrutura e os equipamentos sociais que a SECID prometeu, até agora não chegaram. Com o surgimento de novos residenciais, bastante moradores venderam aqui para ir embora.

Ao discorrer sobre essa e outras questões a respeito da regularização fundiária, as lideranças da região são assertivas ao afirmar que ela tem representado um avanço muito grande no que diz respeito ao acesso ao direito à moradia, mas também são enfáticas ao dizer que muitas das promessas não foram cumpridas, em modo particular de melhorias em equipamentos urbanos e sociais. Manuel Lacerda, presidente da União de Moradores do Residencial Jardim das Mercês, por exemplo, diz que a regularização fundiária

⁵⁷ Sebastião refere-se aqui ao processo de formação do bairro, construído em formato de mutirão a partir do patrocínio do Estado que forneceu o material para construir as casas.

⁵⁸ Informação concedida por Sebastião Pereira da Silva, presidente da Associação dos Moradores do conjunto Abdalla-I, em Paço do Lumiar, em 25 de outubro de 2022.

contribuiu para a estabilidade do bairro que antigamente não tinha, pois o governo anterior tinha entrado com processo de reintegração de posse sendo área do Estado e ficamos de 2013 até 2015 ameaçados. Com o governo de Flavio dino foi que nós tivemos a retirada. O governo retirou o processo de reintegração de posse e entrou já com o processo de regularização fundiária. Então houve melhoria significativa para a estabilidade do bairro.

Pela questão individual mesmo, a valorização da sua propriedade. Nós sabemos que hoje nos tendo o documento a gente pode financiar a construção da casa. Embora aqui dentro da área não tenha tido nenhuma situação dessa de financiamento, mas os moradores sabem dessa possibilidade que têm.

O que ficou pendente é a questão da ação por parte do município que era de infraestrutura, saneamento básico, que nós não temos, até hoje só tivemos uma rua que a prefeita o ano passado, agora em 2022, período eleitoral, fez uma obra eleitoreira aqui numa rua, “Leste-Oeste”, mas as outras todas ainda precisando de infraestrutura. Me lembro que Flavio Dino prometeu fazer toda a infraestrutura asfáltica do bairro, mas não cumpriu⁵⁹.

Maria Lazara Privado, líder do conjunto Marly Abdalla II, por sua vez, destaca que a única melhoria “física” do bairro foi a revitalização do corredor de ônibus interrompido há cerca de 5 anos, afirmando, entretanto, que

houve também uma motivação dos moradores para que eles tivessem mais compromissos com as causas sociais em termo de buscar algo nos órgãos públicos...Eles estão mais esperançosos com a regularização fundiária pois ela abriu esse caminho⁶⁰.

Em linha semelhante é a resposta da Presidente da Associação dos moradores do Residencial “Nova Vida”, Taciana Conceição Maria Pinto Bezerra (Belinha), à pergunta sobre os impactos da regularização fundiária na comunidade. Ela diz que

a situação melhorou “em termos” ... Porque a comunidade ela é muito grande, então foram apenas 267 títulos, sendo que alguns deles veio com o nome errado...e falta ainda muita gente para receber o título. E além dos títulos que a gente recebeu nós estamos aí com uma pavimentação asfáltica que está em andamento, mas que ainda não foi concluída..... A nossa maior dificuldade é com a saúde, pois a gente não tem UBS, a gente tem até um prédio aqui que foi começado, mas nunca funcionou... E também a questão de acesso à comunidade porque nós tivemos algum apoio da iluminação pública, mas não abrangeu toda a comunidade, então nós temos ainda muitas ruas escuras e dificulta a gente no acesso à comunidade⁶¹.

⁵⁹ Informação concedida por Manuel Lacerda, presidente da União de Moradores do Residencial Jardim das Mercês, em Paço do Lumiar, em 02 de janeiro de 2023.

⁶⁰ Informação concedida por Maria Lazara Privado, presidente da Associação dos Moradores do conjunto Marly Abdalla-II, em Paço do Lumiar, em 24 de outubro de 2022.

⁶¹ Informação concedida por Taciana Conceição Maria Pinto Bezerra, presidente da União de Moradores do Residencial Nova Vida, em Paço do Lumiar, em 09 de novembro de 2022.

A despeito de reconhecer a importância da segurança de posse obtida por meio da regularização fundiária e, em geral, adotar o discurso estatal acerca das vantagens da política, fato que demonstra a ascendência e a capacidade de controle do Estado sobre os bairros populares, os depoimentos das lideranças da região da Vila Cafeteira contribuem para evidenciar criticidades no programa, reforçando a preocupação acerca dos efeitos perversos do instrumento da regularização fundiária que, se restrito à simples outorga de títulos individuais, como já lembramos, “não leva à integração socioespacial pretendida pelos programas de regularização” (ROLNIK, et. al., 2007, p. 50). Tese, vice-versa, defendida pelo Governo do Estado, segundo o qual a regularização fundiária tem impacto significativo sobre as condições de pobreza urbana, sendo

uma política pública completa, que se destina a reduzir as desigualdades decorrentes da ocupação irregular do solo. Por meio da titulação, retira-se o ocupante da informalidade, insegurança e reconhece o seu direito à propriedade, resgatando a sua cidadania e garantindo a sua integração ao convívio social (MARANHÃO, 2016).

Isso é remarcado com bastante frequência nas mídias sociais e nas páginas oficiais do Governo que, regularmente, têm exibido notícias sobre as ações de regularização fundiária desenvolvida pela Secid. As imagens abaixo (FIGURA 16), seguidas pelos textos, mostram alguns exemplos dessas ações implementadas em Paço do Lumiar e o discurso do Governo sobre os possíveis benefícios às famílias.

Figura 16 - Notícias sobre ações de regularização fundiária da SECID em Paço do Lumiar



Fonte: <https://www3.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=242511>;
<https://www3.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=248372>

Governo beneficia famílias de Paço do Lumiar com títulos de propriedade.

São mais seis anos morando na Rua Leste Oeste, bairro Jardim das Mercês, em Paço do Lumiar e é na residência simples que a dona de casa Priscila Simão Silva, 24 anos, projeta sonhos de uma vida melhor com o marido e os três filhos. Uma longa história que se fortalece com outra realização importante. Oficialmente, ela será dona da sua casa própria e terá, a partir de agora, a segurança da posse de seu imóvel. Priscila Simão Silva é uma das famílias contempladas em mais uma etapa do programa de regularização fundiária e imobiliária do Governo do Estado. Entre terrenos e imóveis, na gestão Flávio Dino foram regularizadas as propriedades de 17 mil famílias, incluindo a capital. [...] **“O programa estadual formaliza um direito destes moradores, ao lhes garantir a posse de suas propriedades. É uma ação que resgata a dignidade e confere cidadania às famílias beneficiadas”**, enfatizou a secretária de Estado de Cidades e Desenvolvimento Urbano (Secid), Flávia Alexandrina Moura. “Ter onde morar é importante, e mais ainda, ter a segurança de que aquele espaço é seu. Ao instituir esse programa, a gestão Flávio Dino mostra seu respeito a todos aqueles que almejavam ter, de fato, sua casa própria”, acrescentou a secretária.

Governo do Estado acelera regularização fundiária em Paço do Lumiar.

Para ampliar o direito à terra e garantir moradia digna à população de baixa renda no município de Paço do Lumiar, o Governo do Maranhão, por meio da Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (Secid), e a Prefeitura de município assinaram, nesta quinta-feira (16), Termo de Cooperação Técnica. Com a assinatura do documento, os poderes estadual e municipal se unem mais uma vez para fortalecer a política pública e garantir direitos humanos e sociais às famílias mais carentes.

“Regularizar áreas ou terras é dar direito a quem tem direito, e o papel do Estado é intermediar para poder garantir esse direito à população. Paço do Lumiar é o segundo município no Maranhão que estamos assinando o acordo

de cooperação técnica. Vamos trabalhar em parceria com o objetivo de modernizar e dar mais celeridade ao processo”, destacou o secretário das Cidades e Desenvolvimento Urbano, Rubens Pereira Júnior.

O secretário das Cidades evidenciou em seu discurso o compromisso do governador Flávio Dino em ampliar o programa para todo estado. “Estamos avançando no processo e o resultado desse trabalho é a efetivação da política. Só em Paço de Lumiar já foram entregues 1,2 mil títulos e a previsão é chegar a 3 mil concessões até o final de 2020”.

O prefeito de Paço Lumiar, Domingos Dutra, que estava presente, disse que esta é mais uma ação do governo do estado para o município de Paço do Lumiar comandada pelo secretário Rubens Júnior. “Agradecemos o empenho e essa parceria que fortalece essa política de inclusão social e que beneficia milhares de famílias com a titulação”, enfatizou.

Já o secretário de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular, Francisco Gonçalves, destacou que a assinatura deste Acordo de Cooperação Técnica é mais uma importante conquista das famílias do município na promoção dos direitos humanos. “É o governo de todos nós garantindo cidadania e dignidade para os maranhenses”, pontuou.

Cabe evidenciar aqui o uso recorrente da palavra “cidadania”, que ocupa o lugar central dos discursos proferidos pelos representantes do poder público, utilizada, como já debatemos nesta tese, para gerar a ilusão de uma sociedade supostamente homogênea, que garante a todos o status de cidadão. Ao lado deste aspecto importante, tão valioso para o direito burguês, há outro elemento presente no discurso estatal que merece particular atenção. Referimo-nos à importância dada à questão da valorização dos imóveis, como por exemplo, no discurso a seguir⁶².

Governador entrega 280 títulos de posse de terra em Paço do Lumiar

Nas mãos um documento que mostra que é, sim, possível tornar sonhos realidades. Foi o que 280 famílias da zona rural de Paço do Lumiar puderam constatar, na tarde desta sexta-feira (20), ao receber os títulos de propriedade de seus imóveis das mãos do governador Flávio Dino e do prefeito de Paço do Lumiar, Domingos Dutra. São pessoas que ocuparam estes espaços há anos, em busca de um local para morar, e, só agora, puderam ter legalmente a posse dos seus lares.

O governador explicou que esta é mais uma ação que integra a política de regularização fundiária, cujo objetivo é reconhecer a propriedade plena do imóvel e assegurar direitos a seus moradores. “Nós temos uma demanda dessa comunidade para a regularização fundiária, na certeza de ser proprietário de onde moram. Estamos com essa ação há mais de um ano, já entregamos mais de mil títulos aqui em Paço do Lumiar e essa ação vai continuar. **Nós temos a meta de regularizar todas as moradias e também pequenos comércios, porque isso é bom para a família, é bom para os negócios e valoriza os imóveis, o que significa que estas pessoas estão tendo um ganho real de patrimônio**”, defendeu o governador Flávio Dino.

O prefeito da cidade, Domingos Dutra, participou da solenidade de entrega dos títulos e destacou os benefícios que a população terá: “esses títulos

⁶² <https://www3.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=162683>

somam-se a mais 800 que o governador Flávio Dino já entregou só aqui em Paço. Nós esperamos agora, com o governo municipal, entregar pelo menos mais 4 mil títulos. **A importância é total, porque as pessoas têm segurança jurídica, deixarão de ser ocupantes ou invasores, como os tratam, para ser proprietários. Com esse documento eles tem segurança para tomar empréstimo bancário, o imóvel fica valorizado, podem vender para quem quiser com a valorização. Isso garante cidadania e dignidade”.**

A notícia evidencia então quanto o Estado tenha interesse no registro de propriedade dos imóveis. Um dos principais argumentos é que o título vai favorecer “os negócios”, pois incentiva os investimentos não apenas no próprio imóvel, mas também em outras atividades, principalmente por meio de empréstimos junto a instituições financeiras.

Todas estas considerações nos possibilitam colocar em tela de juízo a validade do discurso estatal sobre a política de regularização fundiária urbana de interesse social, levando-nos a questionar quem realmente se apropria desta conquista. Estamos frente a uma política com metas, conteúdos e procedimentos que se destinam realmente a “promover a integração social e a geração de emprego e renda”? A “garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas”? A “estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade”? A “prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais”? (BRASIL, 2017). No caso de Paço do Lumiar, embora cientes do fato de que o processo ainda está em andamento para apontarmos pontos conclusivos, as medidas tomadas, reduzidas na maioria dos casos à simples outorga de títulos, sugerem uma atitude descomprometida com tais objetivos, sendo elas mais ações reparadoras e pontuais do que instrumento de ampliação de direitos para a população mais pobre.

Prova disso é a permanência de uma situação de pobreza e fragilidade dos direitos da população dos bairros populares, que continua reivindicando junto ao poder público intervenções e melhorias urbanísticas e sociais. Nesta situação, dois aspectos devem ser ressaltados. O primeiro é sobre a questão das responsabilidades e das competências. Sabemos que cabe ao município, por exemplo, aprovar o projeto de regularização fundiária que contém, entre outros elementos, as medidas para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada. A pergunta é: quais têm sido os obstáculos interpostos à realização de tais medidas?

Para responder à questão, é importante ressaltar que a legislação brasileira em vigor, não exige a instalação da infraestrutura urbana como pré-requisito para a

titulação dos moradores. As exigências dizem respeito a um “cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária” (art. 35) e ao “termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico” (art. 35), mas não à realização das obras “de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção” que, conforme o que diz a Lei 13.465/2017, em seu art. 36 § 3º, “podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb”. Isto implica que a titulação pode ocorrer sem urbanização e, então, sem o “risco” de alterar as condições de sobrevivência das relações de favores recíprocos entre políticos locais e moradores. Fortalecido por essa possibilidade, o poder público vai lançando “títulos e promessas”, enquanto os assentamentos disputam as migalhas reservadas pelo orçamento público a melhorias habitacionais dos bairros populares.

O segundo aspecto a ser ressaltado diz respeito a essas práticas clientelistas e ao poder de manipulação da população a partir dessa relação. A pesquisa mostrou, de fato, a continuidade de uma relação de “reciprocidade assimétrica”, na qual o mais vulnerável tem mais obrigações do que o outro. Nesse caso, não se trata, apenas, de uma relação de barganha político-eleitoral em torno de vantagens materiais. Entendemos que o programa de regularização fundiária favoreceu um esquema de manipulação no sentido de dar a impressão de ser uma ação de cuidado do Estado para com os pobres, “conquistando seu respeito e fidelidade, sem oferecer a eles reais possibilidades de mudança ou melhoria de sua condição social” (SOUSA, 2021).

Ao invés de romper com a lógica da política seletiva e focal que “subalterniza quem tem a necessidade” e que “delimita um lugar ao pobre: aquele dos favores, da ajuda, da submissão às regras e condicionalidades” (GUIMARÃES, et. al. 2020, p. 56), o programa, contraditoriamente, reforça “as figuras do pobre beneficiário, do desamparado e do necessitado, com suas demandas atomizadas e uma posição de subordinação e de culpabilização [...] pela sua condição de pobreza” (YASBEK, 2004, p. 50). A simples titulação, por si só, não tem transformado o “pobre” em sujeito de direitos. Ao contrário, tem reforçado “as tendencias de individualização e de responsabilização dos sujeitos para com a satisfação de suas necessidades básicas” (GUIMARÃES, et. al. 2020, p. 56).

Feitas essas considerações, passamos agora a expor os resultados da pesquisa empírica nos bairros nas margens do Rio Anil em São Luís, onde buscamos elementos adicionais para uma compreensão crítica sobre os modos mediante os quais a política de regularização fundiária incide sobre as condições de acesso à terra e moradias urbanas pelas classes populares e, ao mesmo passo, no círculo recorrente do modelo desigual de produção do espaço urbano capitalista.

Região ambientalmente frágil e localizada na vizinhança da área central de São Luís, a área urbana situada na margem esquerda do Rio Anil e historicamente ocupada por camadas populares⁶³ foi então escolhida para dar continuidade ao processo de regularização fundiária sob a gestão da Secid/MA. Os bairros que têm sido contemplados até hoje são Residencial Camboa, Liberdade, Fé em Deus, Alemanha, Vila Palmeira, Santa Cruz, Túnel do Sacavem, Sacavem, Santo Antônio e Vila Lobão. Alguns deles, como aliás já apontamos, foram escolhidos para serem incluídos no programa PAC Rio Anil, projeto de remoção de palafitas e urbanização de assentamentos precários iniciado em 2008 pelo Governo Federal em parceria com o Governo Estadual na gestão do então Governador Jackson Lago.

Apesar do projeto inicial prever a inclusão de 12 bairros (BRASIL, 2011), o programa contemplou apenas Camboa, Liberdade, Fé em Deus e Alemanha, caracterizando-se sobretudo pelas irregularidades com o cronograma (FONSECA, 2018) e pela falta de consideração das necessidades identitárias dos moradores (ALMEIDA, 2020). A regularização fundiária, uma das metas do projeto⁶⁴, concretizou-

⁶³ De acordo com Burnett e Silva (2014, p. 4, 5), “Desde os primeiros registros de habitações insalubres na cidade, em 1923, que há referências aos bairros da Camboa do Mato e Baixinha (Relatório de Saneamento e Profilaxia apud Sousa, 2006), com notícias sobre sua existência que remontam aos finais do século XIX, relacionando-os aos operários da Fábrica de Fiação e Tecidos Camboa (Vieira Filho apud Medeiros, 2007). Outro núcleo, que origina o bairro da Liberdade, se organizou nas proximidades do matadouro, inaugurado em 1918. As facilidades de acesso à área, tanto por via marítima como ferroviária, determinaram, nas décadas seguintes, a implantação de indústrias de porte nacional, como a Companhia Brasileira de Óleos, CBO, e a Companhia Carioca de Óleos, CCO, ambas com ancoradouros próprios. A ocupação do bairro Alemanha está associada à chegada de franciscanos alemães, que construíram uma pequena igreja que deu lugar à atual matriz da paróquia, e consolidou-se a partir de 1950, com a construção do Conjunto Habitacional Newton Bello. Entretanto, a efetiva consolidação da área, na sequência de sucessivos aterros populares, e o conseqüente adensamento populacional, aconteceu a partir do início dos anos 1970, [...] associado a um intenso êxodo rural motivado por empobrecimento e conflitos no campo. [...] A ligação marítima com a região da baixada maranhense, de passado escravagista, trouxe do Município de Alcântara e vizinhanças grande quantidade de descendentes africanos, criando uma identidade étnica visível na forte vocação cultural, com inúmeras associações e manifestações artísticas e na autopromoção do lugar como quilombo urbano (Pinheiro, 2013)”.

⁶⁴ De acordo com o Relatório do Projeto PAC Rio Anil, as metas do projeto eram: produção de habitação; recuperação e melhorias habitacionais; sistema viário; equipamentos comunitários;

se só recentemente (ainda que não de toda a poligonal do projeto), contando com o apoio de vereadores, deputados e gestores públicos, atraídos pela existência de “um expressivo número de eleitores” (BURNETT, SILVA, 2014), mas também de uma “persistente – embora intermitente – tradição de luta” (PINHEIRO, 2013),

provavelmente derivada de sua origem operária – Ferreira Gullar, no “Poema sujo”, chama estes bairros de “noite operária” - e se consolidou pela proximidade com o núcleo urbano de São Luís e pela disputa dos favores e atenções dos políticos. Há também registros da passagem por ali do missionário italiano Giovanni Gallo que exerceu na igreja de Santo Exedito, estimulando a organização popular e formação de lideranças (Bertoldo, 2014) (BURNETT, SILVA, 2014, p. 5).

É precisamente o vigor da luta popular da região e sua concomitância com o despertar dos movimentos populares pela moradia que no Brasil se organizaram ainda no período da ditadura e colocaram em evidência a questão urbana, que contribuiu em 1980 a implementação do projeto PROMORAR, uma iniciativa que “não resolveu problema nenhum”⁶⁵, mas que por sua vez alimentou mais ainda as mobilizações dos bairros e a “constante formação de uma extensa lista de lideranças populares, com grande visibilidade nos meios políticos locais” (BURNETT, SILVA, 2014). Será o apoio dessas lideranças populares que garantirá, anos mais tarde, a eleição de Jackson Lago, filiado no Partido Democrático Trabalhista (PDT) e forte opositor do grupo oligárquico da família Sarney, primeiro a prefeito da cidade de São Luís e, depois, a governador do estado do Maranhão. Fato que reforçará o forte vínculo político com estes bairros à margem do Rio Anil, evidenciado pelo apoio de várias obras de melhorias urbanas nas comunidades.

No caso da regularização fundiária, sabemos que os envolvimento políticos têm sido frequentes não só na região, mas em toda a cidade, pois ela é um tema que tem despertado a atenção de várias figuras políticas, particularmente dos vereadores na Câmara Municipal (FIGURA 17).

recuperação ambiental; regularização fundiária; indenização de benfeitorias; trabalho social; equipamento cultural; alojamento provisório e despesas como aluguel (SECID, 2013).

⁶⁵ Relato do líder popular do Bairro Fé em Deus, Joberval Bertoldo (PINHEIRO, 2013, p. 92).

Figura 17 - Notícia "Regularização fundiária é tema de debate entre vereadores"



Fonte: <https://www.camara.slz.br/regularizacao-fundiaria-e-tema-de-debate-entre-veredores/>

Regularização Fundiária é tema de debate entre vereadores

A regularização fundiária de bairros de São Luís é um tema que tem despertado a atenção dos vereadores na Câmara Municipal. Durante as sessões legislativas desta semana, **três propostas** sobre o assunto foram protocoladas junto à mesa diretora da Casa.

A regularização fundiária é um processo de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. O objetivo é integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades.

O vereador César Bombeiro (PSD) propôs que a Câmara Municipal faça uma audiência pública para debater a regularização de bairros como: Liberdade, Camboa, Fé em Deus, Alemanha, Vila Palmeira e adjacências.

Segundo o parlamentar, a população dessa região fica impossibilitada de realizar transações para melhorar imóveis ou vendê-los. “Os moradores não conseguem fazer um financiamento ou empréstimos reformar suas casas, porque falta o título de propriedade. Debater a regularização vai beneficiar tanto os populares como a própria cidade”, disse Bombeiro.

Por meio de uma indicação, **o vereador Pavão Filho (PDT) solicitou que a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID) informe a Câmara sobre a tramitação do processo de regularização fundiária dos bairros Vila Janaína, Vila Riod, Vila Pavão Filho, Vila Santa Clara, Vila Santa Efigênia, Residencial Nice Lobão, Vila Apaco, Vila Geniparana, Vila Vitória, Vila Zenir, Vila América e Cidade Olímpica.**

De acordo com Pavão, o objetivo desse pedido é garantir a entrega do título de propriedade aos moradores desses bairros. “A regularização fundiária é um instrumento de promoção de cidadania ligado às políticas públicas. Temos que cumprir o que há na lei, que é garantir moradia digna aos cidadãos”, destacou.

A vereadora Fátima Araújo também protocolou uma indicação solicitando que a Secid faça a regularização fundiária dos bairros Vila Industrial, Vila Primavera e Vila Sarney, na Zona Rural da capital.

As sugestões dos três parlamentares foram apreciadas no Plenário Simão Estácio da Silveira. A Câmara vai marcar a data para realizar a audiência pública proposta pelo vereador César Bombeiro. As indicações idealizadas por Fátima Araújo e Pavão Filho foram encaminhadas ao Governo do Estado.

Antigo morador e ativo líder político e popular do bairro da Liberdade, o vereador César Bombeiro (PSD), já em 2017 havia proposto a realização de uma audiência pública para uma ampla discussão sobre a regularização fundiária em áreas da região do PAC Rio Anil como Camboa, Liberdade, Fé em Deus, Monte Castelo, Alemanha e Vila Palmeira. O debate teve a presença

de representantes da Advocacia Geral da União (AGU), da Superintendência do Patrimônio da União (SPU), do Instituto de Terras do Maranhão (Iterma), da Secretaria de Estado de Cidades (Secid), da Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação (SEMURH) e a importante participação do deputado estadual Max Barros (PRP), que tem uma história de luta em defesa de que terras da União atendam direitos de posseiros seculares, e da deputada federal Luana Alves (PSB) (OESTADO, 2017).

Já que a área ocupa terrenos pertencentes à União, ao Estado e ao Município, o processo precisou passar por ‘muitas discussões e tratativas’, envolvendo órgãos públicos de todas as esferas federativas, entidades privadas da sociedade civil e, sobretudo, “difusos” interesses políticos e econômicos. Atuando em diversas “frentes de batalhas”, principalmente por meio de audiências com participação popular e reuniões com gestores de órgãos públicos, vereadores e deputados conseguiram obter a garantia do início das etapas do processo de regularização fundiária da região sob a responsabilidade do Governo do Estado⁶⁶, que efetivamente se concretizou com as reuniões iniciais entre a Secid, representada pelo novo secretário Rubens Pereira Jr., e as comunidades (FIGURAS 18 e 19).

⁶⁶ O vereador César Bombeiro recebeu o Ofício nº 831/2018 – GAB/SECID, datado de 5 de dezembro de 2018, e assinado pela Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano, Flávia Alexandrina Coelho Almeida Moreira, informando do provimento à sua indicação parlamentar no Legislativo municipal nº 221/2018, na qual solicita que o Programa Estadual de Regularização Fundiária seja estendido aos bairros da Liberdade, Camboa, Fé em Deus, Alemanha e Vila Palmeira. A titular da SECID informou também que os trabalhos serão iniciados em fevereiro de 2019, o próximo mês (OESTADO, 2019).

Figura 18 - Secid discute regularização fundiária com a comunidade da Liberdade e adjacências



Fonte: <http://jornalodebate.com.br/secid-discute-regularizacao-fundiaria-com-comunidade-da-liberdade-e-adjacencias/>

Figura 19 - Governo debate regularização fundiária com comunidade da Alemanha



Fonte: <https://www3.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=266653>

Governo debate regularização fundiária com comunidade da Alemanha, em São Luís

Na noite desta quarta-feira (11), o secretário Rubens Jr. e parte da equipe da Secid estiveram no bairro da Alemanha para iniciar as conversas e esclarecer algumas dúvidas da comunidade sobre o processo de Regularização Fundiária. A área, ao lado da Avenida Quarto Centenário, abriga mais de 850 famílias, gente que reside no bairro há décadas, mas que não possui o registro de suas casas.

Estamos muito agradecidos de receber a visita do secretário Rubens e da equipe da Secid, todas nossas vidas esperamos esse olhar mais atencioso com nossa área e hoje tivemos alguém para nos ouvir e entender um pouco mais nossos problemas e carências. A Secid já faz um trabalho importante nessa área, eu mesmo já fui beneficiada com o Cheque Minha Casa e sei o quanto esse trabalho é relevante para quem mais precisa. Hoje estou na expectativa de receber o título de propriedade da minha casa”, **revela dona Graça Moura, moradora do bairro há mais de 40 anos.**

Rubens Jr. destacou a importância do programa de Regularização Fundiária para as comunidades atendidas e garantiu que o objetivo da Secid é avançar em toda a Região Metropolitana de São Luís. **“Sabemos o quanto os títulos de propriedade são importantes para cada um de vocês; com ele, vocês não terão apenas a garantia de que ninguém os tirará de suas casas, mas também terão seus imóveis valorizados, acesso à crédito e várias outras facilidades que apenas o registro possibilita”.**

A equipe de Regularização irá iniciar os trabalhos de coleta de dados e mapeamento da área ainda em dezembro. Ao todo, o processo pode durar entre quatro e seis meses, até que os moradores finalmente recebam o documento de suas casas (MARANHÃO, 2019).

Mais uma vez, reiteramos que se trata de um discurso fascinante que busca convencer as pessoas que uma vez que os pobres tenham a terra titulada, “o mercado fará o resto” (ROLNIK, 2019, p. 212). É o que Rolnik (2019, p. 212) chama de “utopia da mágica da propriedade” que consiste na ideia de que a propriedade privada registrada proverá o acesso à cidade para todos, pois possibilitará “acesso à crédito e várias outras facilidades que apenas o registro possibilita”.

No entanto, sabemos que isso reforça a perspectiva da individualização das responsabilidades, ao passo em que permite conferir aos indivíduos isolados ou, ao máximo, agrupados em famílias, a responsabilidade por sua condição de pobreza. Sob esse aspecto,

As implicações desse entendimento são políticas e socialmente devastadoras, porque ao se culpar os indivíduos por uma situação da qual são vítimas, e não causadores, desresponsabiliza-se o modelo socioeconômico capitalista que a engendra e explicam-se os determinantes da pobreza por uma ótica eminentemente moral (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, P. 214).

Entendemos que esse “olhar mais atencioso” do governo corresponde a uma estratégia bem definida da busca do enfrentamento da questão social, cuja intenção camuflada é a de fragmentar a luta coletiva da classe trabalhadora pelo acesso equitativo à riqueza social. Ou seja, é uma atitude que acalma as pretensões populares, com medidas pontuais que de forma alguma atacam os interesses da classe dominante.

Nestas condições de “fragmentação da atenção pública às necessidades sociais da população” (COUTO; YASBEK E RAICHELIS, 2011, p. 39), a submissão do beneficiário é patente, demonstrada pela permanência das tradicionais práticas clientelistas e no cultivo do favor. Percebemos isso claramente durante as cerimônias de entrega de títulos, ocasiões nas quais o Governo tem reiterado o “firme compromisso” de garantir direitos e justiça social para os mais vulneráveis; estes últimos, colocados “à volta do pescoço do pombo”; ou seja, como mera decoração⁶⁷ (FIGURA 20).

Figura 20 - Cerimônia de entrega de títulos de propriedade



Fonte: <https://www3.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=212080>

A relação de favor que se estabelece entre o poder público e a população beneficiada é presente, entre tantos exemplos, na notícia abaixo sobre a entrega de títulos na Vila Palmeira.

⁶⁷ A metáfora tem a ver com a festa do Divino no Maranhão, ou seja, “com a representação do Divino, sob a forma de um pombo que é colocado num pequeno oratório, decorado com flores e com terços, estes últimos colocados à volta do pescoço do pombo”.

Figura 21 - Entrega de títulos aos moradores da Vila Palmeira



Fonte: <https://www3.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=326729>

Em São Luís, moradores da Vila Palmeira recebem títulos de propriedade em domicílio

Moradores com dificuldade de locomoção, do bairro da Vila Palmeira, em São Luís, tiveram a comodidade de receber os títulos de suas propriedades em suas casas. A ação integra o Programa de Regularização Fundiária realizada pelo Governo do Estado, por intermédio da Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (Secid).

Os documentos foram entregues pelo secretário da Secid, Márcio Jerry, que, na ocasião, lembrou que as iniciativas representam um compromisso do Estado com as pessoas que mais precisam. “Desde o início da gestão são priorizados os programas na área social e de cidadania, comprovando a atenção do nosso governador com os mais carentes e em prol da coletividade”.

Ainda de acordo com o secretário Márcio Jerry, uma das prioridades da gestão do governador Flávio Dino é o Programa de Regularização Fundiária. “É uma ação de grande impacto social que transforma a vida das pessoas. Aqui na Vila Palmeira entregamos títulos de casa em casa às pessoas idosas ou com pouca mobilidade. São ações que garantem direitos e visam o bem-estar da população maranhense. Dessa forma, até o final do ano vamos chegar a quatro mil títulos entregues no estado”, ressaltou.

“Foi o melhor presente de Natal que o Governo poderia ter nos dado. Estou muito feliz em receber o título de propriedade, e em mãos, entregue pelo próprio secretário, ficou melhor ainda”, falou emocionado o aposentado Arlindo Matias, morador do bairro da Vila Palmeira.

Atualmente, os técnicos da Secid trabalham na conclusão dos processos cartoriais dos moradores dos bairros Sacavém, Santo António e Vila Lobão.

E a previsão é encerrar o ano de 2021 com 4.000 famílias beneficiadas com a titulação, as entregas estão previstas para a segunda quinzena de dezembro.

Para Alice Teixeira, que recebeu o título da casa que mora há 26 anos, a palavra que define a ação é dignidade. **“Ninguém olhava para nós. Agora temos vez, temos nosso canto, nossa casa. Tudo legalizado e, ainda, com a felicidade de receber em casa, das mãos do secretário. Tem coisa melhor?”**, indagou.

Considerado “o melhor presente de Natal (antecipado) que o Governo poderia ter dado”, o título de propriedade é assumido a solução para todos os males. Afinal, “tem coisa melhor?” Concordemos ou não com tais afirmações, devemos ressaltar nelas o significado, que se constitui em um projeto bem sucedido de hegemonia sobre as camadas populares. Sob esse aspecto, as reflexões de Antonio Gramsci, já destacadas neste trabalho, nos alertam sobre o fato de que a dominação burguesa não se explica apenas através dos aparelhos coercitivos do Estado, mas também por meio do consenso, organizado e difundido pelos organismos da sociedade civil.

Partindo desse ponto, é possível compreender então o zelo do Governo do estado do Maranhão em se apresentar como instância dos interesses coletivos. Nos artigos propostos aqui sobre a entrega de título fundiários, por exemplo, o então secretário da Secid Marcio Jerry é enfático em dizer que essas iniciativas representam um compromisso do Estado com as pessoas que mais precisam, uma ação que comprova “a atenção do nosso governador com os mais carentes e em prol da coletividade”. Tal afirmação, além de demonstrar a preocupação do governo em prol da garantia do “consenso espontâneo”, exige uma compreensão do caráter assistencialista da política de regularização fundiária de interesse social, pensada apenas como uma ação “focada”, que visa atender (ainda que contraditoriamente) os mais vulneráveis e necessitados.

Sob esse aspecto, devemos lembrar que

os programas de regularização têm um caráter essencialmente curativo e precisam ser combinados com investimentos públicos e políticas sociais e urbanísticas que gerem opções adequadas e acessíveis de moradia social para os grupos mais pobres. Os governos locais precisam, urgentemente, conceber mecanismos que se prestem a romper o processo cíclico de produção da ilegalidade urbana, sobretudo pela formulação de sistemas mais eficientes de provisão de terras e moradias nas áreas centrais das cidades. Tais políticas sociais vão além dos limites exclusivos da ação dos governos municipais, exigindo uma redefinição das relações intergovernamentais, inclusive de forma a levar em conta a dimensão metropolitana inerente ao processo de desenvolvimento urbano. Esse processo também requer a

formação de parcerias entre os setores estatal, privado, comunitário e voluntário, dentro de um quadro político-jurídico claramente definido. A necessidade de efetiva participação popular no processo é de crucial importância, para que essas políticas sejam legitimadas e bem-sucedidas (FERNANDES, 2007).

O que tem ocorrido na experiência de concretização no Maranhão, entretanto, é a simples titulação como medida isolada ou, eventualmente juntas com outras medidas de cunho assistencial, ao exemplo do programa “Cheque Minha Casa”. No caso específico da região do PAC Rio Anil, ainda que efetivamente houve certa combinação com “investimentos públicos e políticas sociais e urbanísticas”, estas não geraram “opções adequadas para os grupos mais pobres”. Estudos e análises sobre a experiência do PAC Rio Anil, alguns dos quais já mencionamos nesse trabalho, comprovam tal afirmativa. Oliveira (2016, p. 135), em seu estudo sobre o processo de socialização no Residencial Rio Anil Camboa, conjunto habitacional construído no âmbito do programa, lembra, por exemplo, que o espaço da nova moradia, formada por habitações verticais, “restringiu diversas atividades realizadas pelos moradores, como a pesca, a lavagem de roupa, a criação de animais, formas anteriores encontradas pelos moradores para complementarem sua sobrevivência”. Da mesma forma, Silva (2016, p. 112) lembra que “uma das debilidades do programa é desconsiderar a possibilidade da habitação incorporar uma outra função”, ao exemplo de comércios ou serviços, possíveis, ao contrário, nas palafitas. Pinheiro (2013, p. 126), por sua vez, ao discorrer sobre o projeto PAC Rio Anil, destaca as dificuldades da “participação política das classes populares”, limitada, segundo ele, “à instância institucional e burocrática”.

Apesar de que tais considerações tenham sido feitas antes da implementação da regularização fundiária na região, não deixam de ter validade no contexto atual, sendo imutadas as condições de habitabilidade e vista a permanência da fragilidade da situação da população mais pobre. O mesmo pode ser dito para os bairros da região não incluídos no PAC Rio Anil, ou seja, Vila Palmeira, Santa Cruz, Túnel do Sacavem, Sacavem, Santo Antônio e Vila Lobão. Nesse caso, a situação é agravada pela presença de áreas expostas a deslizamentos de terras e outros problemas que põem em risco a segurança das habitações e dos próprios moradores, sobretudo nos bairros Túnel do Sacavem, Vila Lobão e Sacavem (FIGURA 22).

Figura 22 - Notícia de famílias retiradas de área de risco no Bairro Sacavém

FAMÍLIAS SÃO RETIRADAS DE ÁREA DE RISCO NO SACAVÉM E VÃO PARA O ALUGUEL SOCIAL

SEATI · 01/04/2019

AÇÕES DO GOVERNO AGÊNCIA DE NOTÍCIAS POLÍTICAS SOCIAIS



Equipes da Defesa Civil Municipal de São Luís, com o suporte da Defesa Civil Estadual, estiveram nesta segunda-feira (1º) no bairro Sacavém para retirar os moradores que ainda permaneciam em áreas fortemente atingidas pelas chuvas e que representam riscos.

Não há mais nenhuma família exposta a esse risco no Sacavém. Havia 14 famílias na área. Serão colocados tapume para isolar a área e impedir o retorno ao local.

Uma equipe da Secretaria de Infraestrutura já esteve no local para avaliar como será feito o isolamento.

Os moradores retirados do local vão receber, temporariamente, o aluguel social. Trata-se de uma quantia destinada ao pagamento da locação de residências enquanto eles ficam sem local permanente de moradia.

Também foi definida a logística para retirar os móveis e objetos dos moradores durante esse período.

Residência interditada no Sacavém. (Foto: Divulgação)

Fonte: <https://www3.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=245466>

Neste ponto, é importante mencionar uma questão que já debatemos anteriormente nesse trabalho. Referimo-nos ao comportamento “tolerante e condescendente” (MARICATO, 2003) do Estado em relação à produção ilegal do espaço urbano e ao seu efeito em áreas de risco e proteção ambiental. Como diz Maricato (2003), essas áreas “sobram” para os assentamentos residenciais da população pobre, na medida em que para ela não há alternativa habitacional. “Em vez de planejar a remoção da população (cujo custo é bastante alto) os governos incentivam a ocupação executando um programa de obras pontuais de iluminação pública e asfaltamento do acesso para a entrada do transporte coletivo” (MARICATO, 2003, p. 157).

Assim, o que sucede mais frequentemente é a consolidação (e sucessiva regularização formal) das ocupações ilegais em áreas de risco e proteção ambiental. Afirmação que pode ser comprovada na maciça ilegalidade de uso e ocupação do solo nas margens do Rio Anil em São Luís, mas também na multiplicidade de ações governamentais nessa região, com vista a “favorecer” a permanência das populações mais carentes em terras desvalorizadas pelo mercado imobiliário. Nesse caso, o que interessa chamar a atenção é sobre as consequências de tal processo que atinge toda a cidade, especialmente as camadas populares, pois

A população que aí se instala não compromete apenas os recursos que são fundamentais a todos os moradores da cidade, como é o caso dos mananciais de água. Mas ela se instala sem contar com qualquer serviço público ou obras de infra-estrutura urbana. Em muitos casos, os problemas de drenagem, risco de vida por desmoronamentos, obstáculos à instalação de rede de água e esgotos torna inviável ou extremamente cara a urbanização futura (MARICATO, 2003, p. 158).

Esse é o cenário então que observamos na região nas margens do Rio Anil, na sua grande parcela intensamente ocupada por populações pobres em assentamentos precários de infraestruturas e serviços públicos, demandando “opções adequadas e acessíveis” para que realmente seja garantido seu acesso à cidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na tese ora apresentada, *CONTRADIÇÕES MARANHENSES: a Política de Regularização Fundiária Urbana (REURB) entre financeirização, clientelismo e cooptação*, buscamos analisar criticamente alguns dos modos mediante os quais a política pública de regularização fundiária estabelecida pelo Estado brasileiro, ao mesmo passo e contraditoriamente, incidem sobre as condições de acesso das classes populares à terra urbana com fins de construção da moradia, reiteram o regime jurídico da propriedade privada da terra, contribuem para a configuração de fronteiras substantivamente permeáveis entre o legal e o ilegal reprodutoras de desigualdades e sustentam o círculo recorrente do modelo desigual de produção do espaço urbano, contemplando uma incursão específica à experiência de regularização fundiária desenvolvida no estado do Maranhão/Brasil.

Ao reconstruir, criticamente, a trajetória do processo de produção do “padrão periférico de urbanização” na particularidade brasileira e, em seu caráter singular na Ilha do Maranhão, observamos significativas convergências com as análises de diversos autores que apontam para a compreensão de que as desigualdades de acesso à terra e moradia nas cidades resultam de uma cruel combinação exercida pelos interesses capitalistas e realizada através da atuação contraditória da superestrutura jurídico-política do Estado que expressa, nos diversos momentos conjunturais, com maior ou menor expressividade, o binômio exploração-dominância, cujos termos são indissociáveis/indispensáveis na manutenção e reprodução do sistema capitalista e que, ainda em contradição aparente com a ação do Estado enquanto “comunidade ilusória”, mantém simultaneamente a lógica de abertura de frentes de acumulação econômica e a desorganização/dependência política das camadas populares.

Conforme foi visto, na Ilha do Maranhão produziu-se historicamente um espaço urbano que não tem oferecido condições de vida adequadas para todos os moradores, associado a um cenário marcado pela heterogeneidade de relações sociais e jurídicas em relação à terra. Diversos interesses de natureza fundiário-imobiliária determinaram, de fato, um padrão excludente de desenvolvimento urbano, marcado pela presença de um mercado de terras restrito e especulativo, inacessível à maioria da população que se viu obrigada a buscar formas alternativas de morar na

cidade. Uma situação, que se casou muito bem com as exigências econômicas do modelo de acumulação capitalista periférico, configurando-se até, do ponto de vista político, como um campo fértil para práticas populistas e clientelistas.

Orientados por essas determinações das formas de produção do espaço urbano na particularidade brasileira e, de forma singular na Ilha do Maranhão, nos debruçamos sobre a política de regularização fundiária urbana formulada pelo Estado brasileiro. O exame do processo de construção da política em âmbito nacional nos levou ao aprofundamento do conhecimento sobre os interesses em jogo, os vínculos e os condicionamentos impostos – Banco Mundial e populismo neoliberal do Hernando de Soto *in primis* – e a defender que há uma tendência de que, no âmbito do novo regime de acumulação capitalista, hoje marcado pelo fortalecimento do processo de inclusão da terra e da moradia nos mecanismos de circulação do capital financeiro, a regularização fundiária assume papel de destaque na conversão da terra em mercadoria e ativo financeiro, especialmente a partir da formulação do atual marco regulatório da regularização fundiária no país, a chamada Lei da REURB, mais condizente com os interesses das frações capitalistas ligadas aos mercados imobiliário e financeiro.

Entendemos de fato a REURB como um projeto de ajuste do Estado brasileiro às pressões do capital internacional, associadas a interesses de classe e de setores empresariais-imobiliários e rentistas. Em um cenário de inflexão neoliberal e capitalismo financeirizado, impõe-se com mais força para o capital a questão/necessidade de homogeneização do regime da propriedade privada da terra em conformidade com a lógica mercadológica. E esta necessidade se relaciona com a construção de um arcabouço institucional e normativo capaz de superar a entrave da irregularidade fundiária e transformar o enorme estoque fundiário brasileiro em ativo financeiro. Nesse caso, o entendimento é de que a nova Lei se adequa mais aos objetivos capitalistas, sendo capaz de garantir uma mais extensiva e rápida regularização.

Cabe ressaltar, entretanto, que a efetiva implementação em larga escala da política descrita tem-se chocado com diversos processos de resistências, enfrentando tanto a oposição das populações ditas “beneficiárias”, quanto e sobretudo a “concorrência” de políticos e oligárquicos, preocupados de perder suas fontes de prestígio social e poder político. Vice-versa, em muitos casos, conceder títulos de propriedade a assentados informais tem representado a oportunidade de manter as

usuais práticas clientelistas e populistas de dominação política das camadas populares. Ambos os aspectos estão presentes no Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana concretizado no estado do Maranhão nos governos Flavio Dino (2015-2021). Sua caracterização nos possibilitou, de fato, demarcar relações e contradições recorrentes na “legalização” da “cidade ilegal”, que se expressam, de um lado, pela atenção às necessidades da acumulação econômica e, do outro, por práticas clientelistas e populistas junto população das ocupações urbanas definidas como beneficiárias.

Em uma análise sob o viés econômico, a investigação identificou, dentre outros, certos elementos relativos ao programa que nos possibilitaram constatar a presença dos interesses, vínculos e condicionamentos impostos pelos interesses de frações capitalistas ligadas ao novo regime de acumulação capitalista. Citamos, em particular, a abertura de frentes de acumulação econômica, a atenção às necessidades da especulação imobiliária e à captação de sua valorização e a priorização da titulação em massa de propriedade individuais em detrimento da urbanização e melhorias habitacionais. Quanto à abertura de frentes de acumulação econômica, a apreendemos a partir da constatação de que com o título de propriedade se realiza, de um lado, a liberalização das terras para o mercado imobiliário e, do outro, a inclusão dos consumidores de baixa renda nos circuitos financeiros. Uma atenta análise do caminho seguido pelo programa estadual de regularização fundiária permite, também, de averiguar que o programa tem sido atento às necessidades da especulação imobiliária e à captação de sua valorização, na medida em que tem protegido as áreas mais valorizadas da regularização “indevida”, priorizando regiões distantes e de pouco valor pelo mercado imobiliário como Cidade Olímpica e a área nas margens do Rio Anil em São Luís, e a região da Vila Cafeteira em Paço do Lumiar.

A priorização da legalização formal da propriedade comprova que o modelo de regularização fundiária que está sendo implementado segue o paradigma influenciado pelas ideias do Hernando de Soto, que prevê a legalização da posse de lotes individuais como um programa independente, desvinculado das ações de melhorias urbanísticas, planejamento urbano e políticas socioeconômicas. Ao analisarmos as principais experiências de concretização do programa, a dos núcleos urbanos situados na margem esquerda do Rio Anil em São Luís e a da região da Vila Cafeteria no município de Paço do Lumiar, observamos, de fato, que o programa,

salvo raras exceções, ficou restrito à simples outorga de títulos de propriedade individuais, apesar do discurso estatal, produzido em torno do sentido de “política pública completa”, destinada a promover a integração social e garantir o direito social à moradia digna e condições de vida adequadas para as populações beneficiárias. Ainda que em alguns casos a regularização tem sido muito recente para apontarmos sentenças definitivas, a tendência é a de uma política descomprometida com as reais necessidades dos grupos mais pobres.

Já sob o viés político, é possível afirmar que o programa se configura como um mecanismo político-eleitoral, praticado pelo Governo do Estado e suas alianças políticas. Os critérios de escolha das áreas a serem regularizadas e, em geral, a pulverização das ações de regularização fundiária comprovam tal afirmativa. Ao lado disso, a identificação da tendência da continuidade das práticas próprias das estruturas oligárquicas combatidas na disputa eleitoral pelo Flávio Dino e, principalmente, da prática da “cooptação” das reivindicações populares com a abertura de espaços na estrutura do Estado para as lideranças dos movimentos sociais, tem servido para descortinar elementos da ação do Governo no sentido de entendê-la como uma ação de controle sobre as camadas populares.

Entendemos, de fato, que dentro do quadro de legitimidade que tem sido construído, o programa reforça as condições de sobrevivência das práticas clientelistas e populistas de dominação. Se por um lado, a simples entrega de títulos de propriedade, por si só, não rompe com a relação de favor entre o Estado e os “pobres”, por outro lado a incorporação dos discursos oficiais do governo pelas lideranças populares, além de mostrar mais uma vez a ascendência e a capacidade de controle do Estado sobre a classe trabalhadora, revela que, efetivamente, o programa consegue conquistar seu respeito e fidelidade.

Em relação aos processos de resistências, evidenciamos a oposição de políticos locais através do exemplo do que ocorreu no município de São José de Ribamar, com o embate entre o governador Flávio Dino e o prefeito da cidade Luís Fernando. Este caso, dentre outros, mostra como a expansão do regime jurídico e registral de terras, um dos objetivos primordiais da REURB, vem encontrando resistências e limitações, principalmente considerando as especificidades do Maranhão, historicamente dominado por interesses patrimonialistas de suas elites.

Todas estas considerações nos possibilitam indicar que a política pública de regularização fundiária urbana, proposta pelo Estado brasileiro para garantir e

ampliar as condições de acesso à terra e moradia para os mais pobres, se mostra inadequada, tendendo a agravar o cenário de desigualdades e exclusão social presente nas cidades brasileiras. Uma realidade, “que não é a do papel, mas que vive conosco e determina cada instante de nossas incontáveis mortes cotidianas”. Este é, amigos, o “nó da nossa solidão”.

REFERÊNCIAS

AALBERS, M. B. (2015). The potential for financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, pp. 214-219.

ALFONSIN, B. de M. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: fase/ippur, 1997.

ALFONSIN, et al. 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. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721 pp.168-193, 2019.

ALMEIDA, R. S. **PAC Rio Anil: a periferia e os grandes projetos de infraestrutura e logística**. 32ª Reunião Brasileira de Antropologia, São Luís, 2020.

AREND, M. A industrialização do Brasil ante a nova divisão internacional do trabalho. In: A. B. Calixtre; A. M. Biancarelli; M. A. M. Cintra. – Brasília: IPEA, 2014

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

AZEVEDO, Aluísio. **O cortiço**. 30. ed. São Paulo: Ática, 1997.

BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico: contribuição para uma psicanálise do conhecimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. 314 p.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. A luta pela terra urbana. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Org.) **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

BANI, E. **A “Vila” Progresso como produto da desigualdade socioespacial na cidade de São Luís do Maranhão**. Dissertação de mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional. Universidade Estadual do Maranhão. São Luís, 2016.

BARBOSA, Z. M. **Maranhão, Brasil: luta de classes e reestruturação produtiva em uma nova rodada de transnacionalização do capitalismo**. São Luís: Editora Uema, 2006.

BASSUL, José Roberto. **Reformas urbanas e Estatuto da Cidade**. *Eure* (Santiago), v. 28, n. 84, s/p, set. 2002.

BOLAFFI, G. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Organizadora). **A produção capitalista da casa (e da cidade)**. São Paulo: Alfa Omega, 1979. P.37 a 69.

Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais (DVGT),

BRAGA, J. C. S. Financeirização global: o padrão sistêmico da riqueza do capitalismo. In: FIORI, J. L.; TAVARES, M. C. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. São Paulo: Vozes, 1997.p. 195-242.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 agosto. 2022.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 02 de março de 2022.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. **Planalto**, Brasília, DF, 07 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 7 set. 2022.

_____. **Diretrizes voluntárias sobre a governança responsável da terra, dos recursos pesqueiros e florestais no contexto da segurança alimentar nacional**. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2015b. Disponível em: https://governancadeterreas.com.br/wp-content/uploads/2017/10/Diretrizes_FAO_GovFed_Brasil.pdf. Acesso em: 05 jun. 2022.

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Planalto**, Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 8 set. 2022.

_____. **Superior Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5771**. Brasília, DF, 24 de julho de 2018a. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 10 out. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5883**. Brasília, DF, 23 de fevereiro de 2018b. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>>. Acesso em: 11 out. 2022.

BILAC, O. Crônica (1904). *Apud* SEVCENKO, N. **Literatura como missão: tensões sociais e criação cultural na Primeira República**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

_____. Crônica. *In*: **CORREIO PAULISTANO**. São Paulo, 11 de janeiro de 1908, p. 1.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: edições Graal, 1982.

BOITO Jr., Armando; GALVÃO, Andréia (Org.). **Política e Classes Sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo: Alameda, p. 67-104, 2012.

BOITO Jr., Armando. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT**. São Paulo: Ed. Unicamp/ Ed. Unesp, 2018.

BOSCHETTI, Ivanete. **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais**. *In*: Conselho Federal Serviço Social (CFESS) e Associação Brasileira De Ensino E Pesquisa Em Serviço Social (ABEPSS) (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília--DF: CFESS/ABEPSS. 2009. Disponível em: <http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/V6W3K9PDvT66jNs6Ne91.pdf>

BRANDIMILLER, T. U. **Programa de regularização fundiária sustentável de assentamentos irregulares de São Bernardo do Campo: avanços e desafios ao processo de regularização fundiária no âmbito da política habitacional municipal**. Dissertação de mestrado. Faculdade de arquitetura e urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

BURNETT, F. L. **Da cidade unitária à metrópole fragmentada: crítica à constituição da São Luís moderna**. IX Seminário de história da cidade e do urbanismo. São Paulo, 4 a 6 de setembro de 2006.

_____. **Da cidade unitária à metrópole fragmentada: crítica à constituição da São Luís moderna**. *In*: LIMA, Antônia Jesuíta de. **Cidades brasileiras: atores, processos e gestão pública**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007, p. 173-197.

_____. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista**. A fetichização dos planos diretores participativos. Tese (Doutorado em Políticas públicas) – Universidade Federal do Maranhão, 2009.

_____. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista**. A fetichização dos planos diretores participativos. São Paulo: Annablume; São Luís: Fapema, 2011.

_____. **São Luís por um triz: escritos urbanos e regionais**. São Luís: EDUEMA, 2012.

_____. Metropolização e gestão urbana na Ilha do Maranhão: efeitos socioambientais da produção imobiliária de baixa renda. **Revista Políticas Públicas**. São Luís – MA. Número especial. P. 353 - 362. Outubro de 2012.

_____.; SILVA, J. B. V. **O espaço da ciência e da técnica na urbanização de assentamentos precários: uma análise da gestão do PAC Rio Anil em São Luís, Maranhão**. Seminário URBFAVELAS, 2014. São Bernardo do Campo SP. Disponível em: <http://www.secid.ma.gov.br/files/2014/09/A-experi%C3%Aancia-do-PAC-Rio-Anil.pdf>. Acesso em 12 set. 2022.

CARLOS, Ana Fani A. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1994.

_____. A Natureza do espaço fragmentado. In **território: globalização e fragmentação**. Tradução. São Paulo: HUCITEC/ ANPUR, 1996.

_____.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (Org.). **A produção do espaço urbano. Agentes e processos escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2014.

CHAUÍ, M. **Brasil, mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: _____. (Org.) **Finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.

CHOHFI, R. D. **Regularização fundiária de interesse social: uma forma de garantir o direito constitucional social à moradia**. Dissertação de mestrado em direito político e econômico. Universidade presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2013.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, S. A., 1989.

COSTA, E. M. **Casa Legal: estudo de caso sobre o programa de regularização fundiária em Salvador – Bahia**. Dissertação de Mestrado em ciências sociais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal da Bahia, 2017.

COUTINHO, R. "Crise ambiental" e desenvolvimento insustentável: a mitologia da sustentabilidade e a utopia da humanização do capitalismo "selvagem". **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro: UFRJ, v. 19, p. 21-36, 2009.

COUTO, B. R., Yasbek M. C., Raichelis R. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: Apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: Couto BR,

Yasbek MC, Silva MOS, Raichelis R (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: Uma realidade em movimento**. 2ª. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. São Paulo: Cortez Editora, 1985.

D'ANDREA, T. P. **Nas tramas da segregação: o real panorama da Polis. Dissertação de mestrado**. Programa de Pós-graduação em Sociologia Universidade de São Paulo, 2008.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, 5,139-164.

DINIZ, J. S. **A dinâmica do processo de segregação socioespacial em São Luís (MA): O caso da Vila Cascavel**. São Luís: MPP/UFMA, 1999, (Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas).

DOIMO, Ana Maria. **Movimento Social Urbano, Igreja e Participação Popular. Movimento de Transporte Coletivo de Vila Velha, Espírito Santo**. Petrópolis: Vozes, 1984.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Trad. Leandro Konder. 9 ed. Rio de Janeiro: Editora civilização brasileira S. A., 1984.

_____. **Anti-Dühring: a revolução da ciência segundo o senhor Eugen Dühring**. Tradução Nélio Scheinder. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. **A questão da habitação**. São Paulo: Acadêmica, 1988.

FARIAS, Flávio bezerra de. **O Estado capitalista contemporâneo: para a crítica das visões regulacionistas**. São Paulo: Cortez, 2000.

FERNANDES, E. **A Produção Socioeconômica, Política e Jurídica da Informalidade Urbana**. In Manual de Regularização da Terra e da Moradia. Instituto Polis: São Paulo, 2002.

_____. Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel et al. **Curso a distância em Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

_____. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In ROLNIK, R. et. al.

Regularização fundiária sustentável - conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério da Cidade, 2007

_____.; PEREIRA, H. D. Legalização das favelas: Qual é o Problema de Belo Horizonte? In. **Revista: Planejamento e Políticas Públicas**. PPP – IPEA – no 34. 2010. p. 171-199.

_____. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**, 2011. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacaoassentamentos-informais-full_1.pdf. Acesso em: maio. 2022.

FERREIRA, A. J. A. **A produção do espaço urbano em São Luís do Maranhão: passado e presente; há futuro?** São Luís: EDUFMA, 2014.

FERREIRA, F. D. **Mídia e poder político: a disputa entre grupos políticos pelas concessões de canais de televisão sob a oligarquia Sarney Maranhão**. Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas /CCso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2018.

FONSECA, Carlos de Tarso Massari. **Projeto PAC Rio Anil: uma reforma urbana como estratégia para desenvolvimento socioeconômico**. Monografia (Graduação) - Curso de ciências econômicas. Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2018.

GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina**. Tradução de Galeno de Freitas. 39ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. 307p.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 3, 2002.

_____. **Cadernos do Cárcere**, volume 2. Antônio Gramsci; edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; coedição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira – 3. ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GUERRA, Y. A dimensão técnico-operativa do exercício profissional. In: SANTOS, C. M dos; BACKX, S.; GUERRA, Y. (org.). **A dimensão técnico operativa do Serviço Social: desafios contemporâneos**. 2. ed. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2013.

GUERREIRO, I. A. **Habitação e contrapelo: as estratégias de produção do urbano dos movimentos populares durante o Estado democrático popular**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018. 504 p.

GUGLIELMI, P. M. C. **Habitação ordem e progresso**. A política habitacional brasileira, a legitimação do Regime e a Acumulação Capitalista. 1984

GUIMARÃES, Gleny T. D; MACIEL, Ana L. S; GERSHENSON, Beatriz. (Orgs.). **Neoliberalismo e desigualdade social**: reflexões a partir do Serviço Social. 1. ed. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2020.

HARVEY, D. O Trabalho, o Capital e o Conflito de Classes em torno do Ambiente Construído nas Sociedades Capitalistas Avançadas. **Revista Espaço e Debates**, São Paulo: nº 6, jun/set 1982.

_____. **Condição pós-moderna**: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural: Acumulação flexível – transformação sólida ou reparo temporário. Edições Loyola, São Paulo, 1992.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **O Novo Imperialismo**. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

_____. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **Os limites do capital**. Trad. Magda Lopes, São Paulo: Boitempo, 2013.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes** (ISSN 0100-3262). v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)** 2015.

KAPP, S. **Direito ao espaço cotidiano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 14, n. 28, pp. 463-483, jul/dez 2012.

KONDER, L. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, Primeiros Passos, 1981.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. 4ª ed.

KOWARICK, L. **Escritos urbanos**. São Paulo: Ed. 34, 2000.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. 1ª Edição. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

_____. **A Produção do Espaço**. Trad. Grupo “As (im)possibilidades do urbano na metrópole contemporânea”. Belo Horizonte, 2006.

LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Uma abordagem populacional para um problema estrutural: a habitação**. Petropolis: Vozes, 1988. Disponível em:<http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/publicacao_planhab_capa.pdf>. Acesso em: 02 de jun de 2012

LENCIONI, S. Metropolização. **GEOgraphia**, 22(48), 2020.

LENIN, V. I. **O Estado e a revolução**. São Paulo: Hucitec, 1987.

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

LOPES, José Antonio Viana. **Capital Moderna e Cidade Colonial: o pensamento preservacionista na história do urbanismo ludovicense**. 2004. 192 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

LOPES, J. B.; ABREU, M. M. Transformações contemporâneas e perspectiva do Serviço social no Maranhão: incidência sobre o mercado de trabalho do assistente social e a questão da cultura profissional. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 14, n. especial, p. 109-117, ago. 2010.

LUKÁCS, G. **Existencialismo ou marxismo**. São Paulo: Senzala, 1967.

_____. **História e consciência de classe: estudos de dialética marxista**. Trad. Telma Costa; Revisão Manuel A. Resende e Carlos Cruz – 2º Edição, Rio de Janeiro: Elfos Ed.; Porto, Portugal, Publicações Escorpião, 1989.

_____. **História e consciência de classe**. São Paulo: M. Fontes, 2003.

MARANHÃO. Governo do Estado. **Manual Prático da REURB**. São Luís: SECID, 2016.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. São Paulo: Vozes, 2001.

_____. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 48, n. 17, p. 151-167, 2003

_____. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil**. In: ARANTES, O. VAINER, C. Maricato, e. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

_____. **Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

_____. **Para entender a crise urbana.** São Paulo: Expressão popular, 2015.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe social e Status.** Rio de Janeiro, Zahar editores, 1967.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra.** São Paulo: Editora Contexto, 2010.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política.** 6 vols. Rio de Janeiro: Bertrand, 1994.

_____. **Contribuição à crítica da economia política.** São Paulo: Expressão Popular, 2008.

_____. **Sobre a questão judaica.** São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. **A guerra civil na França.** São Paulo: Boitempo, 2011a.

_____. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte.** São Paulo: Boitempo, 2011b.

_____. **O capital: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital/Karl Marx;** Tradução de Rubens Enderle. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2017. 894 p.

MASULLO, Y. Produção de territórios informais e a regularização fundiária urbana no Maranhão, Brasil. *Revista Espaço E Geografia*, 25(1), 2022.

MESQUITA, Ruy Ribeiro. **Plano de expansão da cidade de São Luís.** São Luís: [s.n.], 1958.

MITCHELL, D. (2003). **The right to the city. Social justice and the fight for public space.** Nova York/ Londres, Guilford.

NOVAES, A. De Olhos Vendados. In: NOVAES, A. (Org.). **O Olhar.** São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 9- 20.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx.** São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NUNES, Gisele de Fátima Cardoso. **Produção da vida urbana e segregação socioespacial: dinâmicas e desafios pertinentes ao município de Paço do Lumiar.**

Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/CCso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2022.

O' CONNOR, James. **A crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista**. Petrópolis: Vozes, 1981.

_____. O Estado e o Urbano. **Revista. Espaço & Debates**, São Paulo, n. 6, jun./set. 1982.

_____. **Crítica á razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

OLIVEIRA, Costa de. **O processo de socialização na questão da habitação: o residencial Rio Anil Camboa**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais/CCH, Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2016.

PACHECO, S.C. S. A. **Produção de habitação popular por autogestão e iniciativa privada como espaço de sujeitos sociais na Ilha do Maranhão**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Natureza e Dinâmica do Espaço, Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2019.

PAOLI, M. C. P. M.; TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: S.E. Alvarez; E. Dagnino; A. Escobar. (Org.). **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos**. 1ªed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

PAULANI, L. **Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico**. São Paulo: Boitempo, 2008.

PEREIRA, Camila Potyara; SIQUEIRA, Marcos César Alves. As contradições da política de assistência social neoliberal. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 211-229.

PINHEIRO, Sílvio Sérgio Ferreira. **Palafitas serão apartamentos: concepções, mecanismos e limites da participação popular no PAC Rio Anil no bairro da Liberdade, em São Luís do Maranhão**. Pontifícia Universidade Católica, Dissertação. São Paulo, 2013.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2019.

PURCELL, M. (2002). Excavating Lefebvre: the right to the city and its urban politics of the inhabitant. *GeoJournal*, n. 58, pp. 99-108.

QUAINI, M. **A construção da geografia humana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

REIS, José Rui Moreira. **Fundo público e políticas urbanas no Brasil: determinantes do financiamento e dos gastos públicos no Maranhão 2009 – 2018**. Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/CCso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2020.

RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz. Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, Luis Cesar Queiroz; SANTOS JR., Orlando Alves dos (Org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RIBEIRO, T. F. **Dominância Financeira, Regulação Legal e Espaço Urbano [recurso eletrônico]: o caso da regularização fundiária no Brasil**. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2021.

ROCHA, C. S. da. **Avanços e limites da regularização fundiária na Vila Brandina (Campinas – SP)**. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Geociências, Campinas – SP, 2012.

RODRIGUES. A. M. **A regularização fundiária de interesse social como possibilidade de realização do direito à cidade**. XIV Coloquio Internacional de Geocrítica Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro Barcelona, 2-7 de mayo de 2016

ROLNIK, R. et al. **Regularização fundiária de assentamentos urbanos informais**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

_____. **Regularização fundiária sustentável - conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério da Cidade, 2007.

_____. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2. Ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROYER, L. **“Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas”**. Tese de doutorado da FAU-USP. São Paulo. 2009, p.194.

SAES, Décio. **Estado e democracia: ensaios teóricos**. 2ª ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

_____. Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania. **Crítica Marxista**, São Paulo, Boitempo, v.1, n.16, 2003, p. 9-38.

SANTANA, R.N. N. **Metamorfoses Citadinas**: constituições do urbano, disputas territoriais e segregação sócio-espacial em São Luís/MA/Brasil. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice. O social e o político na transição pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1983.

_____. **Técnica, Espaço, tempo. Globalização e meio Técnico-científico-informacional**. 5ª ed. São Paulo: Edusp, 2008.

_____. **Ensaio sobre a Urbanização Latino-americana**. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2010.

_____. **A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos**. 3ª ed. São Paulo: Edusp, 2012.

_____.; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil. Território e Sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro, Record, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado, o Direito e a Questão Urbana. Coimbra: Editora Centro de Estudos Sociais, **Revista Crítica de Ciências Sociais**. 9 (1982) 9-86.

SERRA, Geraldo. **Urbanização e centralismo autoritário**. São Paulo: Nobel: Editora da Universidade de São Paulo, 1991.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SILVA, A. M. P. da. **Direito de propriedade**: análise da política pública fundiária na Cidade Olímpica. Dissertação (Mestrado) – Curso de Geografia, Natureza e Dinâmica do Espaço, Universidade Estadual do Maranhão, 2020.

SILVA, Joana Barbosa Vieira da. **Tudo isso era maré**: origens, consolidação e erradicação de uma favela de palafitas em São Luís do Maranhão. Universidade Federal de Minas Gerais, Dissertação, 2016

_____.; KAPP, Silke. **As palafitas do Rio Anil: memória de uma cultura construtiva em vias de erradicação**. Grupo MOM-Morar de Outras Maneiras. Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Política habitacional brasileira. Verso e reverso**. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

_____. Construindo uma Proposta Metodológica Participativa: uma contribuição da teoria crítica para a prática da pesquisa avaliativa. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira da (Org), **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. 2ª ed, São Paulo; Veras Editora, São Luiz, MA: Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (Gaepp), 2013. p. 108-129.

SINGER, P. Uso do solo urbano na sociedade capitalista. In: MARICATO, E. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo, Ômega, 1982.

SOUZA, Fernanda Menezes de. Assistencialismo e Assistência Social: equívocos, ambiguidades e relevância social do Serviço Social. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 06, Ed. 09, Vol. 02, pp. 148-164. Setembro de 2021.

SOUSA, I. G. **Habitação social no Programa Minha Casa Minha Vida: avaliação do residencial Pitangueiras, São José de Ribamar/MA, sob as preferências do usuário**. Dissertação (Programa de Pós- Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília). Brasília/DF, 2017.

SPINAZZOLA, P. C. S. **Impactos da regularização fundiária no espaço urbano**. Dissertação de Mestrado – FAUUSP, São Paulo, 2008.

TELLES, Vera da Silva. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Argvmentvm Ed.: Belo Horizonte, 2010.

VIANA, N. Estado e Movimentos Sociais: efeitos colaterais e dinâmica relacional. **Café com Sociologia**, Maceió, v.6, n.3, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://revistacafecomsociologia.com/revista/index.php/revista/article/view/902>. Acesso em: 16 ago. 2023.

VIEIRA, J. S. **O condomínio Farol da Ilha como nova expressão de reprodução do espaço urbano de São Luís**. 2013. 130 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional). São Luís, PPDSR/UEMA, 2013

VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, 2001.

VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo, SP: Studio Nobel, 2012.

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo. A renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.

WORLD BANK, Brazil Land Governance Assessment – **Avaliação da Governança fundiária no Brasil**. Relatório 88751-BR. Junho de 2014. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/281361468225893103/pdf/892390ESW0SPAN00Box385275B00PUBLIC0.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2022.

_____. **Equilíbrio delicado para a Amazônia Legal brasileira**. Um memorando econômico. Resumo executivo. Marek Hanusch, Editor, 2023. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/a03b4fa2-2600-4aeb-969c-f227306c95e9/content>. Acesso em: 2 jun. 2022.

WEFFORT, Francisco. O populismo na política brasileira. In: FURTADO, Celso (org.). **Brasil: tempos modernos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

YASBEK, M.C. As ambigüidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS. **Revista Serviço Social & Sociedade**, ano XXV, nº 77, p. 11-29, mar. 2004.