

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

DANIEL VIANA SILVA

MERCANTILIZAÇÃO E FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA NA INFLEXÃO
ULTRALIBERAL: a política de regularização fundiária urbana no Brasil contemporâneo

São Luís
2025

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

DANIEL VIANA SILVA

MERCANTILIZAÇÃO E FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA NA INFLEXÃO
ULTRALIBERAL: a política de regularização fundiária urbana no Brasil contemporâneo

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira

São Luís
2025

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

Viana Silva, Daniel.

MERCANTILIZAÇÃO E FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA NA
INFLEXÃO ULTRALIBERAL : a política de regularização
fundiária urbana no Brasil contemporâneo / Daniel Viana
Silva. - 2025.

180 p.

Orientador(a): Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira.
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em
Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão,
São Luís, 2025.

1. Mercantilização da Moradia. 2. Financeirização da
Moradia. 3. Inflexão Ultraliberal. 4. Política Urbana.
5. Regularização Fundiária. I. Ferreira Damasceno
Pereira, Maria Eunice. II. Título.

DANIEL VIANA SILVA

**MERCANTILIZAÇÃO E FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA NA INFLEXÃO
ULTRALIBERAL: a política de regularização fundiária urbana no Brasil contemporâneo**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de Concentração: Políticas Públicas e Movimentos Sociais.

Linha de Pesquisa: Estado, Questão Urbana e Políticas Públicas.

Aprovada em: ____/____/____

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira
Orientadora
Universidade Federal do Maranhão

Prof^ª. Dr^ª. Raimunda Nonata do Nascimento Santana
Examinadora Interna
Universidade Federal do Maranhão

Prof^ª. Dr^ª. Silvane Magali Vale Nascimento
Examinadora Externa
Universidade Estadual do Maranhão

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira, pela disponibilidade, questionamentos, leitura atenta e sugestões, além da paciência e confiança quanto ao meu processo de pesquisa e escrita.

Aos professores Raimunda Nonata do Nascimento Santana, Carlos Frederico Lago Burnett e Silvane Magali Vale Nascimento, pela participação nas bancas de qualificação do projeto de pesquisa e da dissertação, fundamentais para o direcionamento da investigação e enriquecimento do texto final.

Aos meus familiares, em especial minha mãe Lília Penha, meu pai Wilson Bozzó e minhas irmãs Ana Carolina Viana e Anamarília Viana, por todo apoio emocional e financeiro durante todo o período da pesquisa.

Ao meu amor, Daniela Reis, por ter me incentivado a participar da seleção do PPGPP/UFMA e contribuído com a pesquisa tanto por meio de nossas infindáveis conversas, quanto pela revisão do texto.

À minha prima, Thainá Penha, pelo importante auxílio na normatização do trabalho.

À Daniel Reis e Cláudia Reis, por todo apoio material e emocional prestado no último ano, fundamentais para a continuidade da pesquisa durante minha permanência em Brasília/DF.

Aos amigos, professores e membros do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (PPGPP/UFMA), por contribuírem para manter o pensamento crítico vivo na universidade pública brasileira.

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

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a minha formação.

Obrigado!

“A função econômica é apenas uma entre as muitas funções vitais da terra. Esta dá estabilidade à vida do homem; é o local da sua habitação, é a condição da sua segurança física, é a paisagem e as estações do ano. Imaginar a vida do homem sem a terra é o mesmo que imaginá-lo nascendo sem mãos e pés. E no entanto, separar a terra do homem e organizar a sociedade de forma tal a satisfazer as exigências de um mercado imobiliário foi parte vital do conceito utópico de uma economia de mercado”.

(Karl Polanyi, 2000)

RESUMO

O presente trabalho investigou o processo de mercantilização e financeirização da moradia a partir da política de regularização fundiária urbana no Brasil no contexto recente de inflexão ultraliberal. Parte-se do pressuposto de que a transformação do paradigma legal e das políticas públicas relacionadas à regularização fundiária reflete os interesses da acumulação capitalista, em especial do mercado imobiliário e das finanças, em detrimento do direito à moradia e à cidade. A pesquisa tem como objetivo geral analisar a política de regularização fundiária urbana a partir da recente investida neoliberal nos governos Temer e Bolsonaro, evidenciando os aspectos estruturais e conjunturais de ordem política, econômica e social que influenciaram a sua formulação, bem como seus fundamentos teórico-ideológicos. Para tanto, configura-se inicialmente o processo capitalista de produção do espaço tendo em vista as determinações econômicas, sociais e culturais da urbanização brasileira, condicionada pela relação desigual entre periferia e centro no sistema. Investigou-se, ainda, a emergência e consolidação da regularização fundiária urbana no Direito brasileiro enquanto instrumento da política habitacional, especificando os fundamentos da intervenção e os sujeitos envolvidos nos processos, bem como as complexidades e contradições das experiências de implementação. Por fim, caracteriza-se o modelo de regularização fundiária proposto na MP 759/16 (convertido na Lei 13.465/17) e instrumentalizado no Programa de Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais. A metodologia adotada foi qualitativa, com revisão bibliográfica e análise documental de legislações federais e normativas infralegais relacionadas à regularização fundiária urbana. A abordagem teórico-metodológica baseou-se no materialismo histórico-dialético, permitindo uma análise da política pública inserida na totalidade das relações de produção capitalistas. O estudo revela que em sua fórmula atual a regularização fundiária urbana prioriza a titulação individual e a integração de terras ao mercado imobiliário-financeiro, em consonância com a agenda ultraliberal. Nesse processo, verifica-se uma tendência de abandono da abordagem multidimensional da “regularização fundiária plena”, que articulava medidas jurídicas, urbanísticas e sociais, em favor de um enfoque mercantilizado, facilitando a gentrificação e a conversão da moradia em ativo financeiro. Conclui-se que a política de regularização fundiária urbana recente atende prioritariamente aos interesses do capital rentista, aprofundando a desigualdade no acesso à terra e a financeirização do espaço urbano, em contradição com os princípios constitucionais do direito à moradia e da função social da propriedade.

Palavras-chave: mercantilização da moradia; financeirização da moradia; inflexão ultraliberal; política urbana; regularização fundiária.

ABSTRACT

This paper investigated the process of commodification and financialization of housing based on the urban land regularization policy in Brazil in the recent context of ultraliberal inflection. It is assumed that the transformation of the legal paradigm and public policies related to land regularization reflects the interests of capitalist accumulation, especially the real estate market and finance, to the detriment of the right to adequate housing and the city. The research's general objective is to analyze the urban land regularization policy based on the recent neoliberal investigation in the Temer and Bolsonaro governments, highlighting the structural and conjunctural aspects of a political, economic and social order that influenced its formulation, as well as its theoretical-ideological foundations. To this end, the capitalist process of space production is initially configured in view of the economic, social and cultural determinations of Brazilian urbanization, conditioned by the unequal relationship between the periphery and the center in the system. The study also investigates the emergence and consolidation of urban land regularization in Brazilian law as an instrument of housing policy, specifying the foundations of the intervention and the issues involved in the processes, as well as the complexities and contradictions of the implementation experiences. Finally, the land regularization model proposed in MP 759/16 (converted into Law 13,465/17) and implemented in the Land Regularization and Housing Improvement Program is characterized. The methodology adopted was qualitative, with a bibliographic review and documentary analysis of federal legislation and sub-legal regulations related to urban land regularization. The theoretical-methodological approach is based on historical-dialectical materialism, allowing an analysis of public policy integrated into the set of capitalist production relations. The study reveals that in its current formula, urban land regularization prioritizes individual titling and the integration of land into the real estate-financial market, in line with the ultra-liberal agenda. In this process, there is a tendency to abandon the multidimensional approach of “full land regularization”, which articulated legal, urban and social measures, in favor of a commodified approach, facilitating gentrification and the conversion of housing into a financial asset. It is concluded that the recent urban land regularization policy primarily serves the interests of rentier capital, deepening inequality in access to land and the financialization of urban space, in contradiction with the constitutional principles of the right to housing and the social function of property.

Keywords: housing commodification; financialization of housing; ultraliberal inflection; urban policy; land regularization.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AEIS/ZEIS	Áreas/zonas Especiais de Interesse Social
ANSUR	Associação Nacional do Solo Urbano
BACEN	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CadÚnico	Cadastro Único
CAF	Banco de Desenvolvimento da América Latina
CDRU	Concessões de Direito Real de Uso
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEF	Caixa Econômica Federal
CEM	Centro de Estudos da Metrópole
CHISAM	Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana da Grande Rio
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
COHAB-SP	Companhia de Habitação Popular do Estado de São Paulo
CONAM	Confederação Nacional das Associações de Moradores
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
DI	Desenvolvimento Institucional
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial

FCP	Fundação Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional pela Reforma Urbana
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IAP's	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRIB	Instituto de Registro Imobiliário do Brasil
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCidades	Ministério das Cidades
MCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
MCMV-E	Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MI	Ministério da Integração Nacional
MINURVI	Fórum de Ministros e Altas Autoridades de Habitação e Urbanismo da América Latina e do Caribe
MLB	Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas
MNLM	Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NAU	Nova Agenda Urbana

ODM	Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OGU	Orçamento Geral da União
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU-Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAJUP	Programa de Assessoria Jurídica Universitária Popular
PAT-Prosaneer	Projeto de Assistência Técnica ao Prosaneer
PCS	Programa Crédito Solidário
PDLI	Planos de Desenvolvimento Local Integrado
PEA	População Economicamente Ativa
PHBB	Programa Habitar-Brasil BID
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAD Contínua	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
PPGPP/UFMA	Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão
PROFAVELA	Programa Municipal de Regularização de Favelas
PROMORAR	Programa de Erradicação da Subhabitação
PT	Partido dos Trabalhadores
RE	Recurso Extraordinário
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária de Interesse Específico
REURB-S	Regularização Fundiária de Interesse Social

SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SECOVI	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STF	Supremo Tribunal Federal
UAP	Urbanização de Assentamentos Precários
UAS	Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais
UE	União Europeia
UDR	União Democrática Ruralista
UMM	União dos Movimentos de Moradia
UNMP	União Nacional por Moradia Popular
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Proporção de Municípios totais com presença de loteamentos irregulares - 2008/2020	99
Gráfico 2 - Proporção de Municípios com existência de programas ou ações na área de habitação, segundo ações selecionadas	100
Gráfico 3 – Municípios que realizaram programas e/ou ações habitacionais, segundo tipos selecionados e iniciativa de execução - 2011	101
Gráfico 4 – Proporção de Municípios com existência de instrumentos de gestão de políticas habitacionais, segundo instrumentos selecionados.....	104
Gráfico 5 – Proporção de Municípios com Conselho Municipal de Habitação que não se reuniu nos 12 meses anteriores à pesquisa.....	105
Gráfico 6 – Municípios com presença de loteamentos irregulares e favelas, total e grandes cidades	106
Gráfico 7 – Proporção de municípios com mais de 500 mil habitantes com ações/programas de habitacionais de 2008 a 2020.....	107
Gráfico 8 – Proporção de municípios com ações/programas habitacionais de 2008 a 2020, totais e grandes cidades	108
Gráfico 9 – Imóveis urbanos regularizados por ano, Brasil	135
Gráfico 10 – Unidades urbanas regularizadas de 2023 a 2024.....	147

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	A PRODUÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO E A URBANIZAÇÃO PLANETÁRIA ..	19
2.1	A propriedade privada da terra no modo de produção capitalista	19
2.2	Do campo para a cidade? Industrialização e urbanização planetária	37
2.3	As metamorfoses do capital e do espaço urbano.....	52
3	A INFORMALIDADE URBANA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA	67
3.1	Produção rentista, provisão pública e autoconstrução – aspectos da intervenção do Estado na habitação	67
3.2	A Regularização Fundiária Urbana na Política Habitacional Brasileira – da emergência à consolidação do paradigma da “regularização fundiária plena”	81
3.3	Contradições das experiências de Regularização Fundiária Plena.....	98
4	A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA INVESTIDA ULTRALIBERAL	112
4.1	O Golpe de 2016 e a investida ultraliberal	112
4.2	A proposta de ajuste fundiário do governo Temer: a MP 759/16 e a Lei 13.465/17	119
4.3	A Regularização fundiária urbana no governo Jair Bolsonaro: o Programa de Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais	136
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	149
	REFERÊNCIAS	154

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é uma dissertação de mestrado que tem como título “MERCANTILIZAÇÃO E FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA NA INFLEXÃO ULTRALIBERAL: a política de regularização fundiária urbana no Brasil contemporâneo” e apresenta os resultados de pesquisa investigativa realizada no curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (PPGPP/UFMA), área de concentração “Políticas Públicas e Movimentos Sociais” e linha de pesquisa “Estado, Questão Urbana e Políticas Públicas”.

As cidades brasileiras seguem marcadas por intensos conflitos relacionados ao acesso à terra e à moradia, expressão concreta das desigualdades estruturais que atravessam a sociedade. A paisagem urbana evidencia essa contradição: de um lado, a proliferação de habitações precárias erguidas por populações excluídas do mercado formal, para as quais o direito à moradia digna e à cidade é sistematicamente negado pelas dinâmicas institucionais e econômicas; de outro, extensas áreas urbanas mantidas ociosas ou subutilizadas, cujos proprietários, protegidos pelo aparato jurídico e incentivados pela lógica especulativa, aguardam a valorização imobiliária como estratégia de ampliação patrimonial. Essa coexistência entre a informalidade forçada e a espera rentista explicita a centralidade da terra como mercadoria e revela as disputas de classe inscritas no território urbano.

Parece ser difícil associar a origem dessa desigualdade ainda vivenciada a fatos que remontam à própria formação social brasileira, sobretudo quando a Constituição Federal de 1988, norma maior do sistema jurídico pátrio e responsável pela restauração da democracia burguesa após décadas de ditadura militar, que consagra a moradia como um direito social. Frente ao fortalecimento recente do individualismo e demais ideologias neoliberais, tornou-se senso comum a crença de que a não concretização do direito à moradia em relação à parcela mais pobre da população se dê, unicamente, pelo seu próprio demérito.

A reflexão proposta acerca do avanço do capital sobre o espaço urbano irregularmente ocupado no Brasil se faz necessária para o entendimento do atual momento de reprodução do espaço urbano brasileiro, em especial diante da intensificação de processos de espoliação/desposseção, que atualmente alia práticas neoextrativistas, expulsões (tanto violentas quanto pelo mercado) e endividamento.

A recomendação é de redução do gasto público com a política de provisão de habitação de interesse social, substituindo a promoção do direito social à moradia pela garantia da

propriedade imóvel registrada – apta a servir de garantia real convertida em melhores condições de acesso ao crédito.

Dados recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE na Nota Técnica intitulada “Aglomerados Subnormais 2019: Classificação Preliminar para o enfrentamento à COVID-19”, estimam que cerca de 5.127.747 domicílios brasileiros estavam situados em Aglomerados Subnormais, ou seja, em ocupações irregulares de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação (IBGE, 2020a).

Esses Aglomerados Subnormais estão dentre os principais alvos da Política Pública de Regularização Fundiária Urbana, sendo alcançados, dentre outros, por programas do Governo Federal voltados à realização da regularização tendo por base o modelo de proposto pela Lei Federal nº 13.465/17 (REURB), tornando urgente o aprofundamento da questão buscando compreender seus fundamentos.

A motivação para o estudo da Regularização Fundiária Urbana no Brasil decorre, inicialmente, da minha inquietação durante a aproximação na Graduação em Direito com as disciplinas atinentes à relação dos sujeitos com a propriedade imóvel. O interesse pelo tema se intensificou quando passei a integrar o Programa de Assessoria Jurídica Universitária Popular (PAJUP/UNDB), cuja atuação era voltada, à época, primordialmente para o acompanhamento de comunidades situadas em ocupações informais ameaçadas de despejo no município de Paço do Lumiar/MA.

Em um processo de aprendizado mútuo e influenciados pelo método de educação popular de Paulo Freire, diversos jovens acadêmicos experimentavam as alegrias e frustrações da tentativa de construção de uma consciência sobre o Direito para além do dogmatismo jurídico, aliando o estudo teórico do “direito crítico/alternativo” e do “pluralismo jurídico” a uma certa prática que envolvia visitas a comunidades urbanas, identificação de demandas jurídicas e articulação junto a instituições do sistema de justiça, em especial a Defensoria Pública.

No âmbito da questão fundiária e direito à cidade, as tensões entre “posse” e “propriedade” sempre ocuparam lugar central nas discussões e formações, com a constante indignação diante das não raras decisões judiciais de concessão de liminar em ações de Reintegração de Posse que, na prática, funcionavam (e funcionam) como verdadeiras ações de Reintegração de Propriedades que não cumprem a função social.

O fato de a caracterização da posse ser, a priori, a questão jurídica mais importante para determinar a permanência ou o despejo de uma comunidade me levou a direcionar os estudos para os aspectos puramente teóricos do instituto, tanto para apontar as deficiências e incoerências das decisões judiciais quanto para me qualificar para atuar em casos semelhantes contrapondo o direito posto com o seu próprio fundamento.

Enquanto membro do PAJUP, desenvolvi entre os anos de 2015 e 2017, a pesquisa intitulada “Direito Achado na Ilha: tutela jurídica da posse no contexto de conflito fundiário coletivo urbano no município de Paço do Lumiar/MA¹”, fomentada pela Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Tecnológico e Científico do Maranhão (FAPEMA) – momento em que tive um primeiro contato com escritos de Henri Lefebvre, David Harvey, Ermínia Maricato e Raquel Rolnik.

Faltava, porém, base teórico-metodológica que permitisse assimilar tudo aquilo que era lido: o materialismo histórico e a análise marxiana do Capital, sem a qual não se podia avançar para além de conhecimentos já incorporados ao senso comum – como segregação, especulação imobiliária – e da reivindicação rasa de um “direito à cidade”, que se tornou chave nas manifestações de junho de 2013.

Em decorrência do aprofundamento nos estudos na defesa processual de comunidades ameaçadas de despejo em Ações de Reintegração de Posse, apresentei em 2018, como Trabalho de Conclusão do Curso de Direito no Centro Universitário Dom Bosco - UNDB, a pesquisa “Alterações na noção de Posse no Direito Brasileiro e seus reflexos nos conflitos fundiários coletivos judicializados no município de Paço do Lumiar-MA²”, em que investiguei o fundamento jurídico da posse em Savigny (teoria subjetiva) e Ihering (teoria objetiva) – ambas baseadas no direito romano – e nas teorias sociológicas, formulações mais recentes que inspiraram a função social da propriedade, de previsão constitucional.

Nela, identifico o conveniente não desenvolvimento no direito civil brasileiro da “negligência” como hipótese de perda da propriedade, conforme apresentada por Rudolf von Ihering, a quem majoritariamente se atribui a definição de posse e propriedade adotada no nosso ordenamento. Não podia haver na lei civil brasileira disposição que tornasse relativo o exercício de poder pelo proprietário sobre seus bens.

Nessa trajetória de aproximação e estranhamento com o Direito, eu buscava não apenas fixar as bases para contestar o direito posto, mas também disputar a sua construção

¹ Ver Bruzaca e Sousa (2018).

² Ver Silva (2018).

internamente. Me via enquadrado naquele grupo que anos depois vi tão bem caracterizado por Sérgio Roberto Lema: “juristas críticos que, engajados na causa da defesa, promoção e luta pela eficácia dos Direitos Humanos, acreditam na instância jurídica como campo de lutas válido e importante, embora não seja o único, para a construção de uma nova sociedade mais justa e livre do que a atual” (LEMA, 2014, p.4).

E isso não por qualquer conformação ou desconhecimento do grau de institucionalização da opressão, mas por não me permitir ser um futuro jurista incapaz de eventualmente representar da melhor forma possível judicialmente, razão pela qual dediquei boa parte do meu interesse ao estudo de mecanismos imediatos, materiais e processuais, de resistência e defesa dos direitos dos oprimidos dentro do próprio sistema que os oprime.

Após a graduação, apesar de ter me afastado das atividades de produção científica pesquisa, nunca deixei de buscar constante atualização em relação a temáticas relevantes relacionadas às questões possessórias e fundiárias, ao direito à moradia e ao direito à cidade.

Através de curso de curta duração intitulado “Regularização Fundiária”, oferecido pela Coordenação Central de Extensão da PUC-Rio, fui apresentado à complexidade do cenário recente da regularização fundiária no Brasil. Diante do impeachment da presidenta Dilma Roussef, o então presidente Michel Temer havia editado a Medida Provisória 759/2016, revogando por completo a Lei Federal nº 11.977/09 sob o pretexto de desburocratizar o procedimento de regularização fundiária tanto urbana quanto rural, medida necessária para acelerar a titulação de milhares imóveis e garantir cidadania a seus ocupantes.

Os aprendizados do Curso me levaram a refletir sobre a execução dessa política pública na minha realidade local, bem como a intencionar investigar as possibilidades de resistência à financeirização da moradia dentro da margem decisória municipal – seja através da utilização de instrumentos de regularização que não a titulação individual da propriedade, seja através de um trabalho social qualificado que pudesse contribuir para o desenvolvimento da consciência cidadã, especialmente através de formações sobre o direito à cidade e a regularização fundiária em si.

Nesse contexto, o presente estudo é fruto de mais um momento na minha trajetória de aprofundamento quanto às questões econômicas, políticas e jurídicas que regem a relação dos sujeitos com a terra, dedicando-me nessa ocasião ao estudo da Regularização Fundiária Urbana.

A pesquisa inicialmente proposta por ocasião do anteprojeto de ingresso no PPGPP/UFMA tinha por objetivo geral analisar as formas de materialização das orientações do capital financeiro e da ideologia neoliberal sobre a Política Pública de Regularização Fundiária Urbana em São Luís/MA a partir de 2016 e um dos objetivos específicos investigar os limites

e possibilidades de resistência à financeirização da moradia na execução da Política de Regularização Fundiária Urbana pelo Município de São Luís.

Com o avanço das leituras e aproximação com o materialismo histórico como método de interpretação da realidade a partir da crítica da economia política, além de algum aprofundamento quanto a temáticas como teorias do desenvolvimento e dependência, a mundialização do capital, o neoliberalismo, bem como dos problemas decorrentes da descentralização político administrativa a partir da inclusão dos Municípios como ente autônomo no pacto federativo pela Constituição Federal de 1988, aquela ideia inicial já não faziam tanto sentido.

Apesar da vontade de abordar o objeto a partir de um silogismo que englobasse universalidades, particularidades e singularidades do processo de regularização fundiária, logo percebi que diante da necessidade de me dedicar a uma extensa pesquisa bibliográfica e revisão de literatura não haveria tempo hábil para a realização de uma pesquisa de campo ainda durante o curto período do curso de Mestrado.

Paralelamente, o contato com disciplinas específicas sobre o ciclo/processo e metodologias de avaliação de políticas públicas, a pesquisa foi sendo moldada no sentido de uma avaliação Política da Política de Regularização Fundiária do governo Temer e avaliação da engenharia do Programa de Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais à época recém-lançado pelo Governo Bolsonaro.

Somente após a qualificação do projeto a pesquisa tomou a forma ora apresentada: uma investigação que, por um lado, resgata interpretações marxianas e marxistas sobre o processo de produção do espaço urbano e das políticas habitacionais (aqui vistas enquanto mediações do conflito de classes) no centro e na periferia do capitalismo e, por outro, tenta, tanto quanto possível, se aproximar de experiências concretas de regularização fundiária formuladas e implementadas no passado e no presente. Tudo isso visando alcançar o objetivo de revelar o que está por trás da nova roupagem dada à regularização fundiária durante a inflexão ultraliberal contemporânea no Brasil.

Assim, diante do aparente lugar de destaque na política habitacional dado à regularização fundiária por governos notória influência neoliberal parece ainda não ter sido suficientemente compreendido, o presente estudo busca aprofundar, tanto quanto possível, nas múltiplas determinações do cenário atual de disputa envolvendo a regularização fundiária urbana. A questão central que se pretende responder é: qual o papel da regularização fundiária urbana na política habitacional brasileira a partir da investida ultraliberal dos governos Michel Temer e Jair Bolsonaro?

Busca-se, pois, analisar o papel da política de regularização fundiária urbana a partir da recente inflexão ultraliberal no Brasil, evidenciando os aspectos estruturais e conjunturais de ordem política, econômica e social, bem como os fundamentos teórico-ideológicos que influenciaram a sua formulação.

Apesar da pesquisa ter por recorte a regularização fundiária urbana em razão da proximidade minha com a temática em virtude das experiências junto a movimentos por moradia urbana na Grande São Luís, a pressão por liberação e integração de terras ao mercado privado e, por consequência, à dinâmica de acumulação global atinge o território nacional como um todo, em especial na Amazônia Legal, alvos da expansão agroextrativista a partir do processo recente de reprimarização da economia brasileira.

Tome-se a exemplo o aumento progressivo da área limite para regularização fundiária rural com dispensa de licitação: em 2005, a área devia ser não superior a 500hectares, por força da Lei nº 11.196/05 (Brasil, 2005); em 2008, ainda no governo Lula, a área foi aumentada para 15 módulos fiscais através da Medida Provisória nº 422/08 (Brasil, 2008), limitada a 1500hectares por ocasião da conversão da medida na Lei. 11.763/08; já no governo Bolsonaro, a Medida Provisória nº 910/20 aumentou o limite para 2500hectares (Brasil, 2019).

Após perda de vigência desta última, tramita atualmente no Congresso Legislativo o Projeto de Lei nº 2.633/20, que prevê em seu art. 13 a possibilidade de regularização fundiária por autodeclaração e sem vistoria prévia pelo INCRA em imóveis de até 6 módulos fiscais (de 420 a 660 hectares, a depender da localização), bastando a declaração para a aquisição da propriedade da área, além da possibilidade da venda de áreas de até 2500hectares mediante procedimento licitatório (Brasil, 2020a).

Não obstante isso, a própria concentração populacional nas cidades no Brasil acaba por direcionar a atenção para a questão urbana, presente no cotidiano da maioria dos cidadãos – ainda que isso acabe por ocultar/invisibilizar as complexidades e contradições no meio rural decorrentes do processo de urbanização planetária.

A escolha pelo materialismo histórico-dialético como fundamento teórico-metodológico desta dissertação se justifica pela necessidade de compreender à luz das determinações estruturais do modo de produção capitalista a funcionalidade da regularização fundiária para a reprodução do capital no atual momento histórico.

Para tanto, é imperioso ir além das aparências institucionais e legais para apreender a essência da reestruturação da política fundiária urbana brasileira na atual conjuntura, revelando, ainda, as contradições existentes no processo de substituição da abordagem multidimensional da regularização fundiária plena — que articula aspectos jurídicos, urbanísticos, sociais e

ambientais — por uma racionalidade centrada exclusivamente na titulação individual no contexto da recente inflexão ultraliberal no Brasil.

Trata-se de pesquisa qualitativa que se utiliza para o aprofundamento teórico-conceitual de revisão bibliográfica sobre o tema (em especial de livros, teses, dissertações e artigos científicos) recorrendo, portanto, a fontes secundárias de dados, e análise documental. Os documentos analisados, são resultados do processo de pesquisa que se debruçou em identificar os registros públicos disponíveis, que pudessem evidenciar o processo de formulação e implementação da política pública ora analisada.

Dentre as legislações analisadas, destacam-se: 1) a Constituição Federal de 1988; 2) a Lei nº 601/1850 (Lei de Terras de 1850); 3) a Lei nº 11.977/09 (Programa Minha Casa Minha Vida); 4) a Medida Provisória 759/16 (Reurb, convertida na Lei 13.465/17); 5) a Medida Provisória 996 (Casa Verde Amarela, convertida na Lei nº 14.118/2021).

Quanto aos atos normativos infralegais, cumpre esclarecer que para analisar o resultado dos trabalhos do Grupo de Trabalho “Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária” e o processo de formulação do Programa de Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais (RegMel), enderecei o Pedido de Acesso à Informação nº 80002.002671/2023-29 ao Ministério das Cidades. Em resposta, obtive acesso a documentos reunidos em diversos processos do Sistema Eletrônico de Informação (SEI), quais sejam: Processos SEI nº 80020.100733, nº 80050.100529 e nº 80160.00343, relativos ao Grupo de Trabalho; e Processos SEI nº 59000.000358, nº 80000.000852 e nº 80000.002703, relativos ao RegMel).

Ainda na investigação do processo de formulação do RegMel tive acesso, via sítio eletrônico oficial do Ministério das Cidades e do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, à Atas das Reuniões ordinárias do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS) – dentre elas a 56ª Reunião, imediatamente anterior à aprovação do RegMel no âmbito daquele Fundo e essencial para a compreensão da fonte de financiamento do referido programa –, à Resolução nº 225/2020 do CCFDS, que criou o RegMel e, também, à Instrução Normativa nº 2/2021 e seguintes que o regulamentaram no Ministério do Desenvolvimento Regional e posteriormente no Ministério das Cidades.

Além disso, utilizamos os Dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que incluíram a análise da Gestão da Política Habitacional (2005, 2008, 2011, 2017 e 2020). Os dados foram utilizados para caracterizar as demandas e a capacidade institucional dos Municípios quanto a gestão da política de habitação, com ênfase na regularização fundiária.

Esses documentos, ainda que não sejam a totalidade dos registros públicos produzidos no que se refere à implementação da política pública, no âmbito desta pesquisa exploratória, foram o resultado da busca ativa e são importantes insumos para evidenciar as posições do Poder Público perante o objeto da pesquisa.

Quanto à estrutura da presente Dissertação, na primeira seção “A produção capitalista do espaço e a urbanização planetária” apresenta-se as múltiplas determinações universais do processo da produção do espaço urbano no capitalismo, bem como as particularidades e singularidades da urbanização brasileira, caracterizada pela desigualdade do acesso à propriedade da terra e pela relação desigual entre periferia e centro no sistema.

Na segunda seção, “Informalidade urbana e a Regularização Fundiária na Política Habitacional brasileira”, resgatou-se os determinantes da informalidade urbana e a emergência e consolidação da regularização fundiária urbana como instrumento da política habitacional no Brasil, especificando os fundamentos da intervenção, os sujeitos envolvidos, o paradigma da regularização fundiária consolidado pela Lei nº 11.977/09, além das complexidades e contradições das experiências de implementação do referido modelo.

Por fim, em “A Regularização Fundiária Urbana na investida ultraliberal” investigou-se o modelo de regularização fundiária proposto pela Medida Provisória 759/16 e Lei nº 13.465/17, bem como a ascensão recente da Regularização fundiária urbana na política habitacional brasileira, em especial, na política do governo federal a partir da criação do Programa de Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais.

2 A PRODUÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO E A URBANIZAÇÃO PLANETÁRIA

2.1 A propriedade privada da terra no modo de produção capitalista

A ideia do direito à propriedade individual, exclusiva e absoluta de uma porção de terra não é construção longínqua que acompanhe a maior parte da história do desenvolvimento humano por nós conhecida. Pelo contrário: é fenômeno recente cuja construção se deu – e se dá – de forma diferenciada no tempo e no espaço (Souza Filho, 2021).

No livro I de “O Capital”, ao investigar o processo de acumulação primitiva³, é dado especial destaque à expropriação da terra durante a transição para o capitalismo, momento em que “grandes massas humanas são despojadas súbita e violentamente de seus meios de subsistência e lançados no mercado de trabalho como proletários absolutamente livres” (Marx, 2013, p.963). Na Inglaterra, essa expropriação, que se iniciou por atos de violência privada e vinha costumeiramente acompanhada da conversão de terras agricultáveis em pasto para ovelhas, posteriormente tomou a forma jurídica de *Bills for Inclosures of Commons* (leis para cercamento de terras comunais), que passaram a transformar as propriedades comunais do Estado feudal em propriedade privada individual.

A propriedade fundiária é inicialmente propriedade coletiva, e mesmo ali onde ela muda para a propriedade privada, a ligação do indivíduo com ela aparece posta por sua relação com a comunidade. A propriedade fundiária aparece como simples feudo da comunidade; etc. etc. A sua transformação em simples valor permutável – essa sua transformação em propriedade mobiliária – é produto do capital e da completa subordinação do organismo estatal ao capital (Marx, 2011, p. 990-991).

Em virtude da destituição da relação com a propriedade comunal como meio de subsistência, o proletariado emerge como classe social dos que possuem apenas a propriedade da sua força de trabalho. Ante a baixa demanda de mão de obra da indústria emergente, bem como do desamparo decorrente da drástica transformação ocorrida, parte dos trabalhadores em potencial passaram a viver em situação de pobreza extrema e serem tratados no plano legal como “vagabundos”, “delinquentes voluntários”, cuja sanção aplicável era o trabalho forçado (Marx, 2013, p.980).

[...] a população rural, depois de ter sua terra violentamente expropriada, sendo dela expulsa e entregue à vagabundagem, viu-se obrigada a se submeter, por meio de leis

³ Nos termos definidos por Marx, trata-se da “acumulação prévia à acumulação capitalista, uma acumulação que não é resultado do modo de produção capitalista, mas seu ponto de partida” (Marx, 2013, p. 959).

grotescas e terroristas, e por força de açoites, ferros em brasa e torturas, a uma disciplina necessária ao sistema de trabalho assalariado. Não basta que as condições de trabalho apareçam num polo como capital e no outro como pessoas que não têm nada para vender, a não ser sua força de trabalho. Tampouco basta obrigá-las a se venderem voluntariamente. No evoluir da produção capitalista desenvolve-se uma classe de trabalhadores que, por educação, tradição e hábito, reconhece as exigências desse modo de produção como leis naturais e evidentes por si mesmas (Marx, 2013, p. 983).

O surgimento do capitalismo como modo de produção – ao contrário de uma evolução livre e natural das relações comerciais – demandou intensa intervenção do Estado, em especial das suas regulações jurídicas. Sem a instituição da propriedade privada dos meios de produção através do processo de cercamentos das terras comunais, uma sociedade fundada na divisão social do trabalho assalariado seria inimaginável (Rolnik, 2016; Deák, 2016).

Marx (1998), percebeu logo cedo a importância do Estado e do Direito para o exercício da dominação de classes. Já em “A ideologia Alemã”, obra escrita durante a juventude, há menção à simultaneidade do surgimento da propriedade privada moderna e do Estado moderno, “forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante [a burguesa, naquele caso] fazem valer seus interesses comuns [em especial a defesa de suas propriedades] e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época” (Marx, 1998, p. 74). Nesse mesmo sentido, o direito privado reduz as relações de propriedade a um simples ato de manifestação da vontade livre dos proprietários sob a forma de contrato.

Não por outra razão Mascaro (2018, p.294) argumenta que uma das descobertas fundamentais de Marx para o campo da política foi essa íntima relação entre a forma Estado (e Direito) moderno e a lógica capitalista: o Estado torna os indivíduos cidadãos livres e iguais, sujeitos de direitos e de deveres, proprietários de sua força de trabalho; surge, portanto, “como condição estruturante da exploração jurídica do trabalho”. Por sua vez, “o direito se constitui pela necessidade histórica de as relações produtivas capitalistas estabelecerem determinadas instâncias que possibilitem a própria reprodução do sistema” (Mascaro, 2018, p.298).

E, de fato, a justificação da legitimidade da propriedade privada é central nas obras dos filósofos contratualistas que assentaram as bases do Estado liberal. Rousseau (2000), a exemplo, aponta que o contrato social, o Estado moderno

[...] em lugar de destruir a igualdade natural, o pacto fundamental substitui, ao contrário, por uma igualdade moral e legítima toda a desigualdade física, que entre os homens lançará a natureza, homens que podendo ser dessemelhantes na força, ou no engenho [e, para o que aqui interessa, nos bens] tornam-se todos iguais pela convenção e por direito (Rousseau, 2000, p. 31).

Atribui-se a Locke (1994), o fundamento da propriedade moderna: a legitimidade da apropriação das coisas reside na propriedade que o homem tem sobre o seu próprio corpo e trabalho.

Ainda que a terra e todas as criaturas inferiores pertençam em comum a todos os homens, cada um guarda a propriedade de sua própria pessoa; sobre esta ninguém tem qualquer direito, exceto ela. Podemos dizer que o trabalho de seu corpo e a obra produzida por suas mãos são propriedade sua. Sempre que ele tira um objeto do estado em que a natureza o colocou e deixou, mistura nisso o seu trabalho e a isso acrescenta algo que lhe pertence, por isso o tornando sua propriedade. Ao remover este objeto do estado comum em que a natureza o colocou, através do seu trabalho adiciona-lhe algo que excluiu o direito comum dos outros homens. Sendo este trabalho uma propriedade inquestionável do trabalhador, nenhum homem, exceto ele, pode ter o direito ao que o trabalho lhe acrescentou, pelo menos quando o que resta é suficiente aos outros, em quantidade e em qualidade (Locke, 1994, p. 98).

Se o contrato de trabalho dá ao contratante do direito de propriedade sobre os frutos do trabalho do contratado, quando se trata da propriedade imóvel essa relação não é tão evidente precisamente porque ninguém produziu a terra, o que impossibilita um contrato com seu criador. Locke (1994), resolve esse problema com o argumento de que não se trata de ser criador da terra, visto que a terra pura e simples não possuía importância frente à sua abundância, mas dos frutos da terra, ou seja, transformá-la em unidade de produção (Souza Filho, 2021).

Percebe-se que mesmo Locke (1994), estabelece como limite para apropriação privada a existência abundante do mesmo bem em igual quantidade e qualidade. Na verdade, ao contrário do que parece, os limites da propriedade privada é tema que acompanha toda formulação que a pretenda legitimar. No entanto, argumenta, essa barreira à acumulação de terras para além da capacidade de trabalho é rompida por uma convenção propriamente humana: o “consentimento tácito e voluntário” de que, uma vez aceito o dinheiro como mediador que torna iguais as diferentes mercadorias, o excesso de terra retido por um homem possa ser por ele trocado:

[...] uma vez que o ouro e a prata, sendo de pouca utilidade para a vida do homem em relação ao alimento, ao vestuário e aos meios de transporte, retira seu valor apenas da concordância dos homens, de que o trabalho ainda proporciona em grande parte a medida, é evidente que o consentimento dos homens concordou com uma posse desproporcional e desigual da terra; através de um consentimento tácito e voluntário, eles descobriram e concordaram em uma maneira pela qual um homem pode honestamente possuir mais terra do que ele próprio pode utilizar seu produto, recebendo ouro e prata em troca do excesso, que podem ser guardados sem causar dano a ninguém; estes metais não se deterioram nem perdem nas mãos de seu proprietário. Esta divisão das coisas em uma igualdade de posses particulares, os homens tornaram praticável fora dos limites da sociedade e sem acordo, apenas atribuindo um valor ao ouro e à prata, e tacitamente concordando com o uso do dinheiro (Locke, 1994, p. 111).

O que se vê, portanto, é que em compasso com o desenvolvimento da propriedade mercantilista – para qual em muito contribuiu a colonização europeia das américas, bem como as novas rotas para as Índias – se ergue, também, um complexo jurídico-filosófico a partir do qual a propriedade passa a ser revestida de garantias de pleno e absoluto exercício consolidado com a formação dos Estados nacionais. Nessa transição é possível visualizar a transformação da ideia de propriedade privada da terra: de meio de obtenção de subsistência pelo trabalho a meio de produção de capital infinitamente acumulável (Souza Filho, 2021).⁴

Deák (2016), entendendo ser a ideologia um instrumento de obtenção do consentimento dos membros de uma sociedade para a manutenção da ordem estabelecida de modo a reduzir a necessidade de uso da violência (seja ela coercitiva ou explícita), aponta que o Liberalismo enquanto primeira ideologia do capitalismo emergente necessitava à época apenas demonstrar a superioridade de um regime de trabalhadores livres frente a servidão feudal.

Restou oculto, então, que a suposta “liberdade”, enquanto faculdade de dispor livremente de sua propriedade, era, na verdade, condição para a própria subsistência. Tentando preencher a lacuna deixada pela ideologia individualista é que surge a formulação *smithana* de uma “mão invisível” do mercado responsável por, de algum modo, converter a soma dos interesses comuns no interesse de todos (Deák, 2016).

Superado o problema da justificação da apropriação privada de forma desigual pela convenção humana do contrato, a reprodução da sociedade capitalista vem se dando por uma combinação da ação de instâncias fundamentais do mercado e do Estado, sempre segundo o princípio de sustentar a tendência à generalização da forma-mercadoria, estando por isso postulada a primazia do mercado (Deák, 2016).

A mobilização do espaço para permitir sua produção possui exigências severas. Ela começa, sabe-se, pelo solo, que é necessário de início arrebatar à propriedade de tipo tradicional, à estabilidade, à transmissão patrimonial. Não sem dificuldades e concessões aos proprietários (as rendas fundiárias). A mobilização se estende em seguida ao espaço, subsolo e volumes acima do solo. O espaço inteiro deve receber valor de troca. Ora a troca implica a permutabilidade. A trocabilidade de um bem faz dele uma mercadoria, análoga a uma quantidade de açúcar ou de carvão. Ela exige que ele seja comparável a outros bens e mesmo a todos os bens do mesmo gênero. O “mundo da mercadoria”, com seus traços, se estende das coisas e bens produzidos no espaço e de sua circulação e fluxo, ao espaço inteiro, que toma assim a realidade autônoma (na aparência) da coisa, do dinheiro (Lefebvre, 2006, p. 457).

⁴ A Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 decorrente da Revolução Francesa é comumente apontada como um marco da constituição liberal da propriedade privada: um direito natural, sagrado, absoluto, perpétuo, exclusivo e inviolável do qual ninguém pode ser privado salvo necessidade pública e mediante justa e prévia indenização, o que se extrai da leitura conjunta do seu preâmbulo e artigos 2 e 17°.

A liberdade no Estado moderno assenta-se unicamente na capacidade consciente de contratar, não sendo levadas em conta as necessidades básicas humanas – isso porque, como já apontava Lefebvre (2001), o sistema contratual mantido e aperfeiçoado pelo Estado enquanto poder, instância política, repousa justamente na propriedade privada da terra e do dinheiro. Daí se atribuir ao constitucionalismo burguês a fundação da forma atual do Estado (Harvey, 2013).

É o Estado que, através do Direito, confere legitimidade à moderna propriedade da terra através da formalização do contrato de transferência e das garantias para a concretização dessa transação enquanto negócio jurídico – o registro de imóveis, em especial, tem importância ímpar no processo de atribuição de valor de troca a ela: é o título válido que possibilita a dação em garantia para a obtenção de créditos junto ao capital financeiro (Souza Filho, 2021).

Uma das principais singularidades da terra enquanto valor de troca no capitalismo é que ela, servindo de base para a prática de outras atividades,

[...] é espaço preenchido que pode ser esvaziado para de novo se preencher e, curiosamente, vale mais quanto mais livre, mais vazio, disponível esteja. Por isso, tudo que está permanentemente sobre a terra, ocupando espaço, na lógica cruel da mercadoria, é atrapalho, inutilidade, obstáculo nefasto (Souza Filho, 2021, p. 107).

Nos termos até aqui colocados, podemos dizer que o modo de produção capitalista e a sociedade burguesa se erguem pela conjunção de três fatores principais: terra, capital e trabalho⁵. A terra e a propriedade da terra se apresentam, ao menos inicialmente, como condição de possibilidade e, simultaneamente, óbice ao desenvolvimento capitalista.

Não convém por ocasião do presente estudo investigar toda a complexidade da teoria das Rendas elaborada por Marx (2017) no Livro III de “O Capital”, posteriormente aprofundadas por tantos outros intelectuais marxistas. Cumpre, porém, nos aproximarmos de alguns aspectos que ajudam na compreensão da questão fundiária no capitalismo.

Em que pese ter tratado apenas da terra agrícola, ao tratar da Renda Fundiária, Marx (2017, p. 834) aduz ser ela uma “forma econômica específica, autônoma, da propriedade da terra sobre a base do modo de produção capitalista”. Mesmo não sendo produto do trabalho humano, possui preço e é trocada como mercadoria – o que se compra e vende, no entanto, não é a terra em si, mas o direito a uma renda fundiária por ela produzida. Seu fundamento está “no

⁵ Polanyi (2000, p. 94) sustenta que terra, trabalho e dinheiro são “mercadorias fictícias”: se a mercadoria é um objeto produzido para a venda no mercado, nenhum dos fatores de produção é, essencialmente, uma mercadoria; não obstante isso, esses elementos são comprados e vendidos em mercados, “sua oferta e procura são magnitudes reais”. Harvey (2013, p. 320) aponta que se considerarmos a renda como um tipo particular de juro, a terra se torna de fato uma forma de capital fictício, uma vez que “o que é negociado é um direito sobre as receitas futuras, o que significa um direito sobre os lucros futuros do uso da terra ou, mais diretamente, um direito sobre o trabalho futuro”.

monopólio de certas pessoas sobre porções definidas do globo terrestre como esferas exclusivas de sua vontade privada, com exclusão de todas as outras” (Harvey, 2013, p. 336).

Lefebvre (2001, p. 160), recordando o “radicalismo liberal (burguês) da Belle Époque” na França, apontar que embora a defesa da propriedade privada fosse um ponto em comum aos liberais, havia uma constante tensão entre proprietários fundiários e a burguesia industrial emergente a ponto, inclusive, de reivindicarem a necessidade de supressão da propriedade privada da terra, especificamente, na tentativa de pôr termo à “passividade” rentista que, ao contrário dos capitalistas industriais, explorava “o progresso para o qual ele em nada contribui e pelo qual ele nada arrisca” (Lefebvre, 2001, p. 162).

Essa visão, no entanto, é facilmente combatida: atacar a propriedade privada da terra pode conduzir ao questionamento da legitimidade das outras formas de propriedade. Em razão disso é que uma das ideologias burguesas largamente difundida é a de garantia do acesso dos trabalhadores à moradia ao argumento da sua privacidade e inviolabilidade – a propriedade da terra tem, portanto, papel ideológico e legitimador das demais formas de propriedade (Harvey, 2013).

Ademais, uma vez tratada unicamente como ativo financeiro (capital que rende juros), não há, ainda, passividade dos proprietários fundiários: eles estarão a todo momento buscando impor à terra o seu “melhor e mais elevado uso” para extrair as mais elevadas rendas. Há, portanto, uma cooperação entre proprietários e capitalistas: a busca de um por uma renda aumentada conduz à necessidade de busca por um lucro também aumentado. Nem por isso ela não pode vir a ser, em determinados momentos, destrutiva para o próprio capital – especulações “insanas” são sempre uma possibilidade (Harvey, 2013).

Não obstante isso, com as lutas em prol do reconhecimento de direitos e a entrada da classe operária na cena política, conquistou-se a imposição de certas limitações e obrigações positivas à propriedade privada, mitigando a noção absolutista que vinha sendo construída até então (Ribeiro, A., 2020).

Essas transformações foram iniciadas já com a Constituição Mexicana de 1917 e na Constituição de Weimar de 1919 na Alemanha, que inauguram o chamado “constitucionalismo social”. “Do velho Estado regulador, passamos para o Estado promovedor”, transformação que ganharia escala com Keynes a partir dos anos 1930 e, especialmente, no pós segunda-guerra. Esse movimento, no entanto, é apontado como uma “solução de compromisso”, um acordo de classes necessário para controlar os ânimos revolucionários do operariado organizado que se concretizaria através de programas de bem-estar voltados para a habitação, saúde e educação (Strek, 2022).

Nesse movimento de “publicização do Direito Privado” e “privatização do Direito Público”, o direito de propriedade individual sofreu restrições nunca vista de modo que se chegou a falar inclusive de uma “superpropriedade pública” e de um esvaziamento/confisco da propriedade em virtude de expropriações sem o pagamento de indenizações ou em desacordo com o procedimento de desapropriação (Habermas, 1984).

É cediço, no entanto, que o desenvolvimento capitalista ocorreu (e ocorre) de modo distinto em cada formação social e econômica, de modo que a emergência e consolidação da propriedade privada da terra não poderia fugir a essa mesma regra: “sua história [a da expropriação das terras dos camponeses no processo de acumulação primitiva] assume tonalidades distintas nos diversos países e percorre as várias fases em sucessão diversa e em diferentes épocas históricas” (Marx, 2013, p. 963).

As descobertas de Marx (2011) quando da investigação da transição feudalismo-capitalismo na Inglaterra, em que pese sua importância para a compreensão da lógica de funcionamento desse modo de produção, não explicam a criação do proletariado em um sem-número de formações sociais, especialmente quando se trata de ex-colônias.

Uma das poucas passagens referentes a outros modos como particularmente fez-se emergir o capitalismo se encontra nos “Grundrisse”, quando Marx comenta sobre a teoria das colônias de Wakefield posta em prática na Austrália: lá o preço da terra foi encarecido para impedir que os trabalhadores tivessem acesso facilitado aos meios de subsistência, forçando-os à dinâmica de assalariamento. O que interessa para Marx nesse momento, no entanto, não são as singularidades do processo, mas o fato de que ele confirma a tese de que o capital cria a renda da terra como pressuposto para o trabalho assalariado (Marx, 2011).

Não foi esse, porém, o método de colonização empregado nos Estados Unidos da América, por exemplo. Neles as terras livres⁶ puderam ser ocupadas livremente pelos colonos vindos da Europa. Não teria havido a quebra de um modo de produção anterior, com um modo de vida consolidado (a exemplo do medieval/feudal europeu) que oferecesse resistência à sua substituição pelo capitalismo (Lefebvre, 2001).

Na verdade, a história da propriedade privada da terra no capitalismo segue sendo questão “obscura e confusa” e “ênfase de grandes controvérsias nas sociedades em que elementos pré-capitalistas estão fortemente entrincheirados”, onde “a propriedade fundiária

⁶ Lefebvre (2001) faz essa abstração apenas relacionando-a à inexistência de grandes unidades de produção agrícola pelos povos indígenas que originalmente ocupavam o território.

exerce uma influência independente poderosa e ainda reina a aliança entre uma oligarquia rural e uma burguesia” (Harvey, 2013, p.320).

A propriedade fundiária só perdeu relativamente sua importância em países que realizaram em larga medida uma reforma agrária; onde isso não ocorreu, os grandes latifúndios possuem especial contribuição para o “caos político no qual se debatem numerosos países” (Lefebvre, 2001, p. 164). “Nessas sociedades, a tese de Rey ainda é válida, indicando que as relações na terra foram extraordinariamente lentas em sua adaptação aos ditames das relações de produção puramente capitalistas em muitas áreas do mundo” (Harvey, 2013, p. 320).

No caso latino-americano podemos ver aí, também, aproximações e distanciamentos na tratativa da propriedade privada da terra em cada país. Souza Filho (2021) aponta que quase todos os países latino-americanos legislaram sobre reforma agrária, resultantes da luta de classes internamente ou mesmo de influências externas. Ponto comum entre elas é o reconhecimento de que “a propriedade obriga e a obrigação do proprietário é cumprir determinada função social⁷, com este ou outro nome” (Souza Filho, 2021, p. 122). Diferenciam-se, no entanto, quanto à sanção por descumprimento da obrigação legal: se, por um lado, a punição é a desconstituição do direito de propriedade, em outras o instrumento aplicável é a desapropriação com o pagamento de justa indenização, premiando o transgressor.

Essas questões no caso brasileiro possuem especial relevância para o presente estudo e é a elas que nos dedicaremos a partir de agora. As interpretações sobre a emergência do capitalismo no Brasil são diversas e esse tema ocupou (e ocupa, ainda que em menor grau) espaço importante nos debates marxistas sobre a questão nacional.

Uma primeira corrente de interpretação entendia que, não obstante a importância do capital comercial na colonização brasileira, por aqui ele não teria conseguido se desenvolver, tendo de se submeter à estrutura e ao poder feudal estabelecido por Portugal. Dessa relação teria surgido o latifúndio, estrutura típica de formações pré-capitalistas, marca do atraso brasileiro e que deveria ser combatido para possibilitar a emergência do capitalismo. Seria necessário, portanto, uma aliança entre camponeses e burguesia cafeeira contra a elite rural escravista:

⁷ Comparato (2000) afirma que a noção função social da propriedade remonta às próprias bases que sustentaram a exaltação da propriedade privada enquanto direito humano: os constitucionalistas liberais colocavam o direito à propriedade como fundamental para a privacidade, liberdade e subsistência do homem. Logo, cabe verificar no caso concreto se a propriedade está cumprindo o seu papel de direito humano ou se está servindo apenas de mero instrumento de poder de uns sobre outros. Exemplificando, entende o jurista ser “evidente contra-senso que essa qualificação [de propriedade enquanto direito humano] fosse estendida ao domínio de um latifúndio improdutivo, ou de uma gleba urbana não utilizada ou subutilizada, em cidades com sérios problemas de moradia popular” (Comparato, 2000, p. 141).

somente uma reforma agrária nos moldes europeus permitiria a transição do feudalismo colonial para o capitalismo (Stédile, 2011).

Em contraposição a essa tese desenvolveram-se uma série de formulações (que também divergem entre si) apontando a inexistência de feudalismo no Brasil. Haveria, na verdade, desde o início um empreendimento colonial de pilhagem e de produção para o mercado externo que, em decorrência disso, tem como consequência posterior uma sociedade subdesenvolvida, dependente, lenta ou mesmo desigual, porém capitalista (Stédile, 2011).

O resgate de algumas dessas ideias nos ajuda a compreender não apenas a complexidade do processo de acumulação primitiva originária no Brasil, mas também as consequências do modo específico com que a propriedade da terra vem sendo apropriada, legitimada e fortalecida ao longo de toda a história da sociedade brasileira.

A colonização portuguesa na América nasce já financiada pelo capitalismo comercial europeu. O processo de invasão adotou a cooptação e a repressão como tática e são vastos os registros na literatura sobre as tentativas de dominação dos povos indígenas. Instituiu-se o que posteriormente denominou-se *plantation*, um modo de organização da produção implantado largamente nas colônias tendo por características a produção via monocultura em latifúndios utilizando mão de obra de baixo custo (no caso brasileiro, mão de obra escravizada – daí ser chamada por Gorender (2012) de “escravismo colonial”), voltada para o mercado externo.

A mão de obra nativa foi inicialmente empregada de forma livre e esporádica na extração de pau brasil. Tão logo instaurada a agricultura, a escravização indígena foi institucionalizada e posteriormente substituída pela africana em virtude da resistência e de uma suposta “inadaptabilidade” daquela da mão de obra (Furtado, 2003; Holanda, 1989).

A ocupação do território colonial, por sua vez, foi realizada inicialmente através da sua fragmentação em 14 (quatorze) grandes lotes de terra e custodiadas aos nobres de maior confiança do Rei. Posteriormente, a ocupação da terra foi regulamentada pelo instituto feudal português das Sesmarias⁸. Através dele, a Coroa Portuguesa concedia terras àqueles capazes de cumprir obrigações de demarcação e cultivo, incentivando a ocupação (Chaves, 2000; Milano, 2016).

Marés (2003) observa que se o objetivo das sesmarias no território de Portugal era obrigar a retomada do cultivo a terras que haviam sido abandonadas (o que é compatível com

⁸ “Sesmarias são propriamente dadas de terras, casas ou pardieiros, que foram ou são de algum senhorio, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora o não são. As quais terras e os bens assim danificados e destruídos podem e devem ser dados em sesmaria pelos Sesmeiros, que para isso forem ordenados” (Ordenações Filipinas *apud* Marés, 2003, p.31).

o argumento anteriormente exposto de que o fundamento da propriedade privada da terra é o trabalho humano realizado sobre ela), no Brasil ela foi utilizada como instrumento de conquista, desbravamento, ocupação e extração de riqueza, limitando a ocupação e concentrando a produção, segundo o interesse do capital mercantil. Eis, então, uma primeira contradição aparente que se dissolve quando se percebe que ela se insere no movimento de emergência do modo de produção capitalista tanto em Portugal quanto no Brasil.

A partir do encerramento do Regime de Sesmarias em 1822 por meio da Resolução Nº 76 redigida por José Bonifácio de Andrada e Silva⁹, com a assinatura do então Príncipe Regente D. Pedro I, iniciou-se um período de completa ausência de regulamentação sobre a apropriação do solo. No plano prático, porém, os efeitos foram mínimos. Isso porque a mera proibição da concessão de novas sesmarias de modo algum impedia a expansão informal dos grandes latifúndios.

Com a Lei Eusébio de Queiroz (Lei nº 581/1850), fruto de pressões tanto internas quanto externas, foram estabelecidas medidas repressivas contra o tráfico de escravos, o que conduziu ao fim do regime escravista (Brasil, 1850a). Assim, a partir da Lei de Terras (Lei nº601/1850), o fundamental para o domínio econômico passou a ser o domínio da terra: inseriu-se no ordenamento jurídico brasileiro a concepção moderna de propriedade privada, estabelecendo a terra como mercadoria (Brasil, 1850b).

Ao mesmo tempo, dispôs-se sobre a revalidação de sesmarias (reafirmando o compromisso com as elites rurais), a legitimação de posses (determinando, ainda, o retorno ao Império das terras públicas irregularmente ocupadas e não legitimadas pelo novo diploma), além da importação de colonos e a transição para um regime de assalariamento (Bechtluft, 2018). Como aponta Martins (2013, p. 49) “a renda, até então capitalizada no escravo, tornava-se renda territorial capitalizada. Se no regime sesmarial, o da terra livre, o trabalho tivera que ser cativo; num regime de trabalho livre a terra tinha que ser cativa”.

⁹ Já em 1821, José Bonifácio entendia ser urgente a criação de nova legislação que redesenhasse a forma de aquisição e distribuição de terras. Em documento coletivo também por ele assinado intitulado “Lembranças e apontamentos do Governo provisório da Província de S. Paulo para os seus deputados”, fazia-se a seguinte recomendação: “11º - Considerando quanto convém ao Brasil em geral, e a esta província em particular, que haja uma nova legislação sobre as chamadas sesmarias, que, sem aumentar a agricultura, como se pretendia, antes tem estreitado e dificultado a povoação progressiva e unida, porquanto há sesmaria de 6, 8 e mais léguas quadradas possuídas por homens sem cabedais e sem escravos, que não só as não cultivam, mas nem sequer as vendem e repartem por quem melhor as saiba aproveitar, originando-se daqui que as povoações do sertão se acham muito espalhadas e isoladas por causa dos imensos terrenos de permeio, que se não podem repartir e cultivar por serem sesmarias, seguindo-se também daqui viver a gente do campo dispersa e como feras no meio de brenhas e matos, com sumo prejuízo da administração da justiça e da civilização do país [...]”(Brasil, 1821, p. 9-10).

Apesar da abolição, a situação da população negra permaneceu crítica. A interpretação sociológica tradicional é de inicialmente submetidos à exaustiva mão-de-obra escrava e temerosos da morte por exaustão, com o tempo, os negros passaram a poupar suas forças de trabalho e a cultivar “o ócio e a recreação” (Ribeiro,1995).

Essa posição, no entanto, não é unânime. Não obstante haver à época um suposto despreparo dos ex-escravizados para o trabalho livre, era o preconceito racial que ditava o tratamento diferenciado: “o escravo africano é marcado pela cor, esta é como um rótulo” (Sodré, 2011, p.119-120) e a sua presença era vista, por si só, como fator que rebaixava o trabalho livre. Na impossibilidade de explicar as causas e efeitos da não integração da população negra, “a consciência do nosso povo é alimentada por abstrações: a preguiça brasileira, a luxúria brasileira, o gosto do ócio e não do negócio, a influência climática como anestésico, a abundância de recursos naturais tornando desnecessário o esforço de trabalho etc.” (Sodré, 2011, p.119-120).

Já Martins (2010) sustenta que as novas relações de produção fundamentadas no trabalho livre demandavam a introdução de mecanismos de coerção inovadores, buscando legitimar a exploração da força de trabalho. “Mais do que a emancipação do negro cativo para reintegrá-lo como homem livre na economia de exportação, a abolição o descartou e minimizou, reintegrando-o residual e marginalmente na nova economia capitalista que resultou do fim da escravidão”. Nesse cenário, não encontrava espaço o trabalhador que via a liberdade como uma negação do trabalho; ao contrário, era valorizado aquele que encarava o trabalho como uma virtude da liberdade. Essa dinâmica complexa destaca as transformações nas relações de produção pós-abolição, ressaltando a importância da percepção e aceitação do trabalho livre na adaptação à nova ordem econômica (Martins, 2010).

De todo modo, o entendimento ordinário é de que não havia um exército de reserva formado no campo que pudesse suprir a demanda por trabalhadores assalariados e que, mesmo onde houvesse, não seria fácil lidar com o aumento do preço da força de trabalho em virtude dessa demanda explosiva (Gorender, 2013).

A solução foi, para além da importação de mão de obra estrangeira já acostumada à dinâmica de assalariamento, o estabelecimento como regra de uma relação ímpar no campo: tanto colonos paulistas quanto moradores/trabalhadores livres do Nordeste eram remunerados

de forma indireta, recebendo terra para cultivo de subsistência, moradia gratuita e recebiam um salário “não-capitalista”¹⁰ (Gorender, 2013).

Em síntese, é o trabalhador rural quem prepara a terra dos proprietários/empresários para as lavouras permanentes, cultivando, nesse processo, lavouras temporárias de subsistência. É ele também quem planta o café, ficando o colono responsável pela colheita, recebendo, unicamente por esse ato, salário em dinheiro. Essa acumulação primitiva via “expropriação do excedente que se forma pela posse transitória da terra [por colonos e trabalhadores livres, verdadeira] transferência de trabalho morto” (Oliveira, 2003, p.29, acréscimo nosso). Como consequência, há o rebaixamento do preço dos produtos agrícolas e, conseqüentemente, o custo de reprodução da força de trabalho no campo e na cidade – essencial para a acumulação urbano-industrial (Martins, 2003; Oliveira, 2003).

Todavia, nenhuma importação de mão de obra estrangeira existiria se não se tivesse criado um mercado de terras capaz de a um só tempo financiar a colonização agrícola e legitimar a propriedade da terra, negando o acesso à propriedade tanto para os colonos quanto para a maioria dos trabalhadores livres, que viviam “totalmente sob controle dos grandes proprietários de terra e seus exércitos particulares” (Holston, 2013, p.139). É dizer: se se toma em conta apenas a situação dos trabalhadores livres, na transição do Império para a República eles tiveram a cidadania civil restringida e não ampliada.

Por outro lado, a Lei de Terras em nada alterou o cenário de concentração de terra: o número de sesmarias revalidadas e de posses legitimadas foram inexpressivos. É que, apesar das ideias de reestruturação do acesso à terra e repressão aos abusos dos sesmeiros trazida pelo diploma – muito influenciado pelas já citadas ideias de José de Bonifácio – não se mostrava conveniente recém independente Reino do Brasil atingir sobremaneira a aristocracia fazendária que lhe garantia a ocupação e segurança do território, bem como expandia cada vez mais a produção agrícola necessária para a geração de riquezas.

Não bastasse isso, apesar da proibição de aquisição de terras devolutas por outro meio que não a compra, não raros colonos se apossavam de terras para a constituição de pequenas unidades agrícolas cultivadas por homens livres. A ocupação do solo, portanto, continuou a se desenvolver de forma “desordenada”, contribuindo para a consolidação de uma estrutura fundiária desigual (Holloway, 1984 *apud* Cavalcante, 2005).

¹⁰ O autor entende que essa dinâmica de “trabalho livre não-assalariado” corresponde a um modo de produção específico que intermedeia a transição do escravismo colonial para o modo de produção capitalista no Brasil, o que se daria com a consolidação das empresas do café (Gorender, 2013).

O que se vê mais tarde é a transferência para as cidades tanto do poder dos proprietários de terras quanto das “massas empobrecidas provenientes do campo” (Pochmann, 2020 p. 109). Isso porque a industrialização emerge de um “‘pacto estrutural’ entre antigos proprietários rurais e a burguesia urbana” em que a regulação das relações de trabalho se deu apenas em relação às atividades realizadas na cidade, deixando intocada a intensa concentração fundiária resultante do modelo econômico anterior (Maricato, 1996, p.39). Daí diversos autores apontarem a concentração fundiária no campo, o descaso com a situação do trabalho rural e a modernização de setores agroexportadores como vetores do êxodo rural no Brasil.

Quanto ao mercado de terras no Brasil, ele é por boa parte da história brasileira uma ficção. A exigência do registro em cartório, em que pese tenha contribuído fortemente para a conversão da propriedade da terra em ativo financeiro – em especial a partir da regulamentação da hipoteca com a Lei nº 1.237 de 1864 – ao contrário de fomentar a emergência de um mercado fundado na segurança jurídica concedida pela formalidade, acabou por criar um dos “mais antigos e rentáveis negócios patrimonialistas do capitalismo brasileiro” (Tavares, 2000, p. p.144): o cartório de registro de imóveis, responsáveis pela formalização e atribuição de “fé pública” a negócios fraudulentos¹¹ que, legitimados, expulsam milhares da terra.

Essas singularidades da acumulação primitiva no Brasil permitem compreender que, diferentemente do que aconteceu no modelo clássico implementado em outros países, não houve verdadeira separação e oposição entre, de um lado, proprietários da terra e, de outro, proprietários de capital.

Mais do que se aliarem na formação de uma hegemonia dominante, no esquema brasileiro em certo grau eles se fundiram: é possível citar vários exemplos de grandes proprietários de terra que se tornaram empresários dos mais diversos ramos (construção de ferrovias, fundação de bancos, de indústrias e de empresas comerciais) (Martins, 2003). Aponta-se, ainda, indícios de “aburguesamento” dos “senhores rurais” desde a expansão da grande lavoura, quando estes passam a ganhar projeção “no cenário econômico das cidades e no ambiente político da Corte ou dos governos provinciais” (Fernandes, 2006, p.45).

A posição que historicamente o agronegócio e o extrativismo ocuparam e ocupam na economia brasileira inseriu os donos da terra junto aos donos do Estado e do dinheiro no pacto

¹¹ No mesmo sentido, ao tratar do sistema de registro de terras brasileiro, Maricato (2008,) revela que “a confusão no sistema de registro de terras é notável: cercas se movem, ampliando largamente ou superpondo propriedades [...]. Vários registros sobre o mesmo pedaço de terra (configurando alguns andares de títulos sobre a mesma gleba) obrigam governos a pagar diversas indenizações pelo mesmo objeto. [...] Propriedades podem se deslocar de um local para outro. Precatórios sobre terras desapropriadas podem resultar, findo o processo judicial, em “superindenizações” com valores dez vezes acima do preço corrente de mercado.”

de dominação das elites nacionais (Tavares, 2000). É essa tradição que faz com que na formação socioeconômica brasileira, capitais não-industriais permaneçam ativos e legitimados pelo Estado brasileiro através de pactos políticos que, a exemplo, mantiveram intocada a estrutura fundiária, sendo a concentração e a especulação fundiária formas de extração de rendas fundiárias e monetárias que travam o acesso da maioria da população a direitos (Brandão, 2016).

Assim como os senhores de escravos bloquearam reformas na estrutura fundiária¹², a oligarquia agrarista vetou pela Contrarrevolução Paulista, em 1932, a possibilidade de modernização no campo, defendida por parte do movimento tenentista (Pochmann, 2020).

Décadas mais tarde, frente à possibilidade de implementação das Reformas de Base pelo governo João Goulart, a Sociedade Rural Brasileira, entidade de defesa de grandes proprietários de terra, organizou a “Marcha da Família com Deus pela Liberdade”, decisiva para a consumação do Golpe Militar em 1964 (Martins, 1994).

Em 30 de novembro foi sancionada pelo então presidente General Castelo Branco o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) dispôs justamente sobre a reforma agrária, impondo o cumprimento da função social como condição para o exercício do direito de propriedade¹³, estabelecendo a necessidade de observância, simultaneamente, de requisitos para a sua configuração, além de determinar a criação do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) – atual Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) – responsável pela desapropriação e pela implementação de programas públicos de colonização¹⁴ (Brasil, 1964b).

Mais cedo no mesmo mês havia sido alterada a dinâmica de desapropriação que nos acompanha desde a Constituição do Império de 1824¹⁵, acrescentando diversos dispositivos à Constituição de 1946: a partir de então, a União passou a ter competência exclusiva¹⁶ para

¹²Na verdade, já nas discussões que culminaram na Lei de Terras de 1850 havia quem advogasse pela entrega de terra a título gratuito aos trabalhadores como forma de dissolver o latifúndio e impulsionar a conversão da elite agrária em burguesia industrial (Martins, 2003, p.174).

¹³Santana (2008) aponta ser a oposição entre a forma mercadoria da terra e uma pretensa submissão desta a uma função social uma das contradições fundamentais que emergem do complexo de disputas sociais em torno do espaço.

¹⁴“Toda a atividade oficial ou particular, que se destine a promover o aproveitamento econômico da terra, pela sua divisão em propriedade familiar ou através de Cooperativas” (Brasil, 1964b).

¹⁵Assim dispunha em seu art. 179, XXII: “E’garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indenizado do valor della”. A única ruptura relevante em relação à propriedade privada nesse meio tempo se deu na Constituição de 1934 que influenciada pelas constituições mexicana e alemã anteriormente apontadas dispôs em seu art. 113, 17): “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”. Não modificou, porém, os termos da desapropriação.

¹⁶Em que pese não tratem expressamente a competência para desapropriar, a nossa interpretação extraída das Constituições anteriores é a de que ela poderia ser realizada por todos os níveis da administração, desde que prevista em lei.

desapropriar imóveis rurais e, em se tratando de latifúndio, a indenização prévia e justa seria paga em títulos especiais da dívida agrária, resgatáveis em no máximo 20 anos, com exceção das benfeitorias úteis e necessárias, que deveriam ser pagas em dinheiro (art. 141§16 c/c 147, §§1, 3 e 4 da CF/46 com redação dada pela EC nº10/64).

A modernização conservadora em relação à Reforma Agrária se seguiu, ainda, durante a vigência da Constituição de 1967, quando tanto o Ato Institucional nº 9 de 1969, modificando o art. 157 daquele diploma, quanto o art. 161 da Emenda Constitucional nº1 de 1969 removeram o caráter prévio da indenização.

Nem mesmo a reabertura democrática após décadas de repressão e autoritarismo conseguiu impor uma maior limitação à propriedade que possibilitasse uma reforma fundiária. O resultado da disputa entre conservadores e progressistas¹⁷, quando da definição da propriedade enquanto um direito individual fundamental, foi a manutenção da regra geral de legitimação:

Art.5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXII - é garantido o direito de propriedade;
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;
XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição (Brasil, 1988).

As especificidades relativas à função social, bem como do procedimento de desapropriação aplicável em caso de seu descumprimento foram tratadas em títulos específicos direcionados à Política Urbana e à Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.

Em relação à propriedade privada rural, saiu vencedora proposta alinhada à posição conservadora sustentada pela União Democrática Ruralista - UDR, entidade que, representando a grande massa dos proprietários rurais brasileiros, reuniu entre 30 e 50 mil manifestantes na “Caminhada Cívica” ou “Marcha sobre o congresso”, maior mobilização explícita de pressão durante a Constituinte. Em documento intitulado “A produção é intocável”, a UDR apresentava como diretriz “não vir a terra produtiva, em nenhuma hipótese ou a qualquer título, se sujeitar à desapropriação” (Pilatti, 2016, p. 95).

Tratou-se, pois, de afirmar ser a propriedade produtiva, qualquer que seja a sua dimensão, insuscetível de desapropriação (art. 185 CF/88) e de determinar a edição de uma lei

¹⁷O processo é relatado minuciosamente por Adriano Pilatti em “A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo”, publicado em 2016.

para estabelecer tratamento diferenciado às terras produtivas, com o objetivo de flexibilizar as normas atinentes à função social¹⁸. Como bem aponta Maria da Conceição Tavares (2000), o eterno debate sobre produtividade tem o único sentido de “protelar qualquer avanço sério da tese sobre uso social da terra”.

Quanto à função social da propriedade rural em si, substituiu-se “níveis satisfatórios de produtividade” (exigido pelo Estatuto da Terra) por “aproveitamento racional e adequado”, somando-se a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, a observância das disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (Brasil, 1988).

Uma interpretação restritiva dos arts. 184, 185 e 186 da CF/88 permite sustentar que apenas o descumprimento da função social por um latifúndio improdutivo justifique a sua desapropriação e desde que seja promovida pela União e tenha a finalidade estrita de Reforma Agrária. Nesse caso, o pagamento deveria ser feito mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, mantida a indenização em dinheiro das benfeitorias úteis e necessárias (Brasil, 1988).

Souza Filho (2021) aponta que essa visão deveria parecer tosca para qualquer um que interpretasse esses dispositivos à luz dos demais da Constituição, em especial dos objetivos fundamentais da República¹⁹ e da própria finalidade da ordem econômica²⁰, não fosse um problema: a ideia de que toda e qualquer propriedade rural que produza riqueza e dê lucro “seja insuscetível de desapropriação e de qualquer outra restrição legal, independentemente de exercer sua função social” está em perfeita consonância com a ideologia dominante da propriedade absoluta.

Neste ponto, é esclarecedor o apontamento feito por José de Souza Martins:

¹⁸ Somente anos mais tarde foi editada a Lei 8.629/1993, estabelecendo critérios para auferimento da produtividade e do aproveitamento racional e adequado de forma mecanicista, desvinculando a produtividade da função social (Souza Filho, 2022). O interessante é perceber que em 2007 a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil ajuizou no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3865 sustentando a inconstitucionalidade da exigência simultânea dos requisitos de produtividade e da função social. O pedido foi julgado improcedente somente em setembro de 2023, resolvendo a controvérsia, ainda que momentaneamente.

¹⁹ Nos termos do art. 3º da Constituição Federal, “constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (Brasil, 1988).

²⁰ Segundo o art. 170 da Constituição Federal, “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (Brasil, 1988).

O latifundiário não está interessado em terra, mas em renda da terra, o que é uma coisa um pouco diferente do que no geral se supõe. Desde o fim do regime militar começa a se evidenciar algo estranho nesse sentido. Fazendeiros começam a procurar o Inca para pedir que sua fazenda seja desapropriada. Essas ocorrências começaram a desqualificar o recurso da desapropriação por interesse social como legítimo instrumento de reforma agrária. Há alguma coisa errada com o recurso da desapropriação. Ou seja, os fazendeiros querem ser desapropriados porque a desapropriação não fere seus interesses como proprietários de terra, legítimos ou não. A desapropriação passou a ser, em alguma medida, um recurso de reforma agrária que não alcança o núcleo da questão agrária, a renda da terra, não raro renda especulativa, que toda a sociedade deve pagar e que, no fim, o próprio assentado deve pagar. Nesse sentido, as superindenizações o indicam, a desapropriação pode ser, indiscutivelmente, um alto negócio para quem é desapropriado. De modo que, do ponto de vista dos benefícios ao latifúndio, essa ação do governo já não é diferente da transferência de terras por meio do mercado: a renda da terra é o que de fato se negocia no mercado. De modo que insistir exclusivamente na desapropriação por interesse social, tal como definida na Constituição e nas leis, pode significar, também, um apoio incondicional ao latifúndio especulativo, a terra de negócio, e ao que há de mais iníquo na nossa questão agrária, que é uma anômala e até amoral renda da terra (Martins, 2012, p. 201-202).

Em relação à propriedade urbana, é inegável que a Constituição de 1988 represente avanços quando comparada com as anteriores: somente com ela passamos a ter dispositivos específicos voltados para o desenvolvimento territorial e a gestão urbana. Trata-se de uma conquista popular que se origina da atuação do Movimento Nacional de Reforma Urbana na Subcomissão da Questão Urbana e de Transporte da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). O movimento reuniu 63 entidades ligadas a movimentos sociais urbanos, igreja, sindicatos e associações que à época emergiram da luta pela superação da desigualdade no acesso à cidade decorrente da urbanização acelerada, concentradora e segregadora no Brasil (Koury; Oliveira, 2021).

Não obstante isso, a conjuntura não era das mais favoráveis: os trabalhos naquela comissão eram diretamente pressionados setor empresarial imobiliário e de construção civil, em especial pela presença empresário Sergio Naia e do deputado Sérgio Nahas a eles ligados (Quinto Jr., 2003). Nos dizeres de Carlos Moacyr Gomes de Almeida, membro do Conselho Diretor da Câmara Brasileira da Indústria da Construção, as propostas populares constituíam verdadeira “ameaça ao regime de propriedade e à operação privada de nossa economia” (Koury; Oliveira, 2021, p. 9).

O resultado foi que, em relação à função social da propriedade urbana e a dinâmica de desapropriação pelo seu descumprimento, os avanços foram devidamente contidos: vinculou-se a função social da propriedade urbana à observância das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, instrumento de política urbana obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, conforme se extrai do art. 182, §§1º e 2º (Brasil, 1988).

Já a regra geral quanto ao pagamento das indenizações por desapropriação de imóveis urbanos, segundo estabelece o art. 182, §§3º e 4º, é que ele seja feito de maneira prévia e em dinheiro, só sendo possível a desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública (que só podem ser emitidos após aprovação do Senado Federal) em caso de inércia do proprietário após ser instado pelo Município, através de lei específica, a promover o adequado aproveitamento do solo e depois de esgotadas as demais formas de sanção (parcelamento compulsório e imposto progressivo no tempo).

É dizer: se na Constituição de 1988 a dinâmica de desapropriação da propriedade rural se manteve praticamente inalterada (chegando até mesmo a regredir em certos aspectos em relação à anteriormente estabelecida na ditadura militar), o destino da propriedade urbana foi igualmente semelhante – surtindo poucos efeitos práticos no sentido da realização de uma reforma fundiária.

A intenção dos conservadores, que era a de transformar esse princípio em uma mera figura retórica, já que as experiências de gestão democrática e participativa dos Municípios tinham se mostrado amplamente ineficaz quanto a reversão do padrão excludente de desenvolvimento urbano, de certo modo se cumpriu. Na impossibilidade de aprovar texto mais progressista, a saída encontrada pelo Movimento Nacional por Reforma Urbana (MNRU) foi redirecionar os esforços para fomentar nas administrações municipais a formulação de planos diretores participativos (Fernandes, 2008).

Os planos que, na teoria, deveriam demonstrar tecnicamente o conhecimento minucioso dos problemas da cidade e apontar para a melhor execução da política urbana pelo Município, na verdade segue servindo, essencialmente, como instrumento ideológico: o debate segue pautado por uma minoria e somente o zoneamento urbano, especialmente quando atinente à designação de novas áreas destinadas para a valorização do valor e que devem ser observadas pelo setor privado possuem algum efeito prático; as obras, serviços e medidas administrativas estrategicamente planejadas pela administração municipal, não sendo impositivas, seguem sendo ignoradas (Villaça, 1999).

Todo esse emaranhado serve à conclusão de que a questão da terra no Brasil é fruto de uma “questão financeira”: a terra não se redistribuiu porque se tornou extremamente cara em virtude da “expectativa de valorização”. Sendo assim, uma reforma fundiária dependeria, inicialmente, da quebra da expectativa de valorização. Sem ela, qualquer modelo fundado na desapropriação pela compra pelo Estado inevitavelmente fracassará (Rangel, 1986).

Nos dizeres de Maria da Conceição Tavares (2000, p. 143), “o capitalismo brasileiro não conseguiu nunca completar a conversão das três “mercadorias especiais” – terra, trabalho

e dinheiro -, transformando-as em mercadorias gerais “universalizantes”. Em uma sociedade em que só é cidadão quem é proprietário, a oposição entre poucos cidadãos-proprietários e um sem-número de não-cidadãos configura uma cidadania precária. A propriedade latifundista da terra foi [e segue sendo] um dos entraves a uma transformação mais profunda do país, visto que o próprio sistema político brasileiro historicamente centrado na propriedade da terra, de tradições patrimonialistas e clientelista, impede a constituição tanto de uma verdadeira sociedade civil quanto de cidadãos (Oliveira, 1978; Martins, 1994).

O direito de propriedade é, portanto, um ponto chave na análise da cidadania diferenciada brasileira, caracterizada historicamente por ser abrangente na filiação, mas extremamente desigual na distribuição de direitos (Holston, 2013).

Apesar da aparência, a propriedade privada individual e absoluta da terra – que se apresenta tanto como causa quanto consequência última da regularização fundiária – não é natural, mas uma construção histórica espacialmente localizada.

Apesar de surgir durante a transição do feudalismo para o capitalismo na Europa, com o colonialismo a propriedade privada foi imposta a diversas formações sociais na tentativa de fazer surgir nestas as condições necessárias exigidas para o desenvolvimento do modo de produção capitalista. Dentre essas condições, a restrição ao livre acesso à terra e à subsistência para compelir ao assalariamento é central.

Não obstante isso, é também esse fato que permite a emergência de uma “cidadania insurgente” que se constrói, por exemplo, no desenvolvimento das ocupações urbanas, em que se estabelece, pela via da ilegalidade, uma relação complexa entre pobres urbanos que reivindicam o direito de viver nas cidades e as elites que a incorporam como técnica política, estabelecendo a dinâmica de certeza e previsibilidade da legalização do ilegal (Holston, 2013), questão que será abordada mais à frente.

Antes disso, porém, faz-se necessário adentrar nas complexas relações entre campo e cidade para que se possa compreender o recorte urbano realizado na presente pesquisa.

2.2 Do campo para a cidade? Industrialização e urbanização planetária

Há uma tendência histórica de tratar campo e cidade como sendo estruturas separadas e antagônicas. A difusão dessa oposição costuma ser atribuída à economia clássica, em especial a Smith (1996) que, abordando o surgimento da divisão do trabalho, apontou caber ao campo a função de fornecer os meios de subsistência e materiais de manufatura à cidade, que, por sua vez, retribuiria com produtos manufaturados.

Essa mesma ideia é desenvolvida por Marx e Engels em “A ideologia Alemã”: a divisão do trabalho cria uma distinção entre trabalho agrícola (no campo) e trabalho industrial e comercial (nas cidades) e, posteriormente, entre industrial e comercial entre si; no interior de cada um desses ramos operam-se tantas outras subdivisões (Marx; Engels, 1998).

Nessa interação, “a cidade constitui o espaço da concentração, da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades, ao passo que o campo evidencia o oposto, o isolamento e a dispersão” (Marx; Engels, 1998, p.55-56). Como essa separação subordina os indivíduos limitando-os e se opera em função da existência da propriedade privada e do trabalho enquanto poder exercido sobre os indivíduos, a superação da oposição cidade e campo seria pressuposto para uma sociedade livre.

Marx e Engels não desenvolveram propriamente uma análise do espaço no capitalismo. É a partir de Lefebvre que temos considerável avanço em direção a uma teoria crítica sobre a produção capitalista do espaço, em especial do espaço urbano. O pensador francês sustenta que o espaço, por mais que aparente ser neutro, é político e ideológico; “foi formado, modelado a partir de elementos históricos ou naturais, mas politicamente” (Lefebvre, 2006, p.14; 2008, p.61-62); é, portanto, um produto social. Logo, todo modo de modo de produção não apenas produz relações sociais, mas as projeta no terreno, produzindo o próprio espaço.

Sob a égide do capitalismo, diz o autor, bens que anteriormente eram raros tornaram-se abundantes e o que antes era abundante tornou-se raro, incluindo os elementos da natureza, que passaram a ganhar valor de troca. Nesse contexto,

[...] o espaço é artificialmente rarefeito para “valer” mais caro; ele é fragmentado, pulverizado, para a venda no atacado e no varejo. Ele é o meio das segregações [...] A mobilização do espaço para permitir sua produção possui exigências severas. Ela começa, sabe-se, pelo solo, que é necessário de início arrebatar à propriedade de tipo tradicional, à estabilidade, à transmissão patrimonial. Não sem dificuldades e concessões aos proprietários (as rendas fundiárias). A mobilização se estende em seguida ao espaço, subsolo e volumes acima do solo. O espaço inteiro deve receber valor de troca (Lefebvre, 2008, p.125-126).

Se recorrermos a Marx, podemos sustentar que isso decorre do próprio caráter civilizador do capital: com o capitalismo a natureza “deixa de ser reconhecida como poder em si” para ser considerada “puro objeto para o homem” (Marx, 2011, p.542). O próprio capital tende a romper tanto as fronteiras territoriais quanto afastar-se da obrigação de atender às limitadas necessidades elencadas pelo modo de vida anterior. A tendência é derrubada de “todas as barreiras que impedem o desenvolvimento das forças produtivas, a ampliação das necessidades, a diversidade da produção e a exploração e a troca das forças naturais e espirituais” (Marx, 2011, p.543).

Brandão (2001) também atribui esse fato ao fictício processo homogeneizador do capital, que na intenção de incorporar todos os sujeitos e unidades societárias – entendidas como “arcaicas” – à sua dinâmica e ao seu mercado busca impor a todos os espaços os seus pressupostos na intenção de unificá-los, destruindo barreiras espaciais e temporais que dificultem o seu movimento.

No entanto, conquanto essas barreiras sejam superadas idealmente, na realidade elas não o são integralmente haja vista que o movimento de expansão do capital não se realiza sem oposição e novas contradições são postas a todo momento (Marx, 2011).

Talvez tendo isso em mente é que Castells (2000) tenha sustentado que a partir de determinado momento a produção do espaço nas cidades estaria voltada essencialmente ao atendimento das necessidades de reprodução da força de trabalho. Nesse sentido, o desenvolvimento de meios de consumo coletivos pelo Estado consistiria em uma forma específica de atendimento das reivindicações da classe operária mantendo a ordem e, ao mesmo tempo, desenvolvendo novos setores da economia. Por não visarem os lucros, os investimentos públicos causariam a desvalorização de parte do capital social, o que, por outro lado, aumentaria a taxa de lucro do setor privado (Castells, 2000).

Lojkine (1997), ao analisar a produção do espaço nas cidades modernas na França critica a abordagem de Castells. No entendimento de Lojkine (1997), o autor, a aglomeração urbana não se destina somente à reprodução da força de trabalho: ela é condição geral da produção capitalista. A partir de dado momento, o conjunto da sociedade passou a exigir o atendimento de certas necessidades de economia de despesas de produção, circulação e consumo através do desenvolvimento de formas de consumo coletivo - que se vinculam, simultaneamente, tanto à reprodução das relações de produção quanto à reprodução da força de trabalho.

Em sentido semelhante, Topalov (2006, p.14) entende que a urbanização fornece as condições gerais necessárias ao desenvolvimento capitalista, quais sejam: um conjunto de infraestruturas²¹ físicas necessárias à produção e transporte; um conjunto de equipamentos

²¹ Costuma-se entender por “infraestrutura” certos componentes (sistemas de transporte, comunicação, abastecimento de água e energia e demais serviços urbanos ou mesmo serviços de saúde, educação etc) necessários à produção social. Deak (2016, p. 13-14) aponta, todavia, que a definição de algo enquanto “infraestrutura” decorre mais das condições de produção e do estágio de desenvolvimento do capitalismo em uma formação social dada do que de uma “característica intrínseca a um determinado valor de uso”. Sustenta, portanto, que a “infraestrutura é um valor de uso que não pode ser produzido enquanto valor de troca por capitais individuais – vale dizer, enquanto mercadoria sob a regulação do mercado – mas é necessária para a produção das mercadorias e assim sua provisão fica a cargo do Estado”. A depender das transformações, a produção de determinado valor de uso que antes dava lucro, pode deixar de dá-lo e, em sendo necessário, passará a ser infraestrutura. Do mesmo modo, nada impede que valores de uso inicialmente produzidos pelo Estado como infraestrutura passem ao âmbito da produção de mercadorias (como é o caso das tecnologias de ponta em geral).

coletivos de consumo necessários à reprodução da força de trabalho; a concentração espacial favorece a cooperação espacial de empresas capitalistas, gerando aumento de produtividade – condições essas que, reunidas, transformam-se em um valor de uso complexo formado pela soma dos valores de uso simples.

Se em *O Capital*, Marx atribui à propriedade fundiária dois valores de uso – instrumento de produção (recursos naturais) ou de suporte passivo de meios de produção, circulação ou consumo (usinas, armazéns e moradias, por exemplo) – Lefebvre adiciona a eles mais um componente: quem compra um fragmento do espaço compra, para além de um “volume habitável, conversível e comutável com outros” (Lefebvre, 2008, p.128), uma distância e um emprego de tempo em relação aos múltiplos centros de comércio, lazer, cultura, trabalho, decisão etc.

Lojkine, por sua vez, adiciona um valor de uso decorrente da socialização das condições gerais de produção, qual seja, a “capacidade de aglomerar, logo, de combinar socialmente os meios de produção e meios de reprodução de uma formação social” (Lojkine, 1997, p.176). O valor de uso do espaço urbano consistiria, portanto, na “propriedade que tem o próprio espaço urbano de fazer com que se relacionem entre si os diferentes elementos da cidade” (Lojkine, 1997, p.187).

Lefebvre (2008) atribui à propriedade do solo (e a perseguição da renda dela decorrente) a segregação urbana, uma vez que a “otimização” da renda de situação/localização nos centros gera, por consequência, a ruralização nos subúrbios.

De fato, é o que acontece. No entanto, essa segregação urbana não se origina exatamente na propriedade fundiária e na renda dela decorrente: só há segregação porque há uso capitalista do espaço e porque há uma mais-valia excedente que se vincula a uma localização. Os efeitos úteis da aglomeração urbana no espaço são irreproduzíveis e o acesso a eles é monopolizado pela propriedade privada do solo, que no capitalismo passa a ser, também por isso, remunerada; assim, a renda da terra apenas reproduz o movimento desigual do desenvolvimento capitalista. Como bem resumiu Villaça (1986, p. 53), “a propriedade privada da terra funciona assim como um maravilhoso canudinho através do qual os proprietários fundiários sugam o suco representado pelo valor do trabalho de toda a sociedade, dispendido na produção da cidade”.

E é por isso que a propriedade da terra, ao contrário de ser disfuncional ao capitalismo, representa a mediação que permite o uso otimizado do espaço pelos demais capitalistas: é em virtude dela que as atividades podem se mover em busca da localização que lhe permita obter maior lucro (Topalov, 2006; Maricato, 1987).

Daí o mérito de Lefebvre em perceber que o espaço tem como características a homogeneidade-fragmentação-hierarquização: ele tende para o homogêneo, mas, paradoxalmente se fragmenta em lotes, parcelas que, por exemplo, dão origem a “conjuntos, de fato, isolados [...] pseudoconjuntos mal ligados aos arredores e aos centros”, que, por sua vez, são hierarquizados (espaços residenciais, comerciais, de lazer, marginais etc.) (Lefebvre, 2006, p. 10-11).

Apontando que as cidades ocupariam um espaço distinto do rural, mas que com ele se relaciona a depender das exigências do modo de produção e da divisão do trabalho que se desenvolve em cada sociedade, Lefebvre propõe uma divisão do tempo histórico em três eras: agrária, industrial e urbana. Enquanto o espaço na cidade antiga é definido pelo uso e valor de uso, com a industrialização o solo se tornou mercadoria, valor de troca que se vende e se troca (Lefebvre, 2008).

Lefebvre (2002) desenvolve a hipótese de que com as cidades industriais entraria em cena uma “sociedade urbana” que emergiria da completa dominação e absorção da produção agrícola, pondo fim ao modo tradicional de vida camponesa. Nesse movimento, população e meios de produção se concentram simultaneamente e o tecido urbano se prolifera, transbordando sobre o campo. Dessa integração surgem, a exemplo, os subúrbios – momento de transição espacialmente localizado, mas que aponta no sentido de uma “urbanização completa”.

Haveria, portanto, esse duplo e simultâneo movimento de implosão-explosão em que, paralelamente à concentração de pessoas, atividades, riqueza, atividades, instrumentos, meios etc.²² há, também, um espalhamento de fragmentos que expandem a cidade através da formação de periferias, subúrbios, cidades satélites relativamente dependentes da metrópole etc. Nesse processo, há uma inversão em que, se a urbanização era antes induzida pela industrialização, agora a realidade urbana torna-se “causa e razão”. Daí a revolução terminológica: não mais a cidade, objeto “definido e definitivo”, mas o urbano, realidade inacabada, horizonte possível (Lefebvre, 2002).

²² Segundo o autor, a essência do fenômeno urbano é a centralidade considerada em seu movimento dialético de construção, destruição, reconstrução. O urbano é o amontoamento, justaposição, acumulação de tudo e todos, mas que comporta, internamente, a policentralidade, a ruptura do centro, com a tendência de constituição de centros diferentes (Lefebvre, 2002, p.112-113). Nesse processo, diz Burnett (2005) se faz visível a subordinação relativa do Estado às classes dominantes, uma vez que os investimentos públicos são ordinariamente canalizados para áreas de interesse das camadas de renda mais alta, sendo essa dinâmica a explicação para o abandono dos centros degradados e de bairros periféricos subequipados.

Essas indicações não devem, no entanto, tornar rígida a análise da urbanização capitalista. A análise das cidades exige que se considere todas as condições de produção nas diversas escalas que vão desde a divisão internacional espacial do trabalho (mundial) até configurações institucionais, normas urbanísticas, arranjos de governança e lutas políticas locais (nacionais e locais). O urbano é, portanto, um “meio, local e expressão de diversos processos político-econômicos multisseculares que inclui estratégias de acumulação de capital, regulação estatal, formação de alianças territoriais e luta sociopolítica” (Brenner, 2020, p.270/271).

É necessário levar em conta, também, que “o campo também se urbanizou à medida que as condições de produção urbano-industriais, antes restritas às cidades, se estenderam para além dos limites legais do espaço urbano e adquiriram dimensão regional e até mesmo nacional” (Betarelli Junior *et al.*, 2013, p. 179-180). Daí Guldin (2001 *apud* Davis, 2006, p. 17) sustentar que “a urbanização deve ser conceituada como transformação estrutural e intensificação da interação de todos os pontos de um contínuo urbano-rural”.

Essa observação levou Brenner (2018) a, incorporando o conceito de “urbanização extensiva” de Monte-mór, sugerir uma reconceitualização do urbano em Lefebvre: conquanto a urbanização seja flagrantemente percebida com a expansão de megacidades (urbanização concentrada), ela também incide sobre áreas rurais e até mesmo áreas “selvagens” antes inexploradas, mas que são cada vez mais integradas e operacionalizadas por estratégias industriais de escala planetária urbano (urbanização extensiva).

Deak (2016) parece partilhar desse mesmo entendimento ao sustentar que, de certa forma, todo espaço onde predomina a forma-mercadoria deve ser considerado urbano. Assim, processo urbano e processo de reprodução capitalista devem ser vistos como sinônimos, ainda que, por vezes, se destaque a organização espacial das grandes aglomerações urbanas como se elas constituíssem a essência do urbano.

De fato, não se pode negar que haja em algum grau uma tendência de desaparecimento gradual da oposição cidade-campo em escala mundial, a análise dessa relação precisa levar em consideração os contextos particulares e específicos de cada formação social, sobretudo quando se sabe que o desenvolvimento capitalista se dá de forma desigual e combinado²³. Em razão disso, há muitos espaços em que esse processo está longe de terminar (Lefebvre, 2008; Harvey, 2014).

²³ Em “A história da Revolução Russa” Trotski apresenta a “lei do desenvolvimento combinado” que obriga países “atrasados” a “avançar por saltos” para acompanhar as necessidades dos demais países e o faz combinando “formas arcaicas com as mais modernas” (Trotsky, 2017).

Em “A Urbanização Desigual”, Milton Santos sustenta que as cidades de países subdesenvolvidos se “beneficiaram” da disponibilidade de técnicas e tecnologias avançadas desenvolvidas nos países centrais cujo emprego se exige para adaptação ao cenário moderno de integração da economia mundial, mas que em razão do descompasso entre técnica e o estágio de desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção, nelas concorrem no mesmo plano atividades “modernas” e “atrasadas” (Santos, 2018b).

A exemplo, boa parte das cidades dos países subdesenvolvidos, por terem se expandido mais recentemente em relação às dos países centrais, puderam aproveitar de certos progressos da medicina, dos transportes e dos meios de comunicação desenvolvidos lentamente nos ditos países centrais, permitindo combater de forma célere uma série de epidemias e catástrofes em potencial. Esse fator explica as baixas taxas de mortalidade que, quando conjugadas a altas taxas de natalidade, se traduziam em um crescimento natural forte, muitas vezes maior até que o crescimento ocasionado pela migração-campo (Santos, 2018b).

Por outro lado, enquanto nos países subdesenvolvidos o comércio se efetiva e se amplia no sentido de exportação de matéria-prima e importação de produtos manufaturados, a dinâmica nos países desenvolvidos já é inversa – as trocas desiguais fundadas na diferença dos níveis de composição orgânica do capital em cada demonstram a “especialidade” desse conceito (Santos, 2018b; Lefebvre, 2008).

Nos países desenvolvidos a urbanização teve como fatores não apenas o aumento da oferta de empregos pelas indústrias, ocasionando o êxodo rural, mas também o fato de que esse êxodo foi acompanhado por um crescimento de produtividade no setor agrícola capaz de gerar excedentes necessários para alimentar a população das cidades. A soma dos excedentes agrícolas e industriais (favorecidos pelas trocas desiguais entre países industrializados e não industrializados) permitiu certo nível de enriquecimento coletivo no centro. Nos países subdesenvolvidos, por sua vez, em que pese a população urbana tenha crescido em patamares superiores, a população rural seguiu aumentando paralelamente a ela, e, não raro, a produtividade agrícola em vez de aumentar, diminuiu (Santos, 2018b).

A indústria, atividade que exige altos investimentos, cria apenas um número limitado de empregos; a agricultura se moderniza gradualmente e expulsa a população em direção às cidades, contribuindo para uma “urbanização terciária”; boa parte da população não consegue emprego fixo. Em resumo, a urbanização dos países industrializados seria resultado da convergência da diversificação das atividades, do aumento da produtividade dessas atividades e da crescente demanda por mão de obra, ao passo em que nos países subdesenvolvidos a

urbanização é mais uma consequência da explosão demográfica que da industrialização em si, conquanto seja por ela impulsionada (Santos, 2018b).

A leitura conjunta desse fenômeno de explosão demográfica simultaneamente a uma baixa oferta de postos de trabalho na indústria tornou senso comum a visão de que as cidades cresçam mais rápido do que deveriam, não conseguindo absorver todos. Ficam, portanto, “inchadas”, ocupadas por uma multidão de pobres desempregados ou trabalhando informalmente que vivem em habitações precárias e que a solução seria controlar o fluxo migratório campo-cidade (Rolnik, 2015).

A difusão desse pensamento nas sociedades latino-americanas levou ao desenvolvimento da “teoria da marginalidade”, que por um tempo se tornou hegemônica, “com a benção das instituições e universidades internacionais” chegando a substituir a palavra pobreza na academia e no discurso oficial. Ao tratar da pobreza urbana, Milton Santos denuncia que o problema do uso da expressão “marginalidade”²⁴ e “população marginal” reside no fato dessas permitirem tratar a população pobre como excedente, inútil economicamente (Santos, 2013).

Na verdade, os pobres “não são socialmente marginais, e sim rejeitados; não são economicamente marginais, e sim explorados; não são politicamente marginais e sim reprimidos” (Gunder, 1966, p. 1 *apud* Santos, 2013, p. 36). E continua Milton Santos:

Longe de ser afuncional, a “massa marginal” desempenha um papel no processo de acumulação, não só a nível local como também a nível nacional, mas, acima de tudo, em escala mundial. Aquilo que Salama ainda denomina de “terciário” nos países subdesenvolvidos tem um “papel regulador na economia mundial [...] uma causa e uma consequência da reprodução da economia mundial como estrutura hierárquica” (Santos, 2013, p. 39).

Em outras palavras, a existência da “massa marginal” por si só pressiona os salários para baixo, aumentando a taxa de lucro dos empregadores, sendo, portanto, funcional facilitando a acumulação tanto no centro quanto na periferia capitalista (Salama, 1972 *apud* Santos, 2013).

Daí Quijano (1966) apontar que a marginalidade se caracteriza não pelo não pertencimento à sociedade ou por uma falta de integração a ela, mas por ser, essencialmente, uma forma particular, limitada e inconsistente, de pertencimento e participação de um conjunto de elementos ou de membros na estrutura geral da sociedade.

²⁴ Contemporaneamente, com o avanço do ideário liberal conservador vemos o ascenso da categoria Vulnerabilidade sendo bastante usada, inclusive na academia em substituição ao termo pobreza.

Quando trazemos essa análise para o aspecto urbanístico, é notório que as cidades latino-americanas são formadas por uma diversidade de padrões ecológicos, que caracterizam seus vários núcleos de povoamento, incluindo alguns de procedência rural que, apesar deles, ao se incorporar à cidade cumprem funções distintas da originária, tendo, também, significados distintos. Costuma-se atrelar a “marginalidade ecológica/urbanística” à localização periférica, mas isso não é de todo verdade: há núcleos de povoamento assim rotulados que estão plenamente integrados aos centros urbanos, da mesma forma que existem núcleos periféricos ocupados pelas classes altas que, a despeito de ocupar terrenos de risco, dispõem de todos os equipamentos e serviços existentes nos centros urbanos e não são vistas como “marginais” em decorrência unicamente de sua localização²⁵ (Quijano, 1966).

Em razão disso é que se pode dizer que os “padrões marginais de povoamento” que caracterizam certa população são assim identificados não em razão da localização periférica, mas da sua distância para os “padrões de povoamento urbano social e culturalmente dominantes na cidade”. Há, portanto, uma descontinuidade – um aparente descompasso, diríamos – entre o padrão de povoamento rural ou semi-rural de povoamento reproduzido pelas “populações marginais” e o padrão de desenvolvimento e transformação do restante da cidade segundo as normas “modernas” originadas nos países centrais cuja introdução e difusão é, também, fator decisivo para aquela descontinuidade (Quijano, 1966).

Em sentido semelhante, Rolnik (2015, p. 240) aponta que “embora o estigma territorial transforme habitantes em criminosos ou em violadores da ordem urbanística, o ‘crime’ em questão – como em infinitos outros casos – é não obedecer ao planejamento, *locus* onde se definem as formas permitidas – ou proibidas – de organizar o espaço”.

Logo, a produção do espaço urbano comporta, também, uma dimensão cultural que ao impor uma “modernidade” pressiona diversas formas de povoamento a se adequarem aos padrões exigidos por essa nova realidade, abandonando, modificando ou reconstruindo por completo as mais diversas áreas. Como são altos os custos exigidos para essa “adaptação”, em algumas sociedades apenas parte dos habitantes da cidade, em especial as classes dominantes, se encaixam razoavelmente bem nesse processo.

²⁵ Neste ponto, parece fazer bastante sentido a análise foucaultiana da estatização do controle moral das classes mais altas detentoras de poder sobre as classes mais baixas: a lei é direcionada para os mais pobres, mas uma vez não seguida pelos mais ricos, permite a generalização da inobservância dos preceitos normativos (Foucault, 2013, p. 94).

Apenas com a migração das camadas dominantes para áreas novas modernizadas (recriação) é o que permite, posteriormente, a ocupação do espaço tradicionalmente ocupado habitado por parte da população dominada, cuja tendência é deteriorar em razão não apenas da baixa disponibilidade de recursos para manutenção por estes moradores, seus habitantes, mas, também, em virtude da progressiva redução da dotação de serviços urbanos, que serão redirecionados para as áreas modernas da cidade (Quijano, 1966).

A compreensão dessa complexidade permite perceber que a crise urbana [na periferia] é apenas um epifenômeno de uma crise global criada pela imposição de padrões de organização econômica, social e espacial, verdadeira “transferência de civilização, cujas bases principais não dependem dos países atingidos” (Santos, 2013, p. 31).

Quando nos voltamos para as singularidades da relação cidade e campo e da própria urbanização brasileira, um primeiro ponto a se relembrar é o fato de que as primeiras cidades aqui criadas eram, na verdade, “centros de dominação colonial”, voltando-se essencialmente para realizar a ocupação e defesa do território bem como o controle do fluxo da produção de alimentos e matérias-primas em direção ao mercado externo, durante o movimento de acumulação primitiva do capitalismo mercantil europeu²⁶ (Loeb, 2003; Oliveira, 1978; 1982; Ribeiro, 1995).

Nesse contexto, as cidades são criadas antes mesmo de existir um “campo” propriamente dito. Embora a produção se desse no campo, o controle era exercido desde o início nas cidades. As cidades (que já nascem “grandes”) eram, portanto, sede do capital comercial, ligando a produção agroexportadora ao comércio internacional de mercadorias. Nesse sentido, de certo modo o Brasil “já nasceu como uma civilização urbana” e também por isso desenvolveram-se no Brasil durante o período colonial cidades político-administrativas “parasitas”, destituídas tanto de mercado quanto de força de trabalho – tanto a burocracia civil e eclesiástica quanto ricos comerciantes só passavam a ser reconhecidos como integrantes da classe dominante quando era, ao mesmo tempo, proprietários de terra e fazendeiros (Oliveira, 1978; 1982; Ribeiro, 1995).

De fato, em “A Urbanização Brasileira” Milton Santos, aponta que até 1850 a utilização do território brasileiro se deu basicamente através da exploração dos seus recursos naturais com

²⁶ Não é demais resgatar as lições de Caio Prado Jr: “Se vamos à essência da nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamante; depois, algodão e, em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais que isso [...] tudo se disporá naquele sentido. Virá o branco europeu primeiro para especular, realizar um negócio; inverterá seus cabedais e recrutará a mão de obra de que precisa: indígena ou negros importados. Com tais elementos, articulados numa organização puramente produtora, industrial, se constituirá a colônia brasileira.” (Prado Jr., 1885, p. 25-26).

baixa incorporação de capital fixo nos processos de trabalho. Nos cem anos seguintes houve a introdução paulatina de algum tipo de mecanização, mas atividades seguem essencialmente as mesmas. Tanto é assim que até meados da década de 1940 a maioria das capitais de Estados brasileiros tinham ainda economia fundada na agricultura/extrativismo e nas funções administrativas públicas e privadas e, regra geral, nos Estados em que a atividade extrativa era predominante a aglomeração urbana nas capitais era, também, maior. As oscilações populacionais acompanhavam, portanto, a dinâmica da economia – o que explica o crescimento, estagnação e decréscimo das populações de algumas cidades²⁷ (Santos, 2018a).

Somente com a economia do café emergiria, de fato, uma superioridade do campo em relação às cidades, iniciando um período de domínio econômico, político e social pelas oligarquias regionais. Esse domínio marca, também, um primeiro momento de maior interação no território. Durante muitos séculos o Brasil assemelhou-se a um “grande arquipélago”: subespaços evoluíam cada um ao seu modo, com pouca ou nenhuma relação entre si, uma vez que voltados para o mercado externo. Com a produção do café, São Paulo passa a ser centro de um polo que incluiu, ainda que de forma incompleta, os estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais. Essa integração pode ser explicada tanto pelo desenvolvimento dos meios de transporte e de comunicação quanto pelo desenvolvimento do modo de produção capitalista propriamente dito (Oliveira, 1978; Santos, 2018a; 1982; Singer, 1995).

No contexto intraurbano, Villaça (1998) aponta que já nas décadas finais do séc. XIX existiam no Rio de Janeiro e em São Paulo rudimentos do que posteriormente se estabeleceria como zoneamento e pelo menos até 1930 o planejamento urbano se resumia a planos e obras de melhoramento e embelezamento, em especial influenciados pelas reformas feitas por Haussmann em Paris. Nesse sentido, se destacam as medidas urbanísticas adotadas no Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Manaus, Belém, Curitiba, Santos, Porto Alegre, Salvador e Recife (Milano, 2016; Maricato, 1996; Marins, 1998).

A partir de 1930 o Estado centralizador varguista passa a penalizar as oligarquias regionais através da limitação do poder dos Estados e do direcionamento dos excedentes do café para a acumulação industrial. Com a regulação das relações entre capital industrial e trabalho, especialmente com o estabelecimento do salário-mínimo, consolida-se um mercado de força de trabalho que potencializa a transição para um modo de produção de mercadorias propriamente dito, industrial e urbano, mas mais urbano que industrial (Oliveira, 1978; 1982).

²⁷ Manaus e Belém são exemplos claros desse movimento de expansão seguido de esvaziamento durante o ciclo da borracha na região amazônica entre (Santos, 2018a).

Nesse contexto, o urbano aparece como a “mobilidade horizontal-vertical” que fundava um pacto em que o crescimento industrial parecia “oferecer tudo a todos” que migravam do campo para a cidade. No entanto, a acumulação urbana não acompanha a acumulação industrial e entra em cena um grande exército industrial de reserva que passa a ser prestador de serviços. Com a migração campo-cidade, as cidades crescem e o campo contribui para a urbanização reduzindo constantemente o custo de reprodução da força de trabalho urbana não apenas pelo fornecimento de mão de obra, mas também pela produção de bens necessários à reprodução do operariado. “O urbano nesse período é a afirmação da sede urbana da produção e do controle político-social; é a negação do campo” (Oliveira, 1978, p. 71-72).

No plano urbanístico, foi possível observar a partir de 1930 uma transição de modelos de intervenção que vão de estéticos e sanitários para técnicos-científicos voltados para “privilegiar a constituição das condições gerais de produção e reprodução do capital” e tratar dos “novos problemas urbanos” decorrentes da intensa urbanização. Entendia-se à época que o crescimento caótico das cidades poderia ser controlado através da adoção de técnicas e métodos de planejamento adequados à solução do problema (Brandão, 2016; Villaça, 1999).

Dos anos 1940 em diante a lógica da industrialização (que compreende não apenas a instalação de indústrias propriamente ditas, mas a um “processo social complexo” que inclui, também, a formação de um mercado interno, a integração das regiões e a expansão do consumo) ultrapassa o contexto regional e passa a situar na escala nacional. A integração nacional passa a ser colocada em prática com a interligação de estradas de ferro, criação de estradas ligando regiões antes desconexas, bem como outros investimentos em infraestrutura (Santos, 2018a).

É no pós-Segunda Guerra, no entanto, por forte influência americana, que o planejamento passou a ocupar lugar de destaque no aparato governamental brasileiro, se consolidando a partir do Plano de Metas de Kubitschek (Monte-Mór, 2006; Santos, 2018a).

Com o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) há o início de um processo que Oliveira (1978) entende como crucial para a compreensão da urbanização a partir de então: se no período imediatamente anterior o capital estrangeiro tinha conspirado contra a industrialização estatizante²⁸ articulada pelo pacto popular varguista, com JK multinacionais produtoras de bens duráveis (especialmente automóveis) tiveram instalação e operação

²⁸ O projeto de industrialização de Vargas baseava-se no investimento em grandes empresas controladas pelo Estado das quais podemos citar a Companhia Siderúrgica Nacional, Companhia Vale do Rio Doce, Telebrás e Eletrobrás.

facilitada²⁹. No entendimento do autor, essa inserção de uma burguesia internacional nos limites do território brasileiro tem consequências severas para a construção de um projeto de nação porque a partir dela o trabalho no campo deixa de servir de suporte para a acumulação industrial que retenha riqueza internamente.

Durante o Regime Militar, o planejamento urbano e regional no Brasil propriamente dito foi institucionalizado tendo como vetor principal a questão da habitação e como principal instrumento urbanístico os Planos de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), elaborados sob a tutela do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e financiados pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) (Nakano, 2009).

A partir da criação de um sistema de poupança cuja principal fonte advinha da contribuição compulsória dos trabalhadores (Fundo de Garantia por Tempo de Serviços – FGTS), espaços urbanos e regionais foram moldados através da construção em larga escala de habitações – estratégia que foi abandonada, dentre outros motivos, pela incapacidade das classes pobres de arcar com os custos dos financiamentos mesmo quando subsidiados³⁰.

Frustrada essa tática, os esforços foram redirecionados novamente para as grandes cidades, com atenção especial para criar as condições necessárias para a produção e consumo dos bens duráveis (automóveis, em particular), bem como promover a integração do território e dos mercados (Monte-Mór, 2006).

Ao longo de séculos, percebe-se uma considerável concentração de população e riqueza ao longo do litoral brasileiro, o que se intensificou a partir da maior interação entre as regiões a partir das primeiras décadas do século XX. Uma sociedade complexa, dispersa e amorfa foi solidificada, estabelecendo um intrincado sistema de relações centro-periferia e hierarquias. Esse esquema foi construído ao longo de uma extensa história de conexões inter e intra-regionais, unindo as partes do país através do mercado. Isso levou os diversos espaços regionais a convergirem em torno de um compromisso desenvolvimentista duradouro por meio de acordos e convenções ao longo de meio século. Além da influência coercitiva da concorrência, as forças coercitivas militares, repressivas, ideológicas, simbólicas e político-institucionais desempenharam um papel significativo na imposição da coesão nacional, mesmo de forma antidemocrática (Brandão, 2016, p. 1108-1109).

²⁹ Essa passagem para cidade industrial deixou marcas claras no espaço urbano brasileiro. Segundo Monte-Mór (2006) em algumas delas adotou-se, inclusive, um modelo de urbanismo que buscava reproduzir a hierarquia e a rigidez da divisão do trabalho nas fábricas, como, por exemplo, nas cidades monoindustriais como Volta Redonda (Companhia Siderúrgica Nacional - CSN) e Ipatinga (Usiminas).

³⁰ Vale lembrar que isso ocorre devido aos baixos níveis de assalariamento, tanto em termos de incorporação da classe trabalhadora no mercado de trabalho formal, quanto em relação aos salários propriamente ditos. Como há muito indicado por Engels (2010), o gasto com habitação não costuma ser considerado na fixação dos salários. Como a maior parcela do salário é canalizado para a alimentação, não é de se estranhar a baixa capacidade da maioria dos trabalhadores de arcar com os custos de aquisição de um imóvel produzido e comercializado pelo setor imobiliário formal.

Esse movimento de integração, segundo Monte-mór (2006), criou as bases para a urbanização extensiva que se intensifica a partir de então. Esse desdobramento das cidades sobre o campo paralelamente à transformação da agricultura em indústria – intensificada a partir da integração territorial via expansão de meios de comunicação e transporte durante o Regime Militar³¹ – por sua vez, unifica não apenas espaços, mas também forças de trabalho³². Nessa nova relação, conquanto a cidade novamente se afirme como centro de produção e controle político-social, na prática todo o território passa a ser destinado para a acumulação, já não mais existem diferenças significativas entre o custo de reprodução da força de trabalho no campo ou na cidade (Monte-Mór, 2006; Oliveira, 1978).

No entanto, Monte-Mor (2006) faz uma ressalva importante: por mais que os problemas estritamente rurais tenham em tese desaparecido, pelo menos no contexto brasileiro a questão agrária persiste, uma vez que a terra segue concentrada na mão de poucos e não é pequena a massa de trabalhadores que mesmo instalados nas cidades reivindicam, a um só tempo, uma vida agrícola com condições urbanas (terra para plantar aliada a infraestrutura, serviços, meios coletivos de consumo etc.) – dando origem a um modo de vida *sui generis* que passa a ser ambicionado e reproduzido não só no campo, mas também nas cidades (Souza; Maia, 2020).

De todo modo, essa instalação no território nacional de empresas estrangeiras (mundialização do capital industrial) atribuiu novo sentido à industrialização e à urbanização brasileira ao espoliar a riqueza produtiva nacional em um período de expulsão de grandes massas rurais para as cidades, contribuindo para a “urbanização caótica” expressa pela conjugação do binômio “crescimento e pobreza” (Maricato, 1996; Ribeiro, 1995).

Se em 1940 a taxa de população urbana era de 26,35%, em 1980 ela alcança 68,86%, multiplicando-se, em números totais, sete vezes e meia. Somente entre os anos de 1960 e 1980 as cidades receberam 50 milhões de pessoas, 30 milhões destas entre 1970 e 1980 (Maricato, 1996; Pochmann, 2020; Santos, 2018a).

Nesse contexto, Pochmann (2020) aponta o “milagre econômico” inicialmente reduziu a taxa de pobreza de 78% da população em 1960 para 35% em 1980, o que no entendimento do

³¹ Durante a Ditadura Militar, o crescimento econômico obtido com o investimento concentrado e desigualmente distribuído espacialmente levou ao aprofundamento da desigualdade de distribuição de riquezas não apenas entre as pessoas, mas entre os lugares. As estradas abertas para integração econômica do país tornando mais fácil e rápido o escoamento de produtos conduziu, paralelamente, a uma intensa migração buscando não exatamente o trabalho, mas o consumo, concentrando pessoas em algumas áreas, esvaziando outras tantas, possibilitando a formação de diversas metrópoles e de uma verdadeira megalópole (São Paulo) (Santos, 2013).

³² Um exemplo do início desse processo seria a figura dos “bóia-fria”, trabalhadores urbanos por residência, em sua maioria migrantes, que exercem informal e temporariamente atividade rural em áreas de expansão agrícola (Oliveira, 2013).

autor se deve ao aumento da População Economicamente Ativa Ocupada – em especial pelo aumento massivo de empregos formais (de 17,8% da PEA em 1960 para 50,6% em 1980), que provocou a redução da precarização³³ mesmo diante do aumento expressivo dos trabalhadores autônomos (10% da PEA em 1960 para 22,7% em 1980).

No entanto, no mesmo período a desigualdade de renda cresceu sobremaneira em virtude das políticas de arrocho salarial e da distribuição desigual do capital acumulado. Diante da elevação das taxas de juros para fazer face ao pagamento da dívida, o Brasil foi obrigado a diminuir a participação dos salários na renda nacional e a gerar superávit comercial. Entre 1960 e 1980 o salário-mínimo sofreu variação real negativa de quase 40% e em 1981 “o 1% mais rico concentrava 13% da renda nacional ao passo que os 10% mais pobres receberam 0,9%”, o que permitiu a emergência e consolidação de um mercado de bens duráveis e de luxo no Brasil (Maricato, 1996; Pochmann, 2020; Santos, 1998).

A partir da reestruturação neoliberal – iniciada na Ditadura, mas potencializada no governo de Fernando Collor (1990-1992) e, especialmente nos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) a economia nacional tem sido guiada basicamente para o atendimento das demandas e exigências do sistema econômico mundial, com o consequente subaproveitamento de mão de obra, que se acumula nas grandes cidades sob a forma de uma massa urbana de desempregados e subempregados, tornando ainda mais complexa a análise da moradia na urbanização brasileira quando consideramos as transformações mais recentes no capitalismo (Santos, 1998). Condições que serão mais bem analisadas no item que segue.

A permanência da concentração da terra, tanto no meio rural quanto no espaço urbano, reafirma seu papel central como instrumento de poder econômico e de segregação social no Brasil. A despeito das transformações impostas pela industrialização, urbanização e financeirização, a propriedade fundiária segue como eixo estruturante das desigualdades, condicionando o acesso aos recursos e à cidade. Mais do que um resquício do passado, trata-se de uma lógica renovada, que articula as estratégias do capital à expropriação dos territórios, seja pela especulação imobiliária nas cidades, seja pela expansão do agronegócio no campo. Conforme já alertava Maricato (2008), a terra permanece como um “nó” fundamental na formação social brasileira, cuja superação exige o enfrentamento das bases estruturais que naturalizaram a sua mercantilização e a subordinação dos direitos coletivos aos interesses privados.

³³ Em sua análise Pochmann (2020, p. 119) entende por taxa de precarização “a soma das ocupações de assalariamento informal, conta própria e sem remuneração em relação ao total da População Economicamente Ativa (PEA) ocupada”.

2.3 As metamorfoses do capital e do espaço urbano

A crise estrutural do capital, a intensificação do processo de mundialização, o neoliberalismo (seja a abordagem neomarxista, seja a foucaultiana)³⁴, a reestruturação produtiva e, de modo mais geral a expansão da forma mercadoria a todos os âmbitos da sociabilidade humana que temos vivenciado nesta quadra histórica, também incide diretamente na produção do espaço.

No Livro III de O Capital, Marx (2017) explica ser a crise inerente à própria dinâmica do modo de produção capitalista ao apontar que “o conflito entre as forças antagônicas desemboca periodicamente em crises. Estas são sempre apenas violentas soluções momentâneas das contradições existentes, erupções violentas que restabelecem por um momento o equilíbrio perturbado” (Marx, 2017, p. 350). Tanto no Livro III quanto nos Grundrisse Marx desenvolveu esse argumento das crises através do que chamou de “lei da queda tendencial da taxa de lucro”:

Com a queda progressiva do capital variável em relação ao capital constante, a produção capitalista gera uma composição orgânica cada vez mais alta do capital total, que tem como consequência imediata o fato de que a taxa do mais-valor, mantendo-se constante e inclusive aumentando o grau de exploração do trabalho, se expressa numa taxa geral de lucro sempre decrescente (Marx, 2017, p. 350).

Ao se questionar, no entanto, porque essa queda não ocorre de forma maior ou mais rápida, Marx (2017) responde que existem diversas causas dentre as quais destaca como principais: o aumento do grau de exploração da força de trabalho; a compressão do salário abaixo do seu valor; o barateamento dos elementos do capital constante; a superpopulação relativa, que permite a resistência à mecanização em determinados setores; o comércio exterior e sua dinâmica de trocas desiguais; e o aumento do capital acionário (já que os dividendos pagos não entram na contabilidade da taxa de lucro).

³⁴ Brown (2019, p. 32) visualiza a existência de duas relevantes e atuais correntes explicativas do neoliberalismo: “A abordagem neomarxista tende a se concentrar nas instituições, políticas, relações e efeitos econômicos, negligenciando os efeitos de longo alcance do neoliberalismo como forma de governar a razão política e a produção de sujeitos. A abordagem foucaultiana enfoca os princípios que orientam, orquestram e relacionam o Estado, a sociedade e os sujeitos, e acima de tudo, o novo registro de valor e valores do neoliberalismo, mas pouco atenta aos novos e espetaculares poderes do capital global que o neoliberalismo anuncia e edifica. Aquela coloca o neoliberalismo como o que inaugura um novo capítulo do capitalismo e gera novas forças, contradições e crises. Esta revela como governos, sujeitos e subjetividades são transformados pela remodelação neoliberal da razão liberal; considera o neoliberalismo como revelador de como o capitalismo não é singular e não segue sua própria lógica, mas é sempre organizado por formas de racionalidade política. Ambas as abordagens contribuem para a compreensão das características do neoliberalismo realmente existente e de nossa atual conjuntura”.

Todavia, ao abordar a lei da queda tendencial da taxa de lucro, Harvey (2019) sustenta que essa tendência costuma ser atribuída essencialmente ao aumento da composição orgânica do capital (em especial de capital fixo) impulsionado pela concorrência por mais-valia, mas alerta que devemos tomá-la menos como a única chave de análise para o estudo das crises reais do capital.

O autor alerta que a análise de Marx no Livro III do capital é um tanto restrita por ter por pano de fundo a situação ideal de reprodução do capital, deixando de fora diversos fatores que influenciam na suposta tendência de queda da taxa de lucro. Não bastasse isso, diz Harvey (2019), as múltiplas contradições e tendências de crise do capitalismo são recriadas a todo momento, o que exige que estejamos sempre dispostos a captar o movimento real em cada nova situação e não tentar enquadrá-la nas formulações marxianas.

Harvey resgata e dá maior importância a uma indicação de Marx:

No movimento desenvolvido do capital há momentos que detêm este movimento de outra maneira que não por meio de crises; é o caso, p. ex., da desvalorização constante de uma parte do capital existente; da transformação de grande parte do capital em capital fixo que não serve como agente da produção direta; do desperdício improdutivo de grande porção do capital etc. (Marx, 2011, p. 1035).

A hipótese de David Harvey é que as crises no capitalismo têm sido ocasionadas, em sua maioria, em virtude da acumulação simultânea de capital e de força de trabalho sem que seja possível combiná-los de forma lucrativa. É nesse ponto que o espaço se tornou cada vez mais um importante mecanismo de absorção de excedentes de capital. A expansão geográfica e a reorganização espacial por exigirem investimentos de longa duração se inserem no leque de medidas que tem o potencial de atenuar/solucionar essa questão. Haveria, portanto, um “*spatial fix*” em um sentido duplo: a tentativa de “consertar” a tendência de crise de sobreacumulação pela produção do espaço e a fixação de grandes quantidades de capital no espaço construído (Harvey, 2005). Em outras palavras, assim resumiu Raquel Rolnik:

Esta é uma das contradições do capitalismo: o fato de que ele necessita do espaço físico para funcionar. Em certos momentos da história, o capitalismo destrói o espaço – e desvaloriza a maior parte do capital ali investido. Em um momento posterior, abre caminho para um novo ajuste espacial, através da abertura de novos territórios para um novo ciclo de acumulação (Rolnik, 2016, p. 153).

Haveria, portanto, um deslocamento do capital superacumulado do circuito primário (produtivo) em direção ao secundário (financeiro-imobiliário) e terciário (ciência, tecnologia e infraestruturas sociais etc.), levando à periódica transformação do espaço. Para isso, porém, é

preciso que a terra seja, necessariamente, tratada como ativo financeiro voltado para a produção de renda (Harvey, 2013).

Ribeiro e Diniz (2020) sustentam que até o fim dos anos 1960 o duplo movimento de liberalização/mercantilização e de proteção social apontado por Polanyi (2000) se traduziu em uma parcial desmercantilização das cidades, haja vista certa contenção de interesses do capital exercido pelo urbanismo e pelo planejamento urbano, o que pode ser constatado, por exemplo, quando se analisa o papel do estoque público de moradia constituída no âmbito das políticas de bem-estar social na Europa no pós-Guerra, como exposto por Rolnik (2016).

Já em 1970, Lefebvre (2008) percebia um movimento de aproximação entre o capital financeiro e as riquezas fundiárias e imobiliárias que visava mobilizá-las através da inserção da construção no circuito industrial, bancário e financeiro. O vinculava, ainda, à tentativa de combater a tendência da queda da taxa de lucro não apenas pela especulação acessória em decorrência da irreproduzibilidade do espaço (localização), mas, também, da obtenção de maiores lucros em virtude de uma massa de mais-valia extraída desse setor, que permitia o emprego de um maior número de trabalhadores.

Mais exatamente, esse circuito do imobiliário foi, durante muito tempo, um setor subordinado, subsidiário; pouco a pouco se tornou um setor paralelo, destinado à inserção no circuito normal da produção-consumo. Embora ele seja normalmente um setor compensatório, pode até tornar-se um setor principal se o circuito normal “produção-consumo” arrefecer, se houver recessão. Então, os capitais encontram no imobiliário uma espécie de refúgio, um território suplementar e complementar de exploração; em geral isso não surta muito, é um fenômeno “malsão” (Lefebvre, 2008, p. 71).

Mais do que um fenômeno localizado, o que Lefebvre testemunhava era uma tendência que poucas décadas depois se tornou central para a acumulação capitalista a nível global. Antunes (2003) aponta que a partir do início da década de 70 do século XX, é possível perceber a emergência de alguns sinais da reestruturação do capital que estaria por vir: a queda da taxa de lucro, impulsionada pelas conquistas trabalhistas que lograram certo “controle social da produção”³⁵; o regime fordista/taylorista de produção já se mostrava inadequado frente ao

³⁵ Gowan (2003) aponta que durante as décadas de pacto de classes keynesiano, mesmo os liberais ocidentais entendiam ser necessário uma sociedade civil forte formada por uma rede ampla de associações e instituições, sustentada por um estado de bem-estar social que lhe dê condições de exercer o controle social sobre as políticas públicas de modo a garantir uma “democracia liberal governada pela lei”. A partir de 1970 a situação se inverte e sob o discurso de que “o Estado era fraco demais por causa da sobrecarga democrática”, os neoliberais dão nova roupagem à sociedade civil: instituições de caridade e de defesa do consumidor individual (e não mais dos cidadãos) ganham destaque num movimento voltado “para garantir que a população pare de priorizar o bem-estar público, pare de procurar soluções coletivas para problemas da sociedade” (Gowan, 2003, p. 352-353).

esgotamento dos mecanismos públicos de regulação que culminaram na elevação do nível de prosperidade econômica, no alcance de estabilidade política e no estabelecimento de sistemas de relações de trabalho a partir dos quais eram formuladas regras ou normas de caráter público que possibilitavam ao trabalhador exercer um maior controle sobre as formas de alocação do seu trabalho.

Nesse contexto, é que se efetiva a retração de consumo e a elevação do desemprego estrutural; e a esfera financeira passou a ser relativamente autônoma em relação à produção, dando indícios de priorização pela especulação a nível mundial; a formação crescente de monopólios e oligopólios; a crise do estado de bem-estar social ante a crise fiscal do Estado, a partir do qual a redução dos gastos públicos – apenas no que se refere a políticas sociais, já que quando o assunto é o cumprimento dos anseios do sistema financeiro internacional o Estado é máximo – e a sua transferência para a esfera privada passa a ser almejado; e, por fim, a agenda de privatizações, desregulamentações e flexibilizações da produção, dos mercados e do trabalho³⁶.

Nesse cenário de crise, de um lado a redução de custos no setor produtivo passa não apenas pela redução de postos de trabalho e aumento da jornada (exigindo um “trabalhador polivalente”)³⁷, mas, também, no direcionamento dos investimentos para o desenvolvimento da tecnologia, buscando converter capital variável em capital fixo [ainda que, como explica Mandel (1982 *apud* Behring, 2007, p. 125) a acumulação decorrente desse processo não se prolongue no tempo sem que haja uma renovação constante da redução do tempo de rotação desse mesmo capital].

Por outro, a baixa atratividade do investimento em atividades industriais (em especial na indústria de transformação) em virtude da queda da taxa de lucro leva o capital acumulado a buscar valorização através de empréstimos e negociações bem-sucedidas no mercado financeiro. Essa “insaciabilidade dos investidores” faz com que o capital fictício se desenvolva

³⁶ Sassen (2010) chama atenção para o fato de que embora esse conjunto de políticas sejam costumeiramente tratadas como medidas de desregulamentação e liberalização elas não se resumem à diminuição/perda da capacidade regulatória pelo Estado. Na verdade, a utilização desses termos em certo ponto esconde as múltiplas formas de participação do Estado na estruturação desse sistema global: a integração mundial demanda a criação de novas legalidades.

³⁷ A esse respeito, Antunes (1999; 2003) é enfático ao apontar que, longe de vivenciarmos o “fim do trabalho”, na verdade estamos diante de um processo destrutivo que, visando superar a concorrência aumentando a produtividade, vem intensificando a precarização do trabalho e o aumento do exército industrial de reserva. Harvey (2014, p.17) chega, inclusive, a sustentar que atualmente “o chamado ‘precariado’ substituiu o ‘proletariado’ tradicional” e que isso deve ser levado em conta ao nos questionarmos acerca de um possível “movimento revolucionário em nossa época”.

pelas mais diversas formas vistas hoje³⁸ (Brenner, 1999 *apud* Antunes, 2003; Chesnais, 2016; Netto, 2006).

Conforme apontado por Paulani (2010 *apud* Rolnik, 2016) entre 1980 e 2010, enquanto o Produto Interno Bruto (PIB) mundial cresceu quase 5 vezes, o valor dos ativos financeiros mundiais cresceu mais de 16 vezes no mesmo período. Em sentido similar Lavinias, Araújo e Bruno (2017) apontam que entre 1991-2014 o total de capital fixo produtivo cresceu 1,6 vezes apenas ao passo que o total de ativos financeiros não-monetários cresceu mais de 11 vezes.

A abertura das economias latino-americanas possibilitou a associação entre o capital financeiro internacional e o capital acumulado domesticamente nesses países, permitindo a formação de oligopólios, em especial nos setores do agronegócio e da mineração. Sem reforma agrária,

[...] a grande propriedade ganha nova força, de acordo com o papel a nós delegado na nova ordem internacional onde as economias periféricas como a nossa, foram reprimarizadas, sendo reservado o papel de produtores primários de commodities agrícolas e minerais para o mercado internacional: grãos, carne, madeira, minérios, celulose, álcool (Maricato, 2014, p.97).

Daí as transformações no campo e nas cidades brasileiras nos últimos 50 anos apontada anteriormente: a partir de 1980 a urbanização foi se deslocando não mais para as metrópoles, mas para as médias cidades, em especial das regiões Norte e Centro-oeste, seguindo o novo fluxo do agronegócio e do extrativismo (Chesnais, 2016; Maricato, 2014).

Por outro lado, diversos países de industrialização recente ou em vias de industrialização viram os produtos nacionais perderem valor frente aos produtos importados e as tentativas de estruturação da indústria nacional levaram à explosão da dívida interna e externa. Sendo parte da solução ordinária para o déficit público a emissão pelo Estado de títulos da dívida pública no mercado, o que se observa desde então é a pressão exercida pela oligarquia financeira,

³⁸ Chesnair (2016, p.5-9) entende por capital financeiro (*finance capital*) a concentração e centralização simultânea e interligada do capital monetário, do capital industrial e do capital mercantil ou comercial – compondo uma espécie de “bloco no poder”, em sentido semelhante ao anteriormente utilizado por Hilferding e Lênin – se opondo às análises que definem como capital financeiro o capital monetário concentrado em bancos e fundos de investimento e operado nos mercados financeiros (*financial capital*). Segundo o autor, as grandes corporações industriais além de não serem controladas pelos bancos, estão também engajados em operações especulativas nos mercados financeiros. Essa interpenetração entre capitais é o que leva Brunhoff *et al...* (2001, p.102, *apud* Farias, 2003, p. 101-102) a apontar que “no capitalismo patrimonial, a classe capitalista, como classe dominante, não é mais visível politicamente como principal oponente à superação das desigualdades do mundo, da mesma maneira que a classe operária, como classe dominada, “não é mais visível politicamente como principal oponente ao capitalismo”.

principal detentora desses títulos, para manter altas taxas de juros³⁹ e receber pagamentos pontuais. A dificuldade dos Estados no adimplemento das obrigações tem por consequência a imposição da adoção da agenda de redução de gastos, resultando em superávits obtidos pela diminuição de investimentos em áreas como infraestrutura, moradia, saúde e educação. Propostas de reformas e ajustes estruturais geralmente incluem cortes de gastos e privatizações, beneficiando a oligarquia financeira e penalizando as massas trabalhadoras (Netto, 2006).

Paulani (2008) tece duras críticas a esse cenário de “pensamento único” sobre a política econômica nacional e aponta ser ele um dos elos da “morte da macroeconomia”: é quase unânime entre economistas das mais distintas matrizes ideológicas o argumento de que existe uma “política macroeconômica cientificamente comprovada”, com regras com força de lei que devem ser seguida a qualquer custo por qualquer governo – política monetária de mãos dadas com a inflação, política fiscal parametrizada pelo superávit e política cambial livremente estabelecida pelo mercado - de modo que eventuais divergências ideológicas mais à esquerda ou à direita tenham por campo de disputa apenas as políticas microeconômicas. Fora isso, uma vez respeitados esses “princípios básicos da política econômica” em prol da “credibilidade” junto a investidores estrangeiros, o país se torna refém da manutenção de tais padrões.⁴⁰

Dardot e Laval (2016), argumentam que a imposição por organismos multilaterais e a adoção interna de uma política de austeridade, ainda que tenham como consequência geral o enriquecimento do capital financeiro, não decorrem exatamente de um “complô” devidamente arquitetado em prejuízo dos devedores. Na verdade, os países estão vinculados a um sistema normativo que eles mesmos criaram para reger as suas relações e que os obriga a cumprir os compromissos firmados.

Isso de certa forma explica o porquê de Harvey (2013) apontar que o imperialismo exige o consentimento e a cooperação dos demais países e que a influência dos EUA na América do

³⁹ Desde 1996, o Brasil vem implementando políticas para controlar a inflação, elevando as taxas de juros reais para níveis consideráveis, entre as mais altas globalmente, em torno de 10 a 12% ao ano. Isso resultou em uma queda na taxa de inflação para 7,1% ao ano, mas também afetou o crescimento econômico, com a taxa de crescimento da renda per capita atingindo apenas 1,3% ao ano. Conforme aponta Chang (2004; 2013) as políticas focadas na redução da inflação quando aplicadas excessivamente tem por consequência a diminuição dos investimentos em setores produtivos, já que poucos deles oferecem retornos superiores à taxa de juros reais praticada. Em razão disso, investidores optam por ativos financeiros de alto retorno e alto risco, que apensar de sustentarem certo crescimento temporariamente, são inviáveis a longo prazo, pois dependem, em última análise, de investimentos viáveis em atividades produtivas reais.

⁴⁰ O interessante é perceber que a capacidade de Washington para manipular o preço do dólar e explorar o domínio financeiro Internacional de Wall Street permite que as autoridades norte Americanas evitassem o que outros estados têm tido de fazer: controlar o balanço de pagamentos, ajustar a economia doméstica para garantir altos níveis de poupança e investimentos domésticos, controlar os níveis de endividamento público e privado e garantir um sistema doméstico eficaz de intermediação financeira que sustente o forte desenvolvimento do setor produtivo doméstico (Gowan, 1999 *apud* Harvey, 2013).

Sul se deu não só através de uma “coerção encoberta” que derrubou opositores revolucionários (incluindo alguns democraticamente eleitos), mas também do estabelecimento de relações comerciais privilegiadas, do patronato e do clientelismo⁴¹.

É inegável, porém, que a partir dos ditames neoliberais do “Consenso de Washington”⁴² tenha havido uma tentativa de redefinição da relação público-privado/Estado-sociedade civil em diversos países através da receita de redução de gastos com políticas sociais como forma de conter a crise fiscal do Estado, ao mesmo tempo em que se exige, cada vez mais, esse mesmo Estado intervenha a serviço da acumulação privada⁴³ (Iamamoto, 2001).

Diante das renegociações, diminuição de juros, diminuição de gastos e investimentos públicos e da nacionalização da dívida, a questão da dívida externa atualmente é vista como “superada”, apesar de aproximadamente 50% das despesas públicas do país se destinarem ao pagamento da dívida nacionalizada. Não obstante isso,

[...] as classes dominantes deste país não falam em outra coisa do que no “ajuste fiscal”. Este não consiste em cortar drasticamente o pagamento dos altíssimos e injustificáveis juros pagos pelo Estado brasileiro e sim em mais redução dos gastos públicos, que deveriam atender as necessidades da população. A cada nova crise internacional, elevam-se os juros, aumenta a dívida pública e o déficit público e exige-se um novo “ajuste” fiscal. Como resultado o Estado brasileiro é destruído em ritmo crescente e a economia nacional se desarticula e se desorganiza além de afogar-se na recessão e na depressão (Santos, 1998, p.121-122).

Ao mesmo tempo, a globalização neoliberal vem acompanhada, também, de ideologias que permitem às classes dominantes gerenciarem a questão urbana. Ribeiro e Mancilla (2020) definem por geocultura urbana esse conjunto de conhecimentos sobre as cidades gestado pelas

⁴¹ Convém transcrever a lição dos autores: “Se reduzíssemos o neoliberalismo à aplicação do programa econômico da Escola de Chicago pelos métodos da ditadura militar, enveredaríamos pelo caminho errado. Convém não confundir estratégia geral com métodos particulares. Estes dependem das circunstâncias locais, das relações de forças e das fases históricas: podem tanto empregar a brutalidade do putsch militar como a sedução eleitoreira das classes médias; podem usar e abusar da chantagem do emprego e do crescimento e aproveitar os déficits e as dívidas como pretexto para as ‘reformas estruturais’, como fazem há muito tempo o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a União Europeia” (Dardot; Laval, 2016, p.18).

⁴² Conquanto correntemente empregada como sinônimo de “políticas neoliberais” em sentido amplo, a expressão foi cunhada pelo economista inglês John Williamson quando apresentou em artigo escrito em 1989 uma lista de medidas/reformas apontadas por uma rede de burocracias sediadas em Washington (entre elas Tesouro Americano, FMI, Banco Mundial, BID e BIRD) como necessárias para solucionar a crise da dívida dos países da América Latina na década de 1980. Em 2005, o próprio Banco Mundial reconheceu, através da publicação “Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform”, que as reformas realizadas pelos mais diversos países surtiram efeitos distintos dos previstos: enquanto alguns países alcançaram “um crescimento espetacular, redução da pobreza e progresso social” mesmo sem seguir à risca as recomendações, muitos “não conseguiram crescer mesmo depois de implementarem uma vasta gama de reformas” (Banco M., 2005, p.12, tradução nossa).

⁴³ A esse respeito, Dardot e Laval, analisando escritos de Friedrich Hayek, apontam como traço de originalidade do neoliberalismo o abandono da condenação *prima facie* da intervenção estatal, voltando-se a questão não mais para a sua existência, mas para a natureza da ação. “Em resumo, o que importa é mais o caráter da atividade do governo do que seu volume” (Hayek, 1994 *apud* Dardot; Laval, 2016, p. 158).

classes dominantes que circula em diversas escalas da esfera pública, unificando pensamento, linguagem e realidades através de diagnósticos simplistas e homogeneizantes e de soluções milagrosas baseadas em intervenções parciais. Periodicamente, “ciclos de difusão de ideologias urbanas” são ativados e a partir deles organismos multilaterais, instituições financeiras, Organizações Não-Governamentais (ONGs), etc. difundem a geocultura urbana, que não raro adentra as administrações locais por meio de acordos internacionais.

A exemplo, há quem sustente que as cidades possuem um novo papel na economia global: com o alegado “enfraquecimento” do modelo Estado-Nação, as atenções se voltam para as cidades, vistas como unidades autônomas aptas a concorrer entre si na atração de investimentos estrangeiros disponíveis no recém integrado mercado global. Chegou-se inclusive a aventar a necessidade de criação de uma Organização das Cidades Unidas ante o aparente retorno do modelo de “Cidades-Estado” (Maricato, 2001).

Conforme explica a autora, a partir da Conferência Mundial Sobre os Assentamentos Humanos - HABITAT II em 1996 um verdadeiro mercado de Planejamento e Planos Estratégicos foi estabelecido entre consultores internacionais e municipalidades dos mais diversos países com a promessa de transformar as cidades de “máquinas de morar/trabalhar/etc.” em “máquinas urbanas de produção de renda”. Sob o predomínio das finanças, as cidades “passam a ser tratadas como mercadoria e entraram nos circuitos de valorização financeira”, em movimento inverso ao anterior (2015, p. 89).

Essa abordagem remonta às formulações de Logan e Molotch (*apud* Brenner, 2020, p.249) que desenvolveram a tese de que algumas cidades americanas funcionam desde a década de 1960 como “uma máquina de crescimento” em que proprietários de imóveis e derivados (incorporadores, corretores, banqueiros etc.) e profissionais vinculados aos diversos negócios locais se aliam (e, via de regra, com apoio das administrações municipais) buscando promover usos do solo que aumentem o valor de troca dos imóveis locais.

Brenner (2020) identifica alguns arranjos institucionais que, no caso específico dos EUA, facilitaram o desenvolvimento das máquinas de crescimento urbanas: o poder institucionalizado do capital privado; a estrutura institucional do federalismo norte-americano; finanças municipais descentralizadas; mercados de obrigações e notações de crédito

municipais; suburbanização, fragmentação jurisdicional metropolitana e autogoverno autônomo.⁴⁴

Diversas cidades europeias também adotaram essa fórmula e que entre elas Barcelona se tornou o exemplo a ser seguido em razão do sucesso das experiências de gestão urbana em especial com as intervenções do “Plano Estratégico Barcelona 2000”, lançado previamente à unificação dos mercados na União Europeia (UE) e objetivando sediar os Jogos Olímpicos de 1992. As intervenções realizadas à época vão de obras de infraestrutura a investimentos nos setores hoteleiros e cultura. A estratégia mais geral era “desenvolver uma imagem forte e positiva da cidade, explorando ao máximo o seu capital simbólico, de forma a reconquistar sua inserção privilegiada nos circuitos culturais internacionais” (Arantes, 2000, p.54).

A partir de então os Grandes Eventos de mobilização internacional passaram a ser incluídos no circuito de disputa pelo capital financeiro que paira pelo mundo e que encontram nas grandes obras de preparação para a recepção desses eventos as condições propícias para a sua valorização. Soma-se a isso, ainda, os benefícios econômicos ocasionados pelo consumo – limitados no tempo e no espaço – pelas enxurradas de turistas que os acompanham (Arantes, 2000).

De fato, conforme aponta Sassen (2010), nas últimas décadas é possível observar pelo menos indícios da constituição de um “sistema urbano transnacional”, todavia ele é formado por um número limitado de “cidades globais” que se relacionam principalmente através de transações no mercado financeiro, investimentos e contratação de serviços e há uma hierarquia clara entre elas. Não bastasse isso, ao lado dessas cidades grande parte do território segue excluído – ou melhor, incluído pela via negativa – da participação nos principais processos econômicos no qual se baseia a economia global, o que contribui para o aprofundamento das desigualdades regionais e transnacionais. Nessa nova ordem socioespacial, as cidades seguem

⁴⁴ Segundo Brenner (2020), o poder institucionalizado do capital privado, em especial o poder de influência dos incorporadores imobiliários nos processos decisórios – que se pretende justificar em razão de uma suposta superioridade do setor privado em relação ao público quando se trata de investir eficientemente – é uma das condições essenciais. Igualmente importante é a existência de uma descentralização política (repartição de competências entre entes federados) que dê autonomia às administrações locais para promover o desenvolvimento urbano, bem como de uma descentralização financeira (distribuição de impostos entre entes federados), em especial do imposto sobre a propriedade, que estabeleça uma relação de dependência das administrações em relação às receitas fiscais locais geradas no desenvolvimento urbano – gerando uma espécie de “mercantilismo municipal” em que cidades passam a encorajar usos do solo que gerem maiores ganhos tributários. A existência de um mercado de títulos de crédito municipais forte também contribui para a elevação da disponibilidade de recursos, caso contrário, o crescimento local pode ser restringido em virtude da necessidade de a administração municipal alocar recursos para outras áreas mais prioritárias. Todo esse processo se intensifica quanto mais fragmentado jurisdicionalmente esteja o território, de modo que possa haver a concorrência entre diversas unidades governamentais por investimentos e verbas fiscais dentro de uma mesma região.

sendo espaços de conflitos e contradições: concentram poder corporativo e servem de palco para a valorização de sua economia ao mesmo tempo que concentram pobres e servem de espaço físico para a desvalorização humana (Sassen, 2010).

A exemplo, a receita do “Planejamento Estratégico” foi vendida para diversas municipalidades latino-americanas “como uma nova fórmula de sucesso e emparelhamento futuro com as metrópoles centrais que estavam dando certo” (Arantes, 2000, p.16). A “roupagem democrática e participativa” permitiu conciliar os interesses do imperialismo global (redução das responsabilidades do Estado central) com certos interesses progressistas (controle social popular). Como resultado, foi possível visualizar uma série de experiências fragmentadas e voltadas ao atendimento de demandas específicas articuladas, também, por organizações sociais, mas que pouco se relacionam com o atendimento das necessidades de todos os cidadãos (Maricato, 2001; Sposati, 2011).

Não obstante isso, o ideário de cidades urbanas competitivas, motor de crescimento segue ganhando força, especialmente nas últimas décadas, o que pode ser atestado pelo estabelecimento em 2015, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em substituição aos antigos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM). Dentre eles, há o **objetivo de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis** (Objetivo 11), inclusive sendo estabelecida meta de até 2030 **aumentar a urbanização inclusiva e sustentável** (Meta 11.3) (ONU, 2015).

No mesmo sentido, recentemente tivemos a adoção da Nova Agenda Urbana (NAU) por ocasião da ONU-Habitat III em 2016. O Prólogo da NAU sintetiza a mudança ideológica ao declarar que “as cidades podem ser a fonte de soluções dos desafios enfrentados pelo mundo atualmente, em vez de sua causa. Se bem planejada e administrada, a urbanização pode ser uma poderosa ferramenta para o “desenvolvimento sustentável”⁴⁵ tanto para países desenvolvidos quanto para países em desenvolvimento” (ONU, 2019).

Na mesma esteira, o Banco Mundial através do informe “Ciudades competitivas para empleos y crecimiento: qué, quién y como” faz um raio-x de “cidades competitivas modelo”,

⁴⁵ O termo surgiu no relatório “Nosso Futuro Comum”, publicado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Comissão Brundtland). Segundo o documento, “o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (CMMAD, 1992, p. 46). Em uma ordem social sustentada na produção, circulação e consumo incessante de mercadorias, cada vez mais deliberadamente descartáveis, que demanda o uso indiscriminado dos recursos da natureza como se eles fossem infinitos, qualquer formulação que se aproxime minimamente da definição acima não passa de chavão ideológico.

que aponta a melhoria da competitividade das cidades como caminho para “a erradicação da pobreza” e recomenda uma série de medidas facilitadoras para receber investimentos privados. Não surpreende que um desses pontos seja a disponibilização de terra a baixo custo para a instalação de indústrias e empresas. (Banco M., 2015)

Sistematizando o pensamento sobre as cidades recentemente difundido por organismos multilaterais e financeiros, Ribeiro e Mancilla (2020) apontam que essa mesma ideologia também vem sendo difundida por organismos e instituições latino-americanas.

Em “Las ciudades como aceleradoras del crecimiento: fomentando políticas exitosas de desarrollo nacional y urbano” o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) sugere o estabelecimento de um urbanismo competitivo ao argumento de que “para serem eficazes, as políticas de desenvolvimento nacional devem estar melhor alinhadas com as políticas urbanas” (BAJPAI; MUZZINI, 2016, 50, tradução nossa).

O Fórum de Ministros e Altas Autoridades de Habitação e Urbanismo da América Latina e do Caribe (MINURVI), em “América Latina y el Caribe: desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común”, publicado em 2016 coloca a cidade como “círculo virtuoso entre o desenvolvimento econômico e a urbanização” e aponta a melhoria na arrecadação fiscal como um dos caminhos para garantir o financiamento da agenda de urbanização capitalista (ONU, 2016).

Por fim, também a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), através do “Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y El Caribe 2016-2036” que aduz serem as cidades tanto o motor quanto o nó das economias na América Latina e Caribe (ONU, 2017).

Em síntese, aponta-se que os problemas urbanos devem ser combatidos através de um desenvolvimento sustentável a ser conseguido através do aprimoramento da eficiência e aumento da competitividade, princípios normativos neoliberais operacionalizados através do conceito “governança urbana e metropolitana” (Ribeiro; Mancilla, 2020).

No plano doméstico, é possível visualizar na história recente da política econômica brasileira marcas dessa interação entre Estado e Capital no sentido da promoção da urbanização como estratégia de desenvolvimento econômico. Tanto o fortalecimento de empresas brasileiras ligadas direta ou indiretamente à construção civil como Odebrecht, Andrade Gutierrez, Gerdau e Votorantim Cimentos via recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) pela política de “Campeãs Nacionais”, quanto a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento I e II e Programa Minha Casa Minha Vida nos governos Lula e Dilma explicitam a importância da construção do espaço urbano para a acumulação capitalista.

Assim, é possível observar o curso de um processo de conversão do Brasil em uma plataforma tanto de exportação de commodities quanto de valorização financeira, ou melhor, de redefinição de um conjunto diverso de “operações de extração de capital” que vai “de complexas cadeias de produção do agronegócio, à mineração de dados (data mining, no original em inglês), à extração de rendas de classes populares, por intermédio do endividamento, assim como à captura de rendas urbanas, no contexto de processos de gentrificação” (Ribeiro, L., 2020, p.47-48). Eis o elo entre neoextrativismo e rentismo que nos tempos atuais acentua a transferência de riquezas para o exterior, aprofundando as relações de dependência em relação às demais economias globais (Paulani, 2013; Ribeiro, L., 2020).

Com a financeirização há uma desuniversalização do social, uma vez que o bem-estar deixa de ser a representação dos interesses da coletividade para se circunscrever nos interesses particulares dos detentores de ativos financeiros. Nessa nova lógica, a relação Estado-sociedade passa a ser mediada não mais pelo orçamento e fundo público, mas pelos balanços patrimoniais privados das instituições financeiras e dos detentores de títulos e reféns a eles estão as políticas públicas de bem-estar (Lavinias; Gonçalves, 2024).

Nesse cenário, o endividamento das famílias⁴⁶ ganha lugar de destaque: há muito tempo aponta-se que em países do centro do sistema a dívida privada passou a funcionar como mecanismo de compensação diante da retração da massa salarial decorrente do implemento de políticas de austeridade. Se no fordismo o direito se concretizou através do financiamento público sob a forma de uma propriedade social fundada no compromisso entre capital e trabalho que perdurou pelas três décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial, no atual cenário o acúmulo individual de direitos de propriedade aptos a servirem de base para o acesso ao crédito parece ser o único meio de garantia de acesso ao bem-estar e proteção, distanciando a política social dos ideais de redistribuição e de atenuação de choques (Lavinias; Gonçalves, 2024; Rolnik, 2016).

No Norte Global, a casa própria tem sido há muito utilizada como estoque de riqueza em substituição aos sistemas públicos de pensão e aposentadoria, transferindo os riscos das operações de crédito para financiamento do consumo das instituições bancárias e do Estado diretamente para os indivíduos e suas famílias – processo que vem sendo denominado na literatura nacional como “assetização”, em referência ao termo “*asset-based welfare*” adotado

⁴⁶ Apesar de tratarmos aqui mais especificamente sobre a dívida privada, é importante lembrar que “estar endividado” corresponde hoje não a uma situação transitória, mas permanente de toda a população mundial, já que mesmo quem nunca contraiu qualquer empréstimo é impactado indiretamente pela dívida pública contraída por seu país antes mesmo do seu nascimento, com as mais diversas repercussões no cotidiano dos cidadãos (Stimilli, 2019).

internacionalmente, em que direitos e garantias coletivas/universais inalienáveis vem sendo suplantadas pelo direito individual da propriedade, de livre negociação (Rolnik, 2016; Lazzarato, 2017; Lavinias; Gonçalves, 2024).

No entanto, contrariamente ao que ocorre em países centrais, em alguns países emergentes a dívida cresce paralelamente aos salários e renda, o que demonstra que a expansão do crédito constitui verdadeiramente uma “nova forma de provisão de serviços como moradia, saúde e educação, via mercado e circuitos financeiros” (Lavinias; Araújo; Bruno, 2017, p. 7).

Apontando ser a dívida uma técnica de poder no capitalismo contemporâneo, Lazzarato (2017) mostra que uma vez consolidada, seu controle passa a ser realizado não mais por uma figura exterior, mas pelo próprio tomador do empréstimo: o endividado é, no capitalismo contemporâneo, seu próprio administrador; ele é o único responsável perante a instituição financeira, não podendo contar com qualquer solidariedade a não ser de seus familiares; ele toma para si as relações de poder em vez de desvelá-las e combatê-las; ele se sente culpado e envergonhado. Ademais, acrescenta o autor, a dívida no capitalismo contemporâneo, seja ela pública ou privada, é infinita: ainda que possa ser saldada momentaneamente, a sua existência não decorre da expectativa de adimplemento, mas da sua renovação sucessiva - o que a longo prazo a torna impagável em razão dos juros reais positivos.

Quando analisamos o caso brasileiro, dados do Banco Mundial apontam que em 2002 apenas 10% dos brasileiros com idade superior a 18 anos haviam tomado empréstimo no período de 12 meses que antecedeu a pesquisa. Em 2015 esse número saltou para 34%, segundo dados do Banco Central. Soma-se a isso a informação de que a maioria das contratações é realizada por população de baixa renda – 61% dos novos empréstimos bancários contraídos em 2014 foram realizados por quem tinha renda de até 3 salários-mínimos (Lavinias; Araújo; Bruno, 2017).

Mais significativo ainda é a evolução da inadimplência: segundo dados da FEBRABAN⁴⁷, a negativação por dívidas bancárias e não bancárias da população brasileira teve crescimento significativo entre 2016 e 2022, saltando de 58,6 milhões para 67,6 milhões de clientes, o que representava 41,8% da população adulta à época. Quanto à relação dívida/renda, estima-se que em 2022 o endividamento das famílias tenha atingido 53,1% de sua renda anual. Apesar do cartão de crédito e do empréstimo pessoal sem consignação serem os maiores responsáveis pela elevação da inadimplência, boa parte das dívidas das famílias

⁴⁷ Ver Febraban (2022).

brasileiras já decorrem do crédito habitacional (19,5% da renda anual), linha de financiamento que mais cresceu nas últimas duas décadas, conforme apontado pela FEBRABAN.

Apesar disso, o crédito hipotecário no Brasil é visto como pouco desenvolvido por corresponder a apenas uma pequena parcela do PIB quando comparado com economias altamente financeirizadas⁴⁸ em razão do baixo desenvolvimento da securitização de ativos imobiliários, mecanismo que facilita a obtenção de recursos pelas instituições financeiras. Todavia, é de se notar o seu crescimento substancial nas últimas duas décadas: os dados pesquisados apontam que passou de aproximadamente 1,5% do PIB em 2003 para 9,6% do PIB em 2016, elevando sua participação na carteira de crédito total de 6% para 20% (Jardim; Lorrany, 2020).

Em evento realizado em 27 de novembro de 2023 pela *think tank* Esfera Brasil⁴⁹ que contou com a presença do Ministro das Cidades, Jader Filho, e o prefeito de São Paulo, Ricardo Nunes, o presidente da Federação Brasileira de Bancos (Febraban), Isaac Sidney expressou seu prognóstico para a questão habitacional:

Temos uma linha de crédito com saldo de R\$ 1 trilhão, específico para a carteira de crédito imobiliários [...] O maior saldo, de longe, é o da carteira de crédito imobiliário, que representa 10% do PIB [...] O que demonstra que ela tem um saldo e uma composição bastante relevantes [...] Temos espaço para crescer e potencial. Com o setor público e privado juntos atuando para reduzir o custo de crédito imobiliário, a gente consegue ter uma capacidade maior de alavancagem (Sidney, 2023 *apud* Esfera Brasil, 2023).

Por sua vez, Ricardo Nunes apontou a superação de entraves judiciais: “Conseguimos avançar com os ministros do STF. O mercado imobiliário tem potencial de construção, e faltavam às vezes ações do ponto da legislação urbanística para atender à demanda” (Nunes, 2023 *apud* Esfera Brasil, 2023).

O prefeito se referia ao julgamento recente do Recurso Extraordinário nº 860.631, com repercussão geral (Tema 982), em que o STF reconheceu a constitucionalidade da execução extrajudicial na alienação fiduciária prevista na Lei nº 9.514/1997 ao argumento de que esse procedimento simples, barato e rápido visa permitir que bancos possam praticar taxas de juros

⁴⁸ Em 2020, Suíça, Austrália e Dinamarca possuíam uma relação de crédito imobiliário/PIB maior que 100%. Já nos Estados Unidos a proporção era de 50%, após atingir pico de quase 75% às vésperas da crise de 2008) (Jardim; Lorrany, 2020).

⁴⁹ Organização privada criada por João Camargo, empresário do ramo de comunicações, e que tem por missão “ser um polo aglutinador do empreendedorismo brasileiro, promovendo diálogos entre empresas, governos e instituições, e estimulando debates produtivos, de forma Republicana” e que se autoproclama “um think tank independente e apartidário”. Para relato completo do evento, ver Esfera Brasil (2023).

mais baixas e realizar novas contratações a partir da recuperação do crédito e que caso haja alguma irregularidade, nada impede o ajuizamento de ação judicial⁵⁰.

Sendo a propriedade imóvel um ativo financeiro capaz de facilitar a expansão do crédito imobiliário quando dado em garantia⁵¹, a expansão da política de Regularização Fundiária – seja como política pública, seja como serviço privado – parece ser um passo importante no processo de tentativa de transformação da economia nacional através da reprodução de modelos econômicos de países que lideram o sistema capitalista global, questão que será analisada mais detidamente no item a seguir.

⁵⁰ Ver Brasil, STF (2023).

⁵¹ Segundo a análise dos pesquisadores do IPEA, “a elasticidade-juros da demanda de crédito é bem elevada, da ordem de -2,042. De uma forma simplória, seria como dizer que um aumento de 1% da taxa de juros levaria a uma queda de 2,024% da demanda de crédito imobiliário. Essa elasticidade cai para em torno de -1,19 quando os recursos são cobertos pela garantia de origem imobiliária, no mesmo tipo de modelo” (Jardim; Lorrany, 2020, p.15). É dizer: a garantia real permite certa estabilidade da relação de oferta/demanda de crédito habitacional diante da flutuação das taxas de juros.

3 A INFORMALIDADE URBANA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

3.1 Produção rentista, provisão pública e autoconstrução – aspectos da intervenção do Estado na habitação

Até aqui investigamos o estatuto da propriedade privada enquanto fundamento do modo de produção capitalista com destaque para o papel da propriedade da terra. Vimos que ela é não apenas condição de possibilidade da consolidação do trabalho assalariado, mas também da organização espacial da produção, circulação e consumo de mercadorias. O espaço urbano produzido, por sua vez, é tanto síntese do capital fixado nas cidades quanto ferramenta de crescimento econômico, que no atual momento histórico do desenvolvimento capitalista é altamente dependente do capital financeiro.

Um dos principais valores de uso atribuíveis à terra é o de moradia e não é exagero colocá-la como uma necessidade básica para o desenvolvimento humano. Conforme explica Souza (2016, p. 82) “a habitação é mais do que um abrigo ou um endereço. Ela é o lugar onde se estabelece a vida, a referência de onde o indivíduo se vê na cidade e no mundo [...] É a partir da casa que cada pessoa cria sua história particular, que é parte de uma história coletiva”.

Mesmo constituindo valor de uso imprescindível, com a atribuição de valor de troca à moradia no capitalismo ela deixa de ser o lugar da reprodução da vida para ser, também, mais uma dentre tantas outras mercadorias incluídas em complexos circuitos de troca (Souza, 2016).

Uma vez que a urbanização é a materialização da expansão do capitalismo e que o espaço urbano é disputado pelas diversas classes e frações de classes, não é difícil perceber que a cidade é produzida de forma socializada, porém, apropriada privadamente, seguindo a contradição fundamental do modo de produção capitalista, o que é refletido nas condições de moradia dos trabalhadores (Brenner, 2018; Carlos, 2008; Pinto, 2005; Santana, 2008).

Engels (2015), na clássica obra “Sobre a questão da moradia”, aponta que a escassez de moradias é algo que atinge a todas as classes oprimidas ao longo da história e que no capitalismo atinge até mesmo outras classes. Segundo o autor, a indústria de construção civil, atraída pelas crescentes margens especulativas possibilitadas pelas construções de maior valor, costuma não atender à demanda de habitações para a classe trabalhadora. Isso porque o preço da habitação considera o montante de capital necessário para sua produção e comercialização.

A construção de um imóvel por um empresário tem por objetivo o lucro. Porém, o retorno dessa mercadoria demora, pois ela exige investimento prévio que fica imobilizado por

um tempo relativamente longo, visto a natureza da moradia e a tecnologia desenvolvida para produzi-la, o que pode significar perda ou resposta fora do prazo esperado. Essa característica faz o setor imobiliário dependente das fontes de financiamento de modo a permitir que o tempo de giro do capital na produção seja abreviado (Valença, 2003).

Também pelo longo ciclo de vida da habitação e da consequente baixa velocidade de renovação das construções, faz com que esse setor seja de fraca rentabilidade, exceto quando mutilado seu valor de uso (pré-fabricação, diminuição de tamanho, utilização de materiais de menor qualidade etc.) ou quando atrelado a “movimentos especulativos nos preços de moradia e na extração de renda” (Lojkine, 1997, p. 156; Harvey, 2019, p.28).

Todos esses fatores fazem com que seja praticamente inexistente um mercado formal de habitação para camadas de menor renda, fazendo com que boa parte da população busque soluções alternativas como o mercado informal e a autoconstrução (Abramo, 2016).

Por essas razões, o Estado, enquanto mediador das relações entre classes e frações de classes e principal agente de “distribuição social e espacial de equipamentos urbanos” é chamado a intervir cada vez mais na questão habitacional, já que a ele cabe solucionar os problemas irresolvíveis pelos capitalistas individualmente (Farias, 2001; Lojkine, 1997).

Mundialmente, a intervenção pública na área da habitação ganhou destaque a partir do séc. XX, chegando ao seu auge durante as décadas pós-Segunda Guerra Mundial⁵², com a emergência do Welfare State, sendo um dos pilares do pacto entre capitalistas e trabalhadores que permitiu grande crescimento econômico em países do Norte Global. O panorama de subordinação dos capitais rentistas (imobiliário e fundiário) ao capital industrial, com o apoio do Estado, possibilitou à classe operária “conquistar” a construção massiva de moradias populares (Rolnik, 2016; Maricato, 2015).

Ainda assim, foram poucos os países ao redor do mundo que em algum momento histórico o estoque de habitações públicas chegou a ser significativo dentro do universo de domicílios, dentre os quais pode-se citar Áustria, Dinamarca, Finlândia, França, Holanda, Reino Unido, Polônia, Suécia e República Tcheca. Em países como Alemanha e Suíça, a intervenção

⁵² A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 da Organização das Nações Unidas é o documento histórico que melhor representa o movimento de constituição de um Estado Social, estabelecendo em seu artigo 25 que “toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade” (ONU, 1948, tradução nossa).

se deu através da regulação dos aluguéis privados e da concessão de auxílios para população de baixa renda (Rolnik, 2016).

Nos Estados Unidos, a intervenção do Estado na questão da moradia se deu a partir de duas frentes principais: de um lado, construindo um estoque público de moradia para aluguel por população pobre; de outro, facilitando a aquisição de imóveis financiados pela classe média através de isenções fiscais, criando instituições financeiras para garantir empréstimos e implementando medidas antidiscriminatórias para combater as restrições do mercado que impediam o acesso ao crédito por negros e pobres (Rolnik, 2016).

Em países de capitalismo periférico, como é o caso do Brasil, em regra a habitação dos trabalhadores não tem sido vista como um problema nem para o capital nem para o Estado. As classes trabalhadoras costumam equacionar o problema da moradia construindo o seu próprio alojamento, seja ele um barraco em uma favela ou uma casa em um loteamento periférico⁵³, passando a ser “condição de rotação normal do capital” (Maricato, 2015; Kowarick, 1979, p.56; Topalov, 2006, p.132; Rolnik, 2016).

Longe de representar resistência a modernidade, como sustentou a teoria da marginalidade, a “massa marginal” que constrói suas próprias moradias nas cidades latino-americanas surgem, na verdade, como condição de possibilidade para a acumulação industrial nesses países de capitalismo tardio, bem como para a conquista e manutenção da competitividade e atratividade de capitais excedentes internacionais exigidas a partir da mundialização do capital, o que só se consegue com a superexploração da força de trabalho e da espoliação urbana⁵⁴ (Rolnik, 2016; Kowarick, 1979).

Se os assentamentos informais compõem hoje parcela relevante do número total de habitações do país, cabe lembrar que esse cenário é muito mais recente do que parece ser. Como aponta Bonduki (2002), até a década de 1930 o aluguel de moradias coletivas (em especial de cortiços) predominava como forma de habitação massiva da população trabalhadora brasileira. Mesmo em um período de clara predominância de concepções liberais, tornou-se dominante a posição de que o Estado deveria intervir diretamente na habitação, haja vista que a população de baixa renda não tinha condições econômicas de alugar habitações populares higiênicas e

⁵³ Abramo (2007) explica que as ocupações informais seguem a lógica da necessidade uma vez que decorrem diretamente da baixa oferta de moradia acessível em localidades com infraestrutura e acesso a serviços públicos.

⁵⁴ Kowarick (1979, p.59) define por espoliação urbana “o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresenta como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho”.

que, em virtude disso, a classe rentista passou a lotear indiscriminadamente, produzindo habitações coletivas para aluguel com precários serviços de água e esgoto situação que ameaçava a saúde pública⁵⁵. Nesse cenário, a pressão sobre os salários prejudicava a maximização da acumulação industrial, demandando a intervenção do Estado.

Ainda em 1942, diante do fracasso da política de controle de preços de produtos de consumo básico, por meio do Decreto-Lei nº 4598/42 (Lei do Inquilinato) foi determinado o congelamento dos preços de aluguel de residências de qualquer natureza na tentativa de diminuir o custo de vida nas cidades, já que a moradia era o segundo item mais importante do orçamento dos trabalhadores. Por mais que, de modo geral, o congelamento tenha beneficiado quem já se situava nas moradias coletivas, os prejuízos causados aos responsáveis pela manutenção e expansão da produção rentista desestimulou sobremaneira qualquer investimento naquele mercado, subordinando-o aos interesses do capital industrial e intensificando ainda mais o déficit habitacional a partir de então (Bonduki, 2002; Milano, 2016).

Não bastasse isso, assim que perceberam que as restrições legais perdurariam por longo período, proprietários de imóveis para aluguel trataram de convertê-los em condomínio colocando à venda mesmo as unidades já ocupadas por inquilinos que não tinham condições de exercer o direito de preferência, o que teve por consequência o despejo massivo de trabalhadores pobres e suas famílias (Bonduki, 2002).

Com o nacionalismo varguista, o problema da escassez de moradia no Brasil deixa de ser apenas caso de polícia para integrar o rol das políticas públicas (Oliveira, 1978). Todavia, as tímidas ações estatais no sentido de conter a crise habitacional dos anos 1940⁵⁶ beneficiou, especificamente, apenas parcela dos trabalhadores das indústrias que, pouco a pouco, ganhavam relevância diante do projeto de modernização da economia nacional; nada foi feito em favor da grande massa desempregada. Tome-se, por exemplo, trecho do discurso feito no Congresso Nacional do então ministro do Trabalho, Indústria e Comércio Salgado Filho:

[...] E não se confundam os operários, os trabalhadores, com esses indivíduos que habitam as “favelas” dos nossos morros. E sobre esse ponto quero chamar a atenção da Câmara porque é uma necessidade ser o assunto cuidadosamente estudado, de vez que vi, no parecer da Comissão de Justiça, referências àqueles habitantes das “favelas”

⁵⁵ As ações típicas do Urbanismo Sanitarista envolveram a criação de órgãos administrativos com poderes de polícia e inspeção sanitária, a edição de normas de controle sanitário e de produção das habitações e a intervenção direta do Estado na gestão de obras de saneamento e de abastecimento de água e de coleta de esgotos (Bonduki, 2002).

⁵⁶ Diversos fatores contribuíram para a escassez de moradias nas maiores cidades da época. Além do êxodo rural e do próprio crescimento populacional orgânico, o desestímulo à produção habitacional privada rentista em virtude do controle dos aluguéis e as diversas obras de renovação dos centros urbanos, com a construção de arranha-céus destinadas aos setores empresariais e de alta renda (Bonduki, 2002).

do Distrito Federal e verifico o pronunciamento daquele órgão técnico da Casa no sentido da concessão de terrenos para atender a essa população pobre. Mas será obra social atender-se a esses habitantes das “favelas” do Distrito Federal, que não são, a rigor, operários? Talvez nelas habitam, excepcionalmente, operários da nossa capital. Todos os indivíduos que ocupam essas “favelas”, essas casas. Já denominadas casas de cachorro, não são trabalhadores que vivem de um salário honesto [...] Pergunto à Câmara: será obra social fazer-se uma edificação para esses vadios? (Boletim, 1937, p. 229-230 *apud* Bonduki, 2002, p. 110).

Percebe-se, portanto, que é o suporte à atividade industrial emergente o que justifica a inclusão da habitação/moradia na agenda de políticas públicas, estabelecendo o paradigma de cidadania social fundada no trabalho. A questão sanitária cede espaço para o reconhecimento da habitação como necessidade básica de reprodução da força de trabalho necessária para a estratégia industrial e como elemento de subjetivação do “homem novo”. Por esse novo paradigma, o lar unifamiliar é exaltado como local íntimo, asseado, sinônimo de autonomia, liberdade e dignidade a ser conquistado como recompensa pelo trabalho (Milano, 2016).

Em um cenário de baixa oferta de habitações de aluguel de qualidade e valores razoáveis, a casa própria parecia ser a solução mais adequada às necessidades da classe trabalhadora não fosse uma única questão: sua aquisição era utopia para a maior parte dos trabalhadores – incluindo parte dos operários da indústria emergente – em razão dos baixos salários que não os permitia acessar o mercado imobiliário (Maricato, 1987; 1996).

Não por outro motivo a crescente influência comunista no operariado brasileiro levou o Estado varguista a criar e destinar boa parte dos recursos arrecadados pela Fundação Casa Popular (FCP) e pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) (órgãos embrionários do que hoje conhecemos por Instituto Nacional de Previdência Social – INSS) para a construção de conjuntos habitacionais para locação e venda ou concessão de financiamento habitacional aos seus associados, configurando uma política com forte viés corporativista (Bonduki, 2002).

A difusão do acesso à pequena propriedade privada como mecanismo de contenção da revolta proletária é mecanismo há muito conhecido⁵⁷ e, no geral, está baseada em uma premissa bastante simples: – “quem tem um título de propriedade tem algo a perder, interesses concretos a defender e pouco tempo para conspirar” (Colau; Alemany, 2012, p. 35 *apud* Rolnik, 2016, p. 93).

⁵⁷ Conforme Lafargue (1872, p.4 *apud* Engels, 2015, p.52) “os líderes mais inteligentes das classes dominantes sempre se esforçaram por aumentar o número de pequenos proprietários, para que se crie um exército contrário ao proletariado”. A premissa parece ser verdadeira: em 1957 na Espanha, em plena ditadura franquista, durante o lançamento de um plano de moradia o então ministro da Habitação de Franco, José Luis Arrese, declarou: “queremos um país de proprietários e não de proletários”; já na Inglaterra, a transferência de habitações sociais para os trabalhadores mediante venda com descontos para os setores da classe teria sido fundamental para capturar para o lado governista parte da base tradicional do Partido dos Trabalhadores (Rolnik, 2016).

Apesar de terem sido construídas 142.127 habitações destinadas aos operários (56,3% destes nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo), interesses contraditórios intragovernamentais, descontinuidade administrativa e a não priorização da habitação social impediram um maior alcance da política varguista. Em parte, muito disso se deve à ideia de que a imobilização de grande quantidade de capital era prejudicial para a economia nacional, sendo preferível o redirecionamento deste para a industrialização, para a atividade extrativista ou mesmo para o aprimoramento dos transportes e/ou comércio (Bonduki, 2002).

Tanto é assim que a partir do final da 2ª Guerra Mundial o governo brasileiro impôs diversas restrições ao crédito imobiliário que incluíram a suspensão de financiamentos de incorporações concedidos pelos IAPs, a restrição à concessão de crédito hipotecário por instituições financeiras, a proibição dos bancos de realizar redescontos de duplicatas emitidas por incorporadores, a paralisação do financiamento imobiliário e, já na década de 1950, a restrição à aplicação das reservas técnicas das companhias de seguro no financiamento imobiliário (Ribeiro, 1989 *apud* Bonduki, 2002, p. 252).

Anos mais tarde, o período inicial da Ditadura Militar no Brasil (especialmente entre os anos de 1966 e 1974) é marcado pela remoção forçada de ocupações, característica das ditaduras do Sul Global que nas décadas de 60 e 70 do séc. XX, declararam guerra às favelas (a exemplo do Chile de Pinochet, Argentina durante o período da Junta Militar e Egito de Muhammad Anwar Al Sadat)⁵⁸ (Davis, 2006; Cardoso, Denaldi, 2018).

A ideia à época era dar fim à “marginalidade” através da sua erradicação material, removendo assentamentos de baixa renda e construindo moradias adequadas pelo Estado. A partir desse processo de integração dos indivíduos à sociedade mais ampla, pobres urbanos passariam a ter um novo status social: cidadãos com direitos e obrigações (Granja; Magalhães, 2021).

No caso do Brasil, apesar de potencializada pela alocação de recursos da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), longe de cumprir a promessa de dar fim às favelas do Rio de Janeiro em uma década⁵⁹, as intervenções apenas intensificaram

⁵⁸ Seja por herança colonial-escravista, seja pela inclusão periférica no sistema capitalista global, boa parte dos países do Sul Global, em especial os países latino-americanos, possuem a exclusão e segregação socioespacial como marcas do desenvolvimento urbano em suas sociedades (Alfonsin, 2022).

⁵⁹ Conforme aponta Denaldi (2003, p. 15) “a CHISAM (Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana da Grande Rio), órgão ligado ao BNH, foi criada em 1968 objetivando exterminar as favelas existentes no Rio de Janeiro e tornar seus moradores proprietários de casas fora da favela (BNH, 1971)”. Embora o Rio de Janeiro tenha sido o epicentro das remoções pelo fato de concentrar à época a maioria das favelas, a política acabou se espalhando por várias capitais do país (Cardoso; Denaldi, 2018).

ainda mais o processo de criminalização da pobreza urbana ao expulsar aproximadamente 140mil moradores pobres dos morros cariocas (Davis, 2006).

Concomitantemente, o investimento público no financiamento habitacional foi retomado com a criação pela Lei nº 4.380/64 do Banco Nacional da Habitação (BNH), do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), das Sociedades de Crédito Imobiliário e das Letras Imobiliárias (Brasil, 1964a), além da regulamentação do condomínio e das incorporações imobiliárias através da Lei nº 4.591/64 (Brasil, 1964c).

Verifica-se que novamente a habitação é chamada a ocupar lugar de destaque na política nacional. A utilização de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (contribuição compulsória de todos os trabalhadores registrados) e do Sistema Brasileiro de Empréstimos e Poupanças (SBPE) (voluntários) permitiu o financiamento de grandes obras de infraestrutura e saneamento básico, além da construção de 4,8 milhões de habitações entre 1964 e 1985 (25% do total de habitações construídas no país no mesmo período) (Maricato, 1987, 1996).

No entanto, ficou constatado que interesses privados de várias frações da classe capitalista (indústria da construção, promotores imobiliários, capital bancário e proprietários de terra) e interesses clientelistas da classe política⁶⁰ se associaram livremente por décadas, culminando em uma política marcada pela corrupção e superfaturamento. Através dela, empresas de construção civil e instituições financeiras privadas puderam pela primeira vez se beneficiar da abreviação do ciclo de rotação do capital possibilitado pela arrecadação de recursos de grande contingente de trabalhadores que, na prática, não tiveram qualquer chance de figurar como consumidores das habitações que ajudaram a construir/financiar (Maricato, 1987; 1996; Villaça, 1986).

Entre 1969 e 1974 o BNH diminuiu consideravelmente o financiamento de habitações para a menor faixa de renda em razão do alto índice de inadimplência, que na COHAB-SP, por exemplo, chegou a 90%. Boa parte dos recursos foram redirecionados para a realização de grandes obras de infraestrutura urbana e regional (rodovias, ferrovias, metrô, portos, aeroportos e obras de saneamento). Nos dizeres de Villaça (1986, p. 34), “a partir daquela época o BNH começa a se transformar num Banco de Desenvolvimento Urbano”.

Apesar da retomada do investimento na construção e aquisição de habitações a partir de 1979, com o aumento vertiginoso da inflação e a responsabilidade assumida pelo governo de

⁶⁰ Segundo (Maricato, 1987), a política habitacional do BNH contribuiu para a reeleição de diversos políticos em razão da personalização da política pública. Através da entrega da habitação estabelecia-se uma relação de favor e não de direito/dever, tendo por consequência a alta inadimplência dos contratantes.

cobrir os saldos pendentes ao fim do prazo dos empréstimos contratados pelos beneficiários, em 1985 o BNH foi fechado diante do risco de insolvência (Maricato, 1987).

Conforme aponta Villaça (1986), mais do que promover o acesso dos mais pobres à habitação, a política do BNH tinha como objetivo maior a legitimação do regime ditatorial e o controle das massas, conforme sugere trecho de Carta de Sandra Cavalcanti (primeira presidente do BNH) ao Presidente Castello Branco:

Aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado a campanha presidencial de Carlos, mas nós achamos que a revolução vai necessitar agir rigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que nós vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas (Cavalcanti, 1964 *apud* Villaça, 1986).

No mesmo sentido é o discurso de Roberto Campos, Ministro do Planejamento durante o governo de Castelo Branco (15/04/1964 – 15/03/1967): “o proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem” (Campos, 1966 *apud* Villaça, 1986, p.31).

Wilson Cano analisa essa política como um exemplo da face urbana da atuação do capital mercantil. Para o autor, a política habitacional da época se transformou em um “fantástico criatório de acumulação primitiva” (Cano, 2010, p.51), com a construção de grandes conjuntos habitacionais em glebas localizadas nas periferias urbanas. Terras que antes eram precificadas por alqueire ou hectare passaram a ser calculadas por metro quadrado, valorizando-se significativamente.

Ao construir conjuntos habitacionais em áreas distantes e desprovidas de infraestrutura, o Estado era obrigado a fornecer serviços básicos, o que aumentava “como num passe de mágica” não apenas o valor dos terrenos remanescentes no novo bairro, mas também dos vazios urbanos criados entre o centro e a nova área distante. Para os trabalhadores, a distância aumentava o tempo de deslocamento e os custos com transporte (Cano, 2010, p. 51).

Dessa forma, a política habitacional do Estado acabava por acomodar os interesses do capital mercantil, incluindo construtoras, empresas de infraestrutura, transporte, comunicações, imobiliárias e bancos, consolidando um modelo que beneficiava o capital em detrimento das necessidades reais da população trabalhadora (Cano, 2010).

Se é verdade que o número de unidades construídas pelo BNH não pode ser desprezado, por outro lado ele sequer atenuou o processo de autoconstrução da moradia. Conforme aponta Davis (2006, p. 20-21), o crescimento de boa parte das cidades do Sul Global a partir dos anos 1970 se deve mais à autoconstrução sustentada pelo trabalho informal de subsistência que pelo

binômio industrialização/urbanização propriamente ditos. Nesses países, o mercado formal seria responsável por menos que 20% da oferta de moradias demandadas. Frente a crise da dívida e as subseqüentes políticas de ajuste estrutural e reforma do Estado somados ao incentivo de mecanização agrícola, o rápido crescimento das favelas em todo o globo era inevitável.

Nas décadas de 1980 e 1990, apesar da Constituição de 1988 apontar no sentido da construção de uma versão nacional de um Estado de Bem-Estar-Social, esse pacto social aconteceu “tardamente” no Brasil, uma vez que no plano internacional assistia-se à época a ascensão do neoliberalismo e a reestruturação produtiva, que levaram justamente ao desmonte das políticas sociais nos países de capitalismo central. Essa mudança de paradigma econômico e político do capitalismo mundial passou a incidir diretamente no Brasil já a partir do governo Collor, iniciando uma contrarreforma que tratou de redefinir os contornos do pacto de classes brasileiro para conformá-lo às exigências do capital globalizado (Netto, 1999; Montañó 2007; Antunes, 1999).

Assim, segundo Fanton (2024), a política habitacional foi remodelada em virtude do ajuste preconizado pelo Consenso de Washington: entre 1992 e 2002, durante os governos de Itamar Franco (1992/1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995/2002), as políticas sociais passam a ser cada vez mais focalizadas, guiadas por organismos financeiros internacionais; paralelamente, enquanto a poupança foi destinada ao financiamento da dívida pública, o baixo investimento dos recursos do FGTS em habitação social praticamente restringiu a produção de habitações novas voltadas para a população de renda acima de oito salários-mínimos.

Esses fatores explicam a quase ausência de investimento em habitação social nesse período, que teve como uma de suas expressões o crescimento da população das favelas em 7,65% na década de 1980 e 4,18% na década de 1990, enquanto a população total brasileira cresceu apenas 1,9% e 1,63% no mesmo período, respectivamente (Maricato, 2014). Entre 1991 e 2000 “a população habitante de favelas cresceu 84%, enquanto a população geral teve uma elevação de apenas 15,7%”. Diante da sua própria omissão, o Estado foi obrigado a fazer “vistas grossas” para as ocupações em áreas de preservação ambiental e de risco, atribuindo à natureza e aos próprios moradores a responsabilidade por desastres no mínimo previsíveis (Zapelin; LIMA; GUEDES, 2018; Cano, 2010).

Apesar da adoção de medidas de incentivo ao crédito imobiliários no âmbito do sistema financeiro como a Resolução 3.259/2004 do Banco Central (Banco C., 2004) e da Resolução

460/2004 do Conselho Gestor do FGTS (Brasil, 2004)⁶¹, além da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) pela Lei 11.124/05, somente no contexto da Crise financeira de 2008 a construção de habitações em larga escala volta ao primeiro plano das políticas econômicas do país, desta vez como medida anticíclica.

Diante das previsões de aumento do desemprego e recessão econômica, a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009 teve como objetivos principais impulsionar a economia⁶² e criar empregos na construção civil, setor que mesmo diante do avanço tecnológico segue empregando mão de obra em quantidade significativa. Desse modo, recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e do Orçamento Geral da União (OGU) foram direcionados para financiar a construção e aquisição de imóveis subvencionados, operação de larga escala que entregou quase 6 (seis) milhões de unidades habitacionais entre 2009 e 2019⁶³ (CMAP, 2021).

Acredita-se que apesar de não haver dentre os critérios de seleção crivo quanto ao pertencimento ou não ao déficit, a política tenha contribuído para a estagnação do déficit habitacional, que desde 2015 vem sendo estimado em aproximadamente 6 (seis) milhões de moradias segundo aponta o Ministério da Economia (CMAP, 2021).

⁶¹ Enquanto a resolução do Banco Central estabeleceu percentuais obrigatórios de aplicação de recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), o que teve por consequência o aumento do volume de recursos do SBPE investidos em habitação de menos de R\$ 2 bilhões em 2002 para cerca de R\$ 18 bilhões em 2007, a Resolução do CGFGTS que permitiu ampliar os subsídios oferecidos pelo governo federal e praticamente dobrar o orçamento da área de habitação (Fix, 2011).

⁶² Apesar de essa ser a motivação correntemente apontada, Fix, Royer e Oliveira (2024) sustentam que mais do que injetar recursos na economia o PMCMV foi uma verdadeira “operação de salvamento” do mercado residencial que vinha sendo ampliado durante os anos 2000, inclusive com diversas empresas do setor abrindo capital na bolsa de valores. O aumento da concorrência por terrenos urbanos levou a um efeito duplo: o aumento do preço da terra e a expansão urbana em direção às periferias/fronteiras agrícolas. A hipótese das autoras é que as altas expectativas de expansão contínua do mercado residencial não condizia com a realidade: “O perfil da demanda para a qual avançaram as incorporadoras era fruto de uma melhora que se revelou momentânea no mercado de trabalho, emprego e renda da população brasileira. Sem superar os limites estruturais de uma economia subdesenvolvida, o crescimento com distribuição de renda dos anos 2000 permitiu a ampliação do consumo e do crédito a camadas antes alijadas do mercado de massas. Essa inserção via consumo foi verificada também no imobiliário, fomentada pelas políticas públicas de crédito para faixas de renda de 3 a 10 salários-mínimos. Assim, sem a operação de salvamento que se montaria com a criação do PMCMV, como veremos, estaríamos possivelmente diante de mais um produto imobiliário prestes a se esgotar rapidamente” (Fix; Royer; Oliveira, 2024, p. 897-898).

⁶³ A esse respeito, é importante apontar que o PMCMV ignorou completamente toda a estrutura do SNHIS, sequer utilizando o FNHIS como fonte.

A partir de 2014 atrasos nas obras e entregas se tornaram comuns diante da restrição fiscal, de problemas no gerenciamento e acompanhamento por parte das construtoras e da fiscalização por parte dos agentes financeiros.

São muitas as críticas direcionadas ao Programa, dentre elas: a transferência da tomada de decisão da administração pública para o setor privado, que passou a ser responsável por escolher a localização do empreendimento; a falta de qualidade urbanística, equipamentos comunitários e transporte público; a falta de conexão com estratégias urbanísticas/fundiárias macro, pendendo mais para política econômica que de habitação/cidade; e o reduzido atendimento da população de baixa renda, com a maior parte das unidades sendo adquiridas pela classe média (Amore; Shimbo; Rufino, 2015).

Para além disso, ao mesmo tempo em que entre 2007 e 2010 aumentou seu lucro líquido em quase 15 vezes e seu valor de mercado cresceu substantivamente, sendo apontada como caso de sucesso por empresas de consultoria financeira, a MRV, uma das construtoras mais atuantes no PMCMV foi flagrada diversas vezes mantendo trabalhadores em situação análoga à escravidão em suas obras (Fix; Ventura Neto, 2021).

Como há muito já aponta Martins (2012), diante da impossibilidade de investir em capital constante sem ter prejuízo, determinados setores econômicos na periferia acabam por deprimir a proporção do capital variável – através da superexploração da força de trabalho, que no limite, se manifesta sob a forma de escravidão – de modo a simular uma alta composição orgânica, como se moderno fosse, de modo a assegurar uma taxa de lucro compatível com a média do capital em geral. Ao mesmo tempo, as negociações do governo para contratar as construções das unidades habitacionais pelo menor custo possível contribuíram para a precarização das relações trabalhistas e no uso sistemático da informalidade (Arantes; Fix, 2009).

Percebe-se, portanto, que ao contrário das políticas de construção de um massivo estoque de moradias de interesse social do Welfare State pós-Segunda Guerra em países do centro do sistema, em países periféricos e, mais especificamente no Brasil, embora a omissão/negligência do Estado tenha por consequência a expansão de assentamentos humanos das mais diversas configurações, questões estruturais relacionadas tanto à formação social quando à inserção subordinada no cenário global tornam a informalidade no universal e a autoconstrução no particular mecanismos funcionais à acumulação capitalista, associando superexploração da força de trabalho e espoliação urbana.

Em geral, as experiências de provisão de habitações de interesse social da Fundação Casa Popular e dos IAP's no nacional-desenvolvimentismo varguista, do BNH durante a Ditadura e mesmo o recente PMCMV privilegiaram interesses do capital industrial e financeiro, com

pouca repercussão quanto a melhoria da qualidade de moradia e de vida da população de baixa renda, sistematicamente empurrada para conjuntos habitacionais precários e/ou autoconstruídos em áreas periféricas, de risco e/ou ambientalmente protegidas.

Se é certo que o número de unidades construídas por Getúlio Vargas foi de certa forma proporcionalmente inexpressivo quando comparado com a produção em larga escala dos demais, também é consenso que quem mais se beneficiou com as políticas do BNH e do PMCMV foi a classe média baixa – destino final da maioria das casas produzidas na Ditadura (inclusive daquelas de interesse social seja pelo baixo controle quanto ao preenchimento dos requisitos exigidos para a condição de beneficiário, seja pela posterior gentrificação) e maior tomadora de empréstimos no âmbito do programa petista, com o valor total de contratação das Faixas 2 e 3 alcançando a cifra de R\$ 415 bilhões de reais, mais de três vezes o montante investido na Faixa 1, voltada para a população de baixa renda (CMAP, 2021).

Não obstante isso, o PMCMV, praticamente a única política habitacional do Brasil por mais de uma década pode ser tomado de exemplo quanto ao modo “lulista” de governar: todas as partes envolvidas tem seus interesses atendidos, ainda que em proporções distintas, e em contrapartida, visando garantir a continuidade dos ganhos, apoiam a política estabelecida e o governo de forma mais ampla.

Quando investigamos as disputas em torno da formulação do programa, percebemos que os movimentos de moradia ligados ao FNRU (Fórum Nacional pela Reforma Urbana) – que haviam perdido o protagonismo na definição da política urbana do Ministério das Cidades via Conselho das Cidades desde 2005 em virtude da entrega da pasta ao Partido Progressista (PP) por ocasião das pressões decorrentes do Mensalão – recorreram à mesma estratégia dos empresários: diálogo direto com o presidente Luís Inácio Lula da Silva e com Dilma Rousseff, então ministra da Casa Civil. É dessa relação que surge o Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, custeado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) (Romagnoli, 2023).

Com a possibilidade do lançamento da terceira fase do MCMV, assistiu-se inclusive a uma disputa entre os movimentos do FNRU e novas lideranças de moradia que buscavam brechas para que seus interesses também fossem atendidos de modo que passassem a fazer parte da coordenação de interesses estabelecida (Viana, 2017; Klintowitz, 2016).

Ao investigar as relações entre a produção de habitação de interesse social e a autogestão, Ferreira (2014) aponta que tanto o Programa Crédito Solidário (PCS) quanto o MCMV-E serviram para dominar politicamente os movimentos sociais de moradia. Criou-se um consenso/consentimento tácito em torno de uma política que, apesar de demonstrar ser possível

construir mais barato e com mais qualidade do que as construtoras – o que de certo modo expõe um dos problemas da produção capitalista da habitação – reflete a ideologia dominante e dissemina a concepção de propriedade privada individual, reforçando o valor de troca da casa e não o seu valor de uso.

Em entrevistas realizadas entre os anos de 2012 a 2014, representantes nacionais da Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), União Nacional por Moradia Popular (UNMP), Central de Movimentos Populares (CMP) e do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) alegaram que o MCMV-E foi a forma que encontraram para ter alguma de suas reivindicações incluídas na principal política habitacional do governo lulista: o MCMV aconteceria com ou sem eles (Ferreira, 2014).

No entanto, uma vez criado, foram-se as demandas e ficaram as responsabilidades de implementação, transformando os movimentos de moradia em “prefeitura”, “ONG”, “gestor pequeno”:

Nós acreditamos nos projetos e ecoamos nele numa forma de mostrar que é possível atender às famílias, com recursos, com projeto diferenciado, com a qualidade das casas. [...] Mas, que o governo assuma isso para o futuro. Não nós. Isso é o que nós temos claro para o MCMV- Entidades: nós não queremos fazer disso motivo da nossa bandeira de luta; a nossa bandeira de luta é o direito à moradia adequada, não construir (informação verbal) (CONAM, 2014, *apud* Ferreira, 2014, p. 177).

Porque o que tem pra hoje é comprar terra, o que tem pra hoje é fazer casa, o que tem pra hoje é cumprir normativas da Caixa Econômica com relação à habitação, que nos adéqua cada dia mais às empreiteiras. É ter CNPJ de sociedade civil e prática de construtora. É isso que está pegando todos nós, e é essa corrente é que está, nos últimos três anos, carregando os movimentos (informação verbal) (MNLN, 2013 *apud* Ferreira, 2014, p. 186).

Eu, particularmente, acho que a questão da moradia deve ser resolvida pelo poder público. Claro que o movimento é fundamental, para pressionar, para construir a política, mas o movimento não tem como assumir essa responsabilidade com a política geral do país. Esse é um problema muito sério, porque aí o governo usa desse mecanismo até pra abafar um pouco as mobilizações, as reivindicações, quando ele empurra: ‘- o quê que vocês querem, é casa?’ Aí, se ele dá 100 mil casas para o movimento construir, pra você fazer esse processo [...] você acaba virando gestor pequeno (informação verbal) (CMP, 2014 *apud* Ferreira, 2014, p. 183).

[...] a tentação de ficar reproduzindo casa é muito grande, muito grande, pela quantidade de dinheiro que tem. Nós estamos vivendo um momento hoje em que se acaba esquecendo um pouco a organização em alguns estados e privilegiando o fazer casa. Isso é muito difícil, muito complicado para gente (informação verbal) (UNMP, 2012 *apud* Ferreira, 2014, p. 183).

A fala de membro de coordenação do MNLN (2013 *apud* Ferreira, 2014, p. 185) parece resumir bem o cenário vivido pelos movimentos sociais de moradia a partir do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades: “nós não estamos confrontando [...] porque o afã de cumprir

meta de casa do governo é muito grande e o afã nosso de disputar quem é que constrói mais casinha, também é muito grande [...] é como se a gente nunca tivesse visto a possibilidade de ter dinheiro para nós fazermos as casas”. O interessante é perceber que apesar das dificuldades dos movimentos para gerir os recursos disponibilizados para o PMCMV-E, seu valor total representa menos de 2% do montante total do PMCMV (Tatagiba; Teixeira, 2016; Fix; Royer; Oliveira, 2024).

Logo se vê que não se precisou de muito para enfraquecer a organização coletiva e a luta urbana por moradia, bastando institucionalizá-los e estabelecer novas atribuições e responsabilidades que, ao mesmo tempo em que atendem parcela dos seus interesses, ocupa o tempo anteriormente dedicado para a luta por reforma urbana – uma característica própria dos governos Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rouseff.

A conquista da participação pela via institucional acabou inclusive, paradoxalmente, contribuindo para a própria criminalização da luta popular: uma vez abertos os espaços institucionais, invalidam-se métodos considerados “radicais” ou “truculentos” como, por exemplo, a ocupação de casas de programas habitacionais por população não inscrita – apontada por gestores públicos como uma espécie de “fura-filas”, redirecionando as tensões entre cidadãos versus Estado para beneficiários inscritos em programas versus ocupantes não inscritos em programas (Trindade, 2014, p. 162-163).

Não bastasse isso, estudo realizado por Tatagiba, Paterniani e Trindade (2012) apontou que 32% dos militantes dos movimentos de moradia do estado de São Paulo ligados à União dos Movimentos de Moradia (UMM) entrevistados eram contrários à realização de ocupações, seja por ser algo perigoso e violento e devido ao medo da repressão policial (34%), **pelo desrespeito à propriedade privada (25,5%)**, porque colocaria a opinião pública contra o movimento (17%) ou **por se tratar de uma ação radical e sempre se deve buscar primeiramente o diálogo (4,3%)**.

É de se ver, portanto, a contradição entre a existência de políticas públicas de provisão de habitação de interesse social e a omissão/negligência estatal quanto a própria produção do espaço urbano diante da incapacidade de atendimento das demandas sociais por moradia pelo mercado formal.

A persistência de assentamentos informais evidencia a incapacidade do Estado em superar a lógica rentista que vem sendo exacerbada no atual estágio de desenvolvimento capitalista, mantendo a habitação como arena de disputa entre valor de uso e valor de troca, embate que nos últimos anos vem sendo enfraquecido especialmente em virtude do menor engajamento decorrente da institucionalização dos movimentos sociais urbanos por moradia.

Diante da conjugação dessas contradições das intervenções estatais na moradia com a continuidade da autoconstrução como estratégia de sobrevivência, surgem demandas por ações sobre a estrutura fundiária urbana para além da mera provisão de moradias. É nesse sentido que a regularização fundiária emerge como um instrumento cada vez mais importante na política habitacional brasileira. Enquanto a produção rentista e a autoconstrução reforçam a segregação socioespacial, a regularização fundiária costuma ser apresentado como instrumento capaz de agir repressivamente sobre a irregularidade, com potencial redução das desigualdades.

3.2 A Regularização Fundiária Urbana na Política Habitacional Brasileira – da emergência à consolidação do paradigma da “regularização fundiária plena”

Se no início da Ditadura a remoção de favelas figurava entre os pontos chave da agenda governamental, ao final do regime o discurso oficial já apontava para ações de recuperação e urbanização, o que demonstra que em cada momento histórico tolerância, repressão, subordinação, reconhecimento e legitimação se combinam de forma diferenciada (Antonucci *et al.*, 2017; Cardoso; Denaldi. 2018; Denaldi, 2003; Maricato, 1987).

Assim, a regularização fundiária surge como resposta às contradições entre a produção capitalista do espaço urbano e as demandas por moradia digna – uma alternativa legal para viabilizar a manutenção da moradia popular autoconstruída, entrando na agenda pública de diversos municípios brasileiros em função das lutas dos movimentos de moradores contra remoções forçadas a partir do final da década de 1960 (Santos, 1981).

O problema da autoconstrução em loteamentos periféricos para os trabalhadores até a década de 1970 era menos o valor do lote e da construção propriamente ditos do que o processo do qual ela se originava. Ao longo de toda a década de 1970 o loteamento clandestino figurou como um negócio bastante rentável presente em todas as grandes cidades brasileiras. Uma vez adquirido o lote, todos os ônus decorrentes do parcelamento irregular do solo recaíam sobre o morador, ainda que este cumprisse com todas as suas obrigações perante o loteador. Sem a aprovação do poder municipal, o adquirente ficava impossibilitado de registrar seu imóvel por culpa exclusiva de terceiro (Maricato, 1987).

Embora não se possa descartar a existência de ocupações especulativas voltadas para a valorização futura decorrente ou não da regularização⁶⁴, a maioria das moradias dos

⁶⁴ Não se pode esquecer que a especulação imobiliária não é exclusividade das classes dominantes: mesmo os setores de baixa renda já assimilaram a prática de uso da terra como reserva e/ou valorização do valor,

trabalhadores urbanos brasileiros estão construídas em lotes urbanos adquiridos por contrato, ainda que sem a formalidade legalmente exigida. Holston (2013) destaca, inclusive, o aspecto moral do pagamento, entendido como necessário para adquirir dignidade e respeito enquanto dono de determinada porção de terra.

Essa dinâmica complexa e contraditória se explica justamente pelo fato de que o cumprimento de todas as exigências legais pelo loteador encareceria o valor dos lotes, o que por sua vez inviabilizaria a aquisição pelos mais pobres. Por esse motivo, quanto mais o Estado aprova leis urbanísticas em todas as suas esferas, mais ele é obrigado a deixar de aplicá-las (Villaça, 1986).

Para dar conta de tal situação, atendendo a reivindicações populares, foi promulgada a Lei nº 6.766/79, estabelecendo normas para uso e parcelamento do solo urbano. A partir dela, o parcelamento irregular do solo passou a ser considerado crime contra a administração pública com penas que vão de 1 (um) a 5 (cinco) anos de reclusão e multa de 5 (cinco) a 100 (cem) salários-mínimos (Brasil, 1979).

É com ela, também, que temos uma primeira previsão ainda embrionária da Regularização Fundiária Urbana⁶⁵ no ordenamento jurídico brasileiro. Em seu art. 38 consta ser dever do adquirente de lote suspender o pagamento das prestações restantes, depositando-as junto ao Registro de Imóveis competente, e notificar o loteador para que promova a devida regularização do empreendimento junto aos órgãos cabíveis. Uma vez não atendida a notificação pelo loteador, a regularização poderá ser realizada pela municipalidade “para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes”, nos termos do art. 40 da referida Lei (Brasil, 1979).

Essa subordinação da lei às consequências de seu próprio descumprimento é um dos traços determinantes não apenas, mas, também, da política urbana no Brasil. Como bem aponta Arícia Fernandes Correia,

[...] no lugar de a cidade informal ter que se adaptar à legislação urbanística (exigindo por exemplo, área de recuo em comunidades cujas ruas mal são traçadas), é esta que passa a ter que se adaptar às novas conformações espaciais da cidade, mediante

principalmente diante das experiências passadas com a alta inflação e com as limitações da proteção social nos países subdesenvolvidos (Smolka, 2010).

⁶⁵ É importante especificar essa caracterização urbana, já que o termo “regularização” aparece pela primeira vez na legislação brasileira ainda no primeiro ano do Regime Militar na Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra): “Art. 97. Quanto aos legítimos possuidores de terras devolutas federais, observar-se-á o seguinte: I - o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária promoverá a discriminação das áreas ocupadas por posseiros, para a progressiva regularização de suas condições de uso e posse da terra, providenciando, nos casos e condições previstos nesta Lei, a emissão dos títulos de domínio” (BRASIL, 1964).

absorção, sempre que possível, dos parâmetros urbanísticos dos assentamentos informais à cidade formal (Correia, 2017, p.370).

Em um cenário em que as distinções entre uma ocupação legal ou ilegal era bastante nebulosa, a legitimação estatal sob a forma de tolerância ao invés de reduzir ou solucionar os conflitos, permite a sua multiplicação ao institucionalizar a legalização do ilegal. “O ‘desbloqueio’ das impossibilidades legais/administrativas existentes para reconhecer a existência do assentamento e permitir a provisão de serviços e equipamentos transforma-se em potente moeda político-eleitoral” (Rolnik, 2016, p. 249).

Por esse mecanismo, a partir de determinado momento a Regularização Fundiária se tornou instrumento de dominação da classe política⁶⁶ e, contraditoriamente, foi incorporado pelos pobres urbanos por permitir certa modificação dos termos da “cidadania diferenciada” (Holston, 2013).

Nesse contexto, a titulação possui tanto um caráter simbólico de “legitimação social da situação de moradia” quanto prático de facilitação do “acesso aos serviços urbanos e ao uso de instrumentos jurídicos que aumentam as chances de permanência dos moradores na área”⁶⁷ inclusive em decorrência da constituição formal um patrimônio transmissível por herança (Granja; Magalhães, 2021; Holston, 2013; Weber, 2012).

Nessa relação complexa e contraditória, ao mesmo tempo em que lideranças político-partidárias emergem de movimentos urbanos, institucionalizando parte da agenda popular, a competição político-partidária característica da democracia burguesa também penetra nos movimentos e os modifica. 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 beneficiados com recursos públicos (Rolnik, 2016).

De todo modo, são muitos os argumentos que contribuem para formar uma espécie de consenso em torno da regularização fundiária: a escassez de terrenos já urbanizados disponíveis

⁶⁶ Mesmo município que possuem estrutura administrativa específica voltada para a regularização fundiária as ações não costumam integrar uma estratégia de planejamento urbano: a regularização é implementada de forma fragmentada, por meio de medidas emergenciais ou em resposta a demandas de natureza política (Granja; Magalhães, 2021; Nascimento, 2013).

⁶⁷ O endereço costuma ser apontado como um dos elementos constituintes dessa nova sociabilidade cidadã: sem ele uma série de outros direitos seriam inacessíveis. Se é certo que em algum momento histórico essa foi uma grande questão, atualmente a titulação já não é indispensável para o acesso a serviços urbanos como água, energia, entrega e correspondência, telefonia e internet: há muito se vem afirmando tanto no plano conceitual quanto no normativo que a prestação de serviços públicos a populações de baixa renda independe da existência de logradouros e mesmo da regularização fundiária em qualquer de suas dimensões. Tanto é assim que são muitos os exemplos em que mesmo diante da inexistência de um imóvel devidamente registrado comunidades inteiras conseguem a atribuição de endereços pela via administrativa, conforme apontam Granja e Magalhães (2021).

para a realocação em grande escala; a escassez de recursos para essas realocações; os custos sociais decorrentes do desenraizamento das comunidades do seu local de origem; a obrigação do poder público na promoção do direito à habitação; os custos e consequências ambientais da realocação de comunidades; e, em muitos casos, o fato das comunidades possuírem legalmente o direito de permanecer no local ocupado (Fernandes, 2011).

Ainda na Ditadura Militar a tentativa erradicação das favelas se mostrou insustentável sob múltiplas dimensões, dentre elas pela complexidade das intervenções urbanas propostas e a aparente ineficácia na redução do número de moradores em favelas. Como resposta às políticas de remoção e reassentamento as próprias populações afetadas desenvolveram estratégias alternativas como a venda das moradias recebidas em conjuntos habitacionais, a realização de novas ocupações de terras e o retorno às favelas (Granja; Magalhães, 2021).

Ainda em 1979, foi criado pelo governo militar o Programa de Erradicação da Subhabitação (PROMORAR), primeira vez em que um programa habitacional do Governo Federal permitiu a consolidação da ocupação. Essa iniciativa marcou uma reviravolta na forma como o Estado tratava a existência das favelas. Através dele, financiava-se a substituição do barraco por casas de alvenaria e a execução de obras de infraestrutura urbana. Apesar disso, o programa ignorava a escala e o tamanho da demanda, servindo muito mais para fins propagandísticos que efetivamente para atender as necessidades da população de baixa renda (Cardoso; Denaldi, 2018; Denaldi, 2003; Maricato, 1987).

Se por um lado a Lei 6.766/79 deve ser reconhecida por se tratar de marco inaugural da regularização fundiária urbana e de ter reduzido significativamente o número de parcelamentos ilegais do solo ao longo de sua vigência, por outro a ela pode-se atribuir o crescimento das favelas e de invasões em áreas periféricas diante da conseqüente redução na oferta de moradias para a população de baixa renda. O número irrisório de loteamentos residenciais populares aprovados em áreas urbanas das grandes cidades a partir de então mostra que a restrição caiu como luva para reservar terras urbanas para a produção capitalista formal (Maricato, 1987; 1996).

A aplicação da legislação urbana enfrentou obstáculos devido a exigências técnicas rígidas e idealistas, como dimensões mínimas de vias e lotes, além da destinação de espaços para equipamentos urbanos. Esse impasse, impulsionado pelos processos de urbanização intensiva (verticalização e criação de novos centros urbanos) levou à continuidade das políticas de remoção, realocando populações para áreas periféricas, de difícil acesso e, muitas vezes, ambientalmente inadequadas, sem considerar a vontade dos moradores.

Na década de 1970, dois modelos passam a nortear os processos de urbanização das grandes cidades brasileiras: o extensivo, através do “contínuo deslocamento do perímetro da mancha urbana por meio de loteamentos clandestinos, da ocupação de terras públicas e privadas, da construção de conjuntos habitacionais e de outras formas típicas de ocupação das grandes cidades dos periféricos” (Goncalves; Costa, 2023, p. 40-41); e o intensivo, marcado pela verticalização e a criação de novos centros urbanos. A soma desses fatores dá origem à “cidade com-fusa” (Abramo, 2007, p.25), sendo ao mesmo tempo compacta e difusa.

É nesse cenário que na década de 1980 as cidades de Belo Horizonte e Recife incluíram em seu zoneamento Áreas/zonas Especiais de Interesse Social (AEIS/ZEIS), destinadas a regularização específica, instrumento que passou a ser utilizado como mecanismo de resistência aos não raro violentos processos de expulsão. Paralelamente, desenvolveram-se programas inovadores como o Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA) e o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), flexibilizando normas para viabilizar a legalização dos parcelamentos irregulares, conforme autorizado pelo art. 4º da Lei nº 6.766/1979 (Bezerra; Chaer, 2020; Denaldi, 2003; Fernandes, 2022; Freitas, 2018; Gonçalves; Costa, 2023; Moraes, 2017).

Conforme aponta Maricato (1996), à época grande parte de entidades e movimentos ambientalistas se posicionavam contra a regularização e urbanização de áreas ocupadas sob o argumento da necessidade de cumprir as determinações legais de proteção ambiental, ignorando as complexidades econômica, social e cultural envolvidas no processo de remoção e reassentamento de centenas/milhares de pessoas.

Edésio Fernandes aponta que já nesse momento surgia uma questão de extrema relevância para o debate recente em torno do paradigma da regularização fundiária: qual a natureza jurídica da titulação e dos direitos a serem reconhecidos aos moradores? “tratava-se de uma questão de direito de propriedade ou de uma questão de direito de moradia na qual a propriedade era apenas uma das possibilidades – mas não a única e, com frequência, não a melhor?” (Fernandes, 2022, p. 13).

Enquanto em Recife tratou-se de distinguir os casos de posse em área pública dos de posse em área privada, concedendo aos primeiros o Direito Real de Uso, nos termos do Decreto-Lei nº 271/1967 e no caso dos segundos, ajuizando ações de usucapião, em Belo Horizonte optou-se pela titulação individual de propriedade plena (Fernandes, 2022).

É de se ver, portanto, que o que se buscava à época era o direito de permanência dos ocupantes, a ser garantido pelo reconhecimento de qualquer dos direitos reais sobre imóveis previstos no ordenamento jurídico brasileiro.

Com o fim do “milagre brasileiro” na década de 1980 e a crescente mobilização social em torno da reabertura democrática, em especial de eleições democráticas e do fortalecimento do governo municipal, movimentos urbanos pela moradia ganham destaque no processo de emergência dos novos movimentos sociais. De 1979 a 1988, o MNRU, criado a partir da aglutinação de movimentos à Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), sob a iniciativa da Comissão Pastoral da Terra (CPT), teve atuação relevante na Assembleia Constituinte (Fernandes, 2008).

Através da Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada ao Congresso Constituinte em 1988 pelo MNRU inseriu-se na Constituição Federal o capítulo da Reforma Urbana (arts. 182 e 183), vinculando o direito à propriedade imóvel urbana ao cumprimento da sua função social – verificada quando atendidas as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (Brasil, 1988). Já a partir da criação da figura da Usucapião Especial Urbana, deixou-se de exigir justo título passou-se a presumir a boa-fé de quem possuir imóvel urbano de até 250m² ininterruptamente e sem oposição por 5 anos, desde que sua finalidade seja a de moradia. Alfonsin (2022) aponta a importância dessa inovação: até então, a autoconstrução da moradia por população de baixa renda nunca tinha sido tratada constitucionalmente, quanto mais enquadrando-a como uma das formas legítimas de cumprimento da função social da terra urbana.

No entanto, como já visto anteriormente, manteve-se intocado o estatuto da propriedade imóvel urbana enquanto mercadoria: ainda que não cumpra a função social, o Estado garante ao proprietário de imóvel urbano desapropriado o direito a receber prévia e justa indenização em dinheiro⁶⁸.

Cumprir dizer que após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o MNRU se transformou no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR)⁶⁹, dedicando-se por quase uma década ao acompanhamento da tramitação no Congresso da regulamentação do capítulo constitucional da Reforma Urbana, que só veio a ocorrer em 2001.

⁶⁸ Salvo se inerte após instado pelo Poder Público municipal a parcelar ou edificar compulsoriamente e da aplicação de imposto progressivo no tempo, sucessivamente, hipótese em que o pagamento da indenização será mediante títulos da dívida pública resgatáveis em parcelas anuais em até 10 (dez) anos, incluídos juros e correção monetária ou, ainda, se a propriedade se destinar ao cultivo ilegal de plantas psicotrópicas ou à exploração de trabalho escravo, únicas hipóteses de expropriação de propriedade imóvel permitida pelo ordenamento jurídico brasileiro.

⁶⁹ O FNUR atualmente reúne movimentos como a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), a Central de Movimentos Populares (CMP), o Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) além de federações, institutos, fóruns e observatórios etc.

Nesse intervalo, durante o breve Governo de Itamar Franco (1992/94) foi lançado o programa “Habitar Brasil” com a utilização de recursos orçamentários para financiar a produção de moradias e a urbanização de favelas, prevendo, ainda, a gestão participativa dos recursos por fundos e conselhos locais compostos por representantes da sociedade civil e do governo municipal (Denaldi, 2003).

Já no governo Fernando Henrique Cardoso, com a Política Nacional de Habitação, elaborada em 1996 pela Secretaria de Política Urbana (SEPURB), passou-se a dar mais relevância para a cidade ilegal, ainda que no plano discursivo. Adotou-se um novo conceito de déficit habitacional⁷⁰; foram formulados diversos programas habitacionais voltados para as camadas de baixa renda, a serem implementados de forma descentralizada através da alocação de recursos do FGTS por “instâncias colegiadas instituídas nas unidades de federação, compostas por representantes dos governos em nível federal, estadual e municipal e entidades da sociedade civil” (Cherkezian; Bolaffi, 1988 *apud* Denaldi, 2003).

Ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, foram criados os programas Prosanear, voltado para investimentos em saneamento, e o Pro-Moradia, visando urbanizar áreas degradadas, financiando a aquisição e a geração de lotes urbanizados, a aquisição de materiais de construção, a execução de obras de infraestrutura e a construção de novos conjuntos habitacionais com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (Denaldi, 2003).

A partir do diagnóstico de que os problemas na implementação desses programas decorriam da falta de capacidade institucional dos municípios tanto quanto a gestão das obras quanto ao aspecto econômico-financeiro em razão do limite de endividamento dos entes públicos estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00, foi lançado em 1996 o Projeto de Assistência Técnica ao Prosanear (PAT-Prosanear) com apoio do Banco Mundial, tendo dentre os seus objetivos “capacitar os agentes executores na preparação e implementação de projetos” e “fomentar o fortalecimento institucional e financeiro dos municípios” (Cardoso, Denaldi, 2018, p.21-22).

Em 1999, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso criou-se o programa Habitar-Brasil BID (HBB), por meio de um empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1999, com recursos provenientes do próprio banco (60%), do Orçamento Geral da

⁷⁰ Após pesquisa de diagnóstico encomendada à Fundação João Pinheiro em 1997, o Governo Federal passou a distinguir em seu discurso o déficit habitacional quantitativo do qualitativo, incluindo a infraestrutura e regularização fundiária na temática da moradia (Denaldi, 2003).

União (OGU) (40%) e contrapartidas de estados, Distrito Federal e municípios (de 2% a 20%) (Brasil, 2007).

A principal inovação do HBB foi a estruturação em dois subprogramas: o Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), voltava-se à execução de obras e serviços de infraestrutura urbana, intervenções sociais e ambientais em assentamentos subnormais habitados por famílias com renda de até três salários-mínimos, incluindo a regularização fundiária e o trabalho social com a comunidade; e o Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) visava o fortalecimento da capacidade institucional dos municípios. Ao mesmo tempo em que a intervenção seguia focalizada apenas no estrato de mais baixa renda, reconhecia-se a necessidade de capacitação institucional dos Municípios para viabilizar a implementação das políticas habitacionais de forma descentralizada (Brasil, 2007).

Apesar de essa ser a primeira ligação entre o BID e o Governo Federal no campo das políticas habitacionais, Cardoso e Denaldi (2018) apontam que a instituição já atuava no Brasil em parceria com governos estaduais e municipais desde o início dos anos 1980. O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Mundial também participaram de experiências locais de urbanização de favelas e regularização fundiária: aquele no Programa de Saneamento e Recuperação Ambiental da Bacia do Guarapiranga, em parceria com o Governo do Estado e a Prefeitura Municipal de São Paulo em 1992; este no programa Favela Bairro em parceria com a Prefeitura do Rio de Janeiro, realizado a partir de 1993 e nas intervenções no “Complexo de Alagados” em Salvador em 1994 (Cardoso; Denaldi, 2018, p. 20).

É importante lembrar que instituições financeiras e organismos internacionais tem há muito figurado entre os principais divulgadores das ideologias neoliberais, induzindo a promoção de reformas legais, institucionais e governamentais voltadas para tornar os mercados mais eficientes, abandonando a estratégia anterior de provisão de bens e serviços diretamente pelo Estado.

Nesse sentido é que, o Banco Mundial formulou e divulgou sua receita para o futuro da política habitacional global através do *policy paper* “Housing: Enabling Markets to Work”, publicado em 1993. Nele a instituição aponta que após 20 anos de atuação apoiando políticas habitacionais de provisão pública e de crédito para a aquisição de casas e terrenos urbanizados, além da urbanização de assentamentos precários em diversos países, viu que essas formas de intervenção não se mostravam suficientes para solucionar a questão. Desse modo, avaliou que a intervenção direta pelo Estado, na verdade, acaba por restringir a eficiência e a capacidade de

resposta do mercado privado de prover habitação para todos. Melhor seria, então, tornar o mercado mais eficiente em vez de substituí-lo (Banco M., 1993).

Para atingir tal objetivo a instituição sugeria o uso de diversos instrumentos a depender da situação econômico-financeira do país em questão. Para países de baixa renda, uma das principais sugestões é o desenvolvimento de direitos de propriedade voltado para o mercado através da implementação de programas de registro e regularização fundiária, aliados à recuperação/urbanização de favelas e assentamentos precários quando possível. Em se tratando de países de renda média, o desenvolvimento do financiamento hipotecário como fonte primária em substituição a fundos baseados em impostos é uma das medidas aplicáveis visando estimular a concorrência entre instituições financeiras na concessão de crédito e facilitar o acesso ao financiamento habitacional pelos pobres (Banco M., 1993).

Além da mudança de paradigma quanto à forma de intervenção da política habitacional há, ainda, uma sensível mudança do papel atribuído ao setor da habitação informal:

O setor da habitação informal tem uma contribuição significativa para dar. Os governos dos países em desenvolvimento seguem tentando suprir as necessidades de habitação urbana, enquanto muitos enfrentam dívidas externas graves, economias estagnadas e degradação ambiental. Proclamar que a habitação é um bem de bem-estar ou um direito humano básico não garante os recursos necessários para fornecer moradia decente para todos. Nem se justifica a demolição total de bairros degradados e assentamentos precários, porque não seguem determinado padrão ou apresentam riscos ambientais. As favelas e os assentamentos precários, antes vistos como sintomas de um mercado fundiário e imobiliário disfuncional, são agora percebidos como um importante submercado onde as casas geralmente melhoram com o tempo. Na maioria das cidades, as favelas e os assentamentos precários não parecem mais representar uma ameaça imediata à ordem estabelecida. O Banco espera agora que o sector da habitação, tanto formal como informal, contribua para o crescimento económico e receitas públicas, em vez de constituir um dreno para recursos públicos limitados (Banco M., 1993, p. 58, tradução nossa).

Favelas e assentamentos precários, até então meros objetos da intervenção pública, sempre justificada pelo caráter “civilizatório” e “modernizador” da urbanização capitalista, passam a ser responsabilizados pela drenagem de recursos públicos e intimados a contribuir, de alguma forma, para o crescimento econômico.

Não obstante isso, Maricato (2006) argumenta que o desenvolvimento das políticas de regularização fundiária no Brasil se deve muito mais à luta de movimentos sociais e organizações profissionais progressistas do que a influências externas, o que pode ser comprovado pela análise do modelo de regularização fundiária consolidado no Brasil, radicalmente diferente daquele adotado em outros países.

De fato, como aponta Rosseto (1993 *apud* Denaldi, 2003), apesar das agências internacionais recomendarem a urbanização de assentamentos precários desde meados de 1970,

tais ações só são incorporadas uma década mais tarde através de experiências locais e só entram com mais vigor na agenda do Governo Federal a partir dos anos 1990. Por outro lado, não há como negar certa coincidência entre as recomendações daqueles organismos e o que já vinha sendo experimentado internamente.

De todo modo, Denaldi (2003, p.29) aponta que “exigências excessivas, dificuldade institucional dos municípios, além das constantes mudanças na regulamentação do programa e da falta de sintonia entre SEDU, CEF e BID podem explicar a não-contratação de recursos”, fazendo com que o programa não deslanchasse. Em que pese os avanços no plano discursivo quanto ao reconhecimento da informalidade urbana, o montante de recursos aplicados para as faixas de menor renda seguiu inexpressivo:

O governo fracassa no atendimento à população de menor renda (população de favelas) e parece pressupor que o nível municipal poderá resolver o problema apenas com capacitação institucional. Embora se reconheça a importância da capacitação municipal e de programas como o HBB/DI, os municípios sem capacidade de investimento e endividamento não conseguirão reverter este quadro se não contarem também com expressivo investimento de outras esferas de governo (Denaldi, 2003, p. 29).

Portanto, a regularização fundiária no Brasil emergiu como resposta às contradições entre a produção capitalista do espaço urbano e as demandas por moradia digna, evoluindo de políticas de remoção e erradicação de favelas, predominantes durante a ditadura militar, para um paradigma de integração socioespacial. Inicialmente, a Lei nº 6.766/79 representou um marco ao criminalizar o parcelamento irregular do solo, mas também ao prever, ainda que de forma incipiente, a possibilidade de regularização por parte do poder público. Contudo, a rigidez das normas urbanísticas e a falta de adaptação às realidades socioeconômicas perpetuaram a marginalização de assentamentos informais, levando à expansão de favelas e loteamentos irregulares/clandestinos.

Somente após 12 anos de tramitação, foi promulgada a Lei nº 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade), regulamentando o capítulo constitucional da Política Urbana e preenchendo a lacuna até então utilizada por proprietários de imóveis urbanos conservadores para questionar as intervenções inovadoras e criativas dos municípios nos experimentos de gestão urbana. O Estatuto é ainda hoje admirado internacionalmente por não apenas reconhecer direitos e estabelecer princípios, mas também prever uma série de instrumentos aplicáveis para concretizá-los (Alfonsin; Saule Júnior, 2021).

Com a referida lei inseriu-se como uma das diretrizes gerais da política urbana a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda 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 – somando a dimensão ambiental às dimensões urbanística e registral já dispostas na Lei nº 6.766/79 e contribuindo para o estabelecimento de um paradigma multidimensional da regularização fundiária (Brasil, 2001a).

Em seu art. 48 ficou estabelecido que para todos os fins de direito os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos decorrentes de programas e projetos habitacionais de interesse social tem caráter de escritura pública e constituem título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais. Além disso, o Estatuto da Cidade trouxe a possibilidade de usucapir coletivamente áreas superiores a 250m² quando impossível individualizar as frações ideais desde que ocupadas ininterruptamente por mais de 5 anos por população de baixa renda não proprietária de outro imóvel (Brasil, 2001a).

Logo, a redemocratização trouxe avanços significativos através da inserção da função social da propriedade na Constituição de 1988 e a criação do Estatuto da Cidade (2001), que consolidou instrumentos como a usucapião coletiva e a regularização fundiária de interesse social. Essas mudanças refletiram a pressão dos movimentos sociais, que defendiam a permanência das comunidades em seus territórios, em contraposição à lógica mercantilista do solo urbano. Não obstante isso, apesar das inovações normativas e político-institucionais, na avaliação de Fernandes (2021), alguns instrumentos têm sido aplicados sem qualquer vinculação a uma política urbana macro, em especial os de interesse do mercado imobiliário como a recuperação de valorização imobiliária e a outorga onerosa do direito de construir.

Ainda em 2001 criou-se, por ocasião da Medida Provisória nº 2.220/01, o instituto da concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), podendo ser concedido gratuitamente pela Administração, de forma individual ou coletiva, facilitando a regularização fundiária de ocupações em áreas públicas – insucessíveis de usucapião, nos termos do art. 183, §3º da CF/88. A MP criou, ainda, na estrutura da Presidência da República o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) (Brasil, 2001b).

Em 2003, durante o primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, foi instituída uma nova estrutura governamental voltada para a política urbana: o Ministério das Cidades (MCidades). À época o Brasil se tornou referência mundial de compromisso com o direito à cidade. Porém sua organização seguiu a ideia de que o papel do Governo Federal era apenas de apoiar institucionalmente, financeiramente e juridicamente os municípios (Afonso; Saule Júnior, 2021).

Através da Medida Provisória 103/2003, posteriormente convertida na Lei 10.683/03, os seguintes assuntos passaram a integrar a competência do MCidades: a) política de desenvolvimento urbano; b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; e f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem assim para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento (Brasil, 2003).

A criação deste Ministério é vista como resultado de um amplo movimento social progressista, que congregou sindicalistas militantes, profissionais e acadêmicos com experiência em administração pública e forte conexão com movimentos sociais urbanos. A formação do ministério parecia sinalizar, por meio de avanços significativos, a chegada de uma nova era para as cidades brasileiras (Maricato, 2014).

Dentre as principais conquistas a partir do MCidades estão a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) pela Lei 11.124/05, primeira lei aprovada pelo Congresso fruto de projeto de lei de iniciativa popular. Pela primeira vez estruturou-se do ponto de vista legal um sistema que intentava consolidar a política de habitação para os mais pobres enquanto política de Estado e não apenas de governo, envolvendo os três níveis da administração pública.

Não obstante isso, quando investigamos a regularização fundiária na política do Ministério das Cidades nas gestões Luís Inácio Lula da Silva (2003 - 2011) e Dilma Rousseff (2011 - 2016) vemos que ela ocupou lugar bastante tímido: o Programa Nacional de Apoio à Regularização Sustentável em Áreas Urbanas (“Papel Passado”) – criado no âmbito da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, responsável pela regularização fundiária e voltado para o “apoio e suporte jurídico, técnico, institucional e financeiro para a ação dos governos municipais” – sequer previa recursos para a realização de obras de infraestrutura.

Segundo Carpintero (2017), ocorreram seis processos de seleção de propostas entre 2008 e 2013 sem uma regularidade na execução (grande contingenciamento em 2008) e na periodicidade das seleções (intervalo de 2009 a 2013 sem a realização de nenhuma seleção. Até 2013 foram contratadas pouco mais de 250 operações com o investimento de menos de R\$ 65

milhões de reais, atendendo a menos de 1,5% da demanda formulada pelos entes através das Cartas Consulta (Carpintero, 2022; Carvalho, 2017; Fernandes, 2022).

A seguir, apresenta-se a Tabela referente à evolução dos recursos financeiros destinados ao Programa Papel Passado. Cabe destacar que os valores apresentados não contemplam os recursos empenhados por meio de convênios e descentralizações orçamentárias, sendo, portanto, restritos aos montantes diretamente alocados no âmbito do programa.

Tabela 1 – Recursos orçamentários na Ação 88661 que até 2007 ação 0584

Recursos orçamentários empenhados na Ação 88661 que até 2007 ação 0584			
Sistemáticas 2004 a 2013			
Ano	Recursos contratados (R\$)	Demanda (R\$)	Atendimento (%)
2004	5.635.000,00	100.000.000,00	5,64%
2005	10.451.618,92	211.979.443,70	4,93%
2006	13.871.642,22	623.671.657,71	2,22%
2007	5.552.705,02	129.286.320,06	4,29%
2008	2.660.500,00	220.220.800,48	1,21%
2013	26.473.288,09	3.238.742.007,67	0,82%
Total	64.644.754,25	4.523.900.229,62	1,43%

Fonte: Carvalho (2017), com base nos documentos do Ministério das Cidades

Ainda segundo Carpintero (2022), os escassos recursos orçamentários disponibilizados foram direcionados cada vez mais para áreas onde já tinham sido ou estavam sendo executadas obras de infraestrutura e mesmo para áreas consolidadas que já tinham sido objeto de alguma ação de regularização. No mesmo sentido Gonçalves e Santos (2021, p.11) apontam que “era necessário que a área estivesse o mais livre e desembaraçada possível para que pudesse ser contemplada”, citando por exemplo, o caso da Prefeitura de Niterói, que preocupada em cumprir os requisitos do programa buscou inscrever assentamentos que já possuíam infraestrutura razoável, facilitando também a gestão da administração local.

Isso não significa que essa tenha sido a única medida dos governos lulistas em relação à regularização fundiária: além da continuidade pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Programa Habitar-Brasil BID (PHBB) e do Programa Pró-Moradia, herdados do governo Fernando Henrique Cardoso, aproximadamente 370 mil famílias foram beneficiadas por ações de regularização em operações de Urbanização de Assentamentos Precários (UAP) no âmbito

do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) – gestado fora do Ministério das Cidades (KLINTOWITZ; VANNUCHI; IACOVINI, 2022).

Lançado em 2007, o PAC investiu R\$ 29,6 bilhões na Urbanização de Assentamentos Precários – englobando não apenas favelas, mas também loteamentos clandestinos ou irregulares, conjuntos habitacionais irregulares ou degradados, cortiços e ocupações – abrangendo municípios de todos os estados brasileiros. As intervenções foram pautadas pela noção de “urbanização integrada”, aliando obras de infraestrutura, regularização fundiária e trabalho social, ações que demandam alto investimento. A maioria dos recursos foram repassadas aos entes pelo Governo Federal de forma não onerosa – ainda que na prática os entes locais tenham arcado com custos adicionais não previstos nos contratos originais, como despesas com remoções, paralisações de obras e novas licitações, evidenciando que as urbanizações são processos contínuos e muitas vezes incompletos (Cardoso; Denaldi, 2018).

Quase 60% dos recursos foram liberados logo no primeiro ano, o que aponta a exigência de resultados econômicos imediatos pelo Governo Federal. A partir de 2011, com o início do governo de Dilma Rousseff, apesar da abertura de novas contratações para o PAC, praticamente não foram destinados recursos para projetos de urbanização de favelas. Muitos dos assentamentos selecionados já haviam recebido intervenções pontuais ou urbanizações parciais anteriormente. Urbanizações com projetos mais detalhados a exemplo dos elaborados no âmbito de programas anteriores como o PAT-Prosaneer e o HBB tiveram melhor desempenho quanto a execução dos contratos de repasse e financiamento (Cardoso; Denaldi, 2018).

No PAC 1, a UAP previa a construção de unidades habitacionais dentro do assentamento, a ser incluída no mesmo contrato das demais obras. Com o PAC 2, a partir de 2011 a produção habitacional em assentamentos urbanizados passou a ser regida pelo PMCMV, diretamente pelo setor privado. Com essa mudança, muitos Municípios optaram por excluir a construção de habitações dos projetos, já que os valores de referência das unidades do PMCMV eram superiores às do PAC, consumindo mais recursos. Ao mesmo tempo, uma vez que as normativas do PMCMV só permitiam a construção em terrenos em situação regular, muitos Municípios tiveram dificuldade em solucionar o impasse, recorrendo a desapropriações (caso do Complexo Silvina Audi em São Bernardo do Campo) ou indenizações (como em Belo Horizonte) (Cardoso; Denaldi, 2018).

O balanço feito por Cardoso e Denaldi (2018) é que o PAC contribuiu para inserir a urbanização na agenda de mais Municípios que não possuíam essa prática, influenciando a adoção do paradigma da “urbanização integral”. Por outro lado, a inexperiência tanto das

administrações quanto das empresas locais contratadas dificultou que essa urbanização integral fosse alcançada.

Feita esta observação, os maiores “avanços” do governo federal especificamente em relação à Regularização Fundiária Urbana na década de 2000 aconteceram no plano normativo: a Lei nº 10.993/2004 garantiu a gratuidade do registro da regularização; Lei nº 11.481/2007 estabeleceu diretrizes para a transferência de terras e delegação de competência para a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União pelos municípios; a Lei nº 11.888/08 regulamentou o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, previsto no Estatuto da Cidade; e, por fim, a MP 459/09 (posteriormente convertida na Lei nº 11.977/09), que pela primeira vez estabeleceu um procedimento detalhado voltado para a regularização fundiária de assentamentos urbanos⁷¹.

A Lei nº 11.977/09 definiu a regularização fundiária como o 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.

Esses aspectos delineiam o paradigma da “regularização fundiária plena”, um processo multidimensional que deve, necessariamente, englobar os âmbitos social, jurídico, urbanístico e ambiental. O objetivo principal é não apenas assegurar o direito à moradia através da legalização, mas também promover melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida dos assentamentos envolvidos, fomentando o exercício da cidadania por parte das comunidades beneficiárias ao integrá-las formalmente ao tecido social e urbano, garantindo-lhes acesso a serviços públicos, infraestrutura e direitos fundamentais (Alfonsin, 2007).

O conceito apresentado após 10 anos de edição do Estatuto mantém e reforça o teor abrangente da regularização, tornando mais explícita a necessidade de considerar as medidas ambientais no processo de regularização, reconhecendo que os assentamentos informais são, na maioria das vezes, áreas de fragilidade ambiental (Bezerra; Chaer; Blanco, 2020). Além disso, a preocupação na política de regularização fundiária com aspectos outros que não apenas a titulação da terra reflete certa superação na ordem jurídica brasileira de um olhar estreito sobre

⁷¹ Segundo Fernandes (2022), a matéria da regularização fundiária urbana vinha há muito tramitando na Câmara dos Deputados por ocasião do PL nº 3.057/00 e boa parte dos dispositivos da MP 459/09 foram aproveitados daquela iniciativa legislativa.

o direito individual de propriedade, conformando-o aos demais direitos e deveres da ordem urbana (Alfonsin *et al.*, 2020b).

Em se tratando de intervenção originariamente voltada para áreas ocupadas por população de baixa renda, a experiência prática acumulada em décadas de implementação da política no Brasil tornou consenso que não basta legalizar sem provocar mudanças naquilo que ocasiona a ilegalidade, especialmente em relação à pobreza. Assim, a mera formalização da relação com a terra é “insuficiente para promover a integração socioespacial, o que pode comprometer a permanência das comunidades nos assentamentos legalizados” (Fernandes, 2011, p. 38).

Costuma-se apontar como as principais inovações da Lei 11.977/09: a) a atribuição expressa de competência aos municípios para disciplinar os procedimentos de regularização fundiária dentro de seus limites territoriais; b) a obrigatoriedade da elaboração de projeto de regularização fundiária, instrumento que integra as dimensões social, jurídica, urbanística e ambiental; e c) a possibilidade de compatibilização do direito à moradia e do direito a um meio ambiente saudável, estabelecendo regras para a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente urbanas⁷² (Brasil, 2012, p. 9).

Quanto às espécies de regularização fundiária, passou-se a prever duas situações distintas: uma de interesse social e uma de interesse específico. Entendia-se por Regularização Fundiária Interesse Social a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda: quando preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia; quando os imóveis estavam localizados em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); ou quando áreas da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios fossem declaradas de interesse para projetos de regularização fundiária de interesse social (Brasil, 2009).

Nos demais casos, a regularização seria classificada como de Interesse Específico, obedecendo a uma dinâmica particular de restrições urbanísticas e ambientais, sendo cabível a exigência de contrapartida e compensações pelo poder público, além do compartilhamento da responsabilidade dos custos da regularização entre autoridade licenciadora e beneficiários (Brasil, 2009).

⁷² A Lei 11.977/17 trouxe a possibilidade de regularizar de áreas de preservação permanente ocupadas por população de baixa renda (inclusive as de risco geotécnico e/ou de inundação) desde que comprovado por estudo técnico que a intervenção melhoraria as condições ambientais da ocupação anterior como ato discricionário do Poder Público, seguindo a lógica de flexibilização dos parâmetros ambientais somado a intervenções físicas corretivas visando a permanência no núcleo urbano.

Para sua efetivação, exigia-se a aprovação, pelo Município, de um projeto que atendessem aos requisitos legais e considerasse as características da ocupação e da área, definindo parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar lotes, vias de circulação e áreas de uso público. Cabia ao poder público responsável lavrar um Auto de Demarcação Urbanística, delimitando o imóvel, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, identificando os ocupantes e qualificando a natureza e o tempo de suas posses. Após a averbação do Auto no cartório competente, o Poder Público elaborava um projeto de parcelamento do solo e concedia o título de Legitimação da Posse aos ocupantes cadastrados, desde que não haja oposição de proprietários ou confrontantes (Brasil, 2009).

Esse título reconhecia a posse, identificando os ocupantes e a natureza das posses, sem, no entanto, implicar a alteração de domínio dos bens imóveis sobre os quais incidiam, por força da inclusão do §1º ao art. 47 da Lei 11.977/09 pela Medida Provisória 514/10 (convertida na Lei nº 12.424/11). Alfonsin (2022) destaca que através da Legitimação de Posse pela primeira vez o Estado reconhecia juridicamente a posse, o tempo de ocupação e as dimensões do lote ocupado.

Somente após decorridos cinco anos da Legitimação da Posse sem oposição em se tratando de área privada o título poderia ser convertido em propriedade, bastando simples requerimento no oficial de registro de imóveis competente (art. 60 da Lei 11.977/09). Essa hipótese foi tratada como uma espécie de “Usucapião administrativa”, inovando no ordenamento jurídico uma vez que até então a aquisição da propriedade por usucapião dependia de decisão judicial, por força do art.1.241 do Código Civil (Lei 10.406/02) – inovação que apontava no sentido da desjudicialização, “tendência contemporânea de potencializar mecanismos extrajudiciais de resolução dos conflitos que garantam celeridade, eficácia e segurança jurídica” (Daud, 2015, p.65).

A regularização fundiária poderia ser promovida: pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios; por seus beneficiários, individual ou coletivamente; e por cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tivessem por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária (art. 50 da Lei 11.977/09).

Por essa dinâmica, os entes públicos podiam promover todos os atos necessários à regularização fundiária. Cabia a eles, ainda, a responsabilidade de implantar o sistema viário e a infraestrutura básica, mesmo que a regularização tivesse sido promovida de forma privada por um dos demais legitimados, sendo permitida a realização de obras mesmo antes de

concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis (art. 55 da Lei 11.977/09).

Havia, portanto, certo incentivo para que obras de urbanização fossem realizadas prévia ou concomitantemente com os procedimentos jurídicos voltados para a titulação. Não obstante isso, desde a conversão da MP 459/09 na Lei nº 11.977/09 já era possível a regularização tanto por “por etapas” por força do art. 51, §3º daquela lei⁷³ quanto “por trechos” em virtude do acréscimo do inciso IX ao art. 47 pela Medida Provisória nº 514/10 (convertida na Lei nº 12.424/11)⁷⁴, embora não houvesse indicação expressa da priorização da titulação.

Como visto, a consolidação do paradigma da “regularização fundiária plena” definiu a regularização como um processo multidimensional, abrangendo aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais. No entanto, apesar dos avanços legais e conceituais, as experiências de implementação da regularização fundiária plena revelam contradições profundas, especialmente no que diz respeito à capacidade institucional dos entes públicos, a falta de transparência quanto aos critérios de priorização das áreas de intervenção e à coexistência desse paradigma com medidas mercadológicas.

Essas contradições serão exploradas no próximo tópico, que analisa como a regularização fundiária plena, apesar de apresentado como mecanismo emancipatório, tem sido tensionada por interesses econômicos e limitações estruturais, reproduzindo, em muitos casos, as mesmas exclusões que se propunha a superar.

3.3 Contradições das experiências de Regularização Fundiária Plena

Alguns apontamentos devem ser feitos quanto às experiências de regularização fundiária urbana nas últimas décadas.

Inicialmente, há de se reconhecer que a regularização fundiária integra uma certa “missão civilizadora”. A regularização é vista como um instrumento capaz de integrar os assentamentos à cidade formal através da transformação da estrutura e organização que lhes são próprias, sem considerar os aspectos que levaram àquela constituição enquanto resultado do balanço entre necessidades e possibilidades dos seus habitantes. Se por um lado não cabe tomar

⁷³ Art. 51, § 3º: A regularização fundiária pode ser implementada por etapas (Brasil, 2009).

⁷⁴ Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: [...] IX - etapas da regularização fundiária: medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais mencionadas no art. 46 desta Lei, parcelamento da gleba em quadras, parcelamento das quadras em lotes, bem como trechos ou porções do assentamento irregular objeto de regularização. (Incluído pela Medida Provisória nº 514, de 2010) (Brasil, 2009).

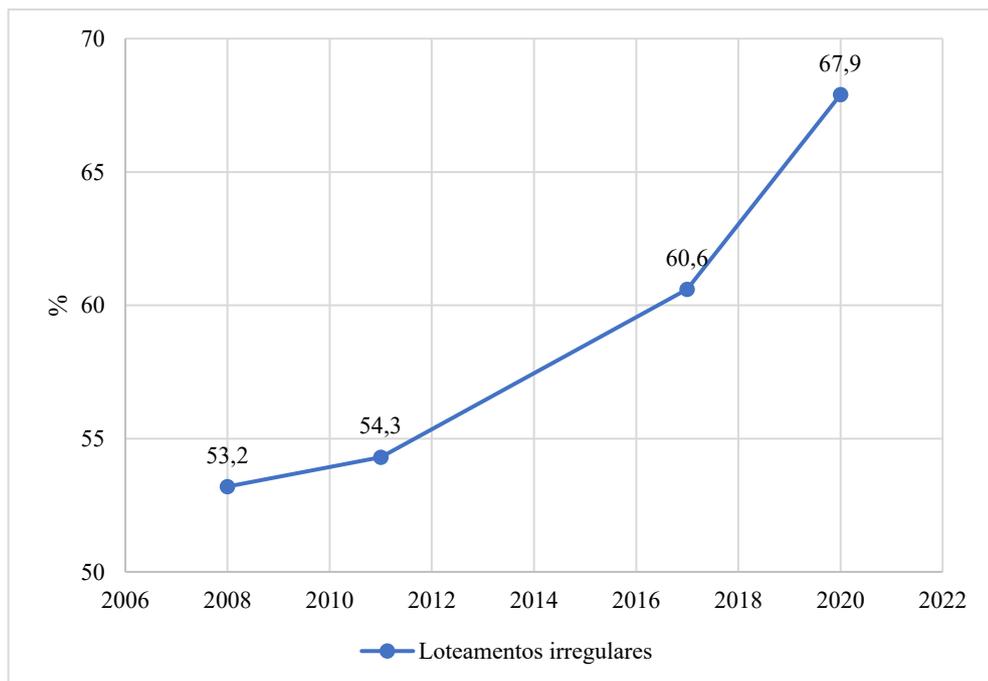
romanticamente os assentamentos precários apenas por suas virtudes, certamente eles não são inteiramente constituídos de ausências.

Ademais, se em um dado momento inicial a regularização fundiária se apresentou como uma forma insurgente de exercício de cidadania, sua consolidação e institucionalização parece tê-la transformado acima de tudo em mero ato de consumo político. Como há muito leciona Milton Santos, “quando se confundem cidadão e consumidor, a educação, a moradia, a saúde, o lazer aparecem como conquistas pessoais e não como direitos sociais [...] o lugar do cidadão vai ficando menor, e até mesmo a vontade de se tornar um cidadão por inteiro se reduz” (Santos, 2011, p. 207).

Ainda que Fernandes (2022) justifique que diante da falta de políticas preventivas de ampliação do acesso formal ao solo e à moradia “não regularizar” deixou de ser uma opção válida, restando a disputa pelo “como regularizar?”, é possível perceber que por muito tempo a política de regularização fundiária ocupou lugar de pouquíssimo destaque na política habitacional da maioria dos entes da Federação.

Segundo dados das Pesquisas de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE, houve um aumento consistente no número municípios com loteamentos irregulares entre 2008 e 2020 (Gráfico 1).

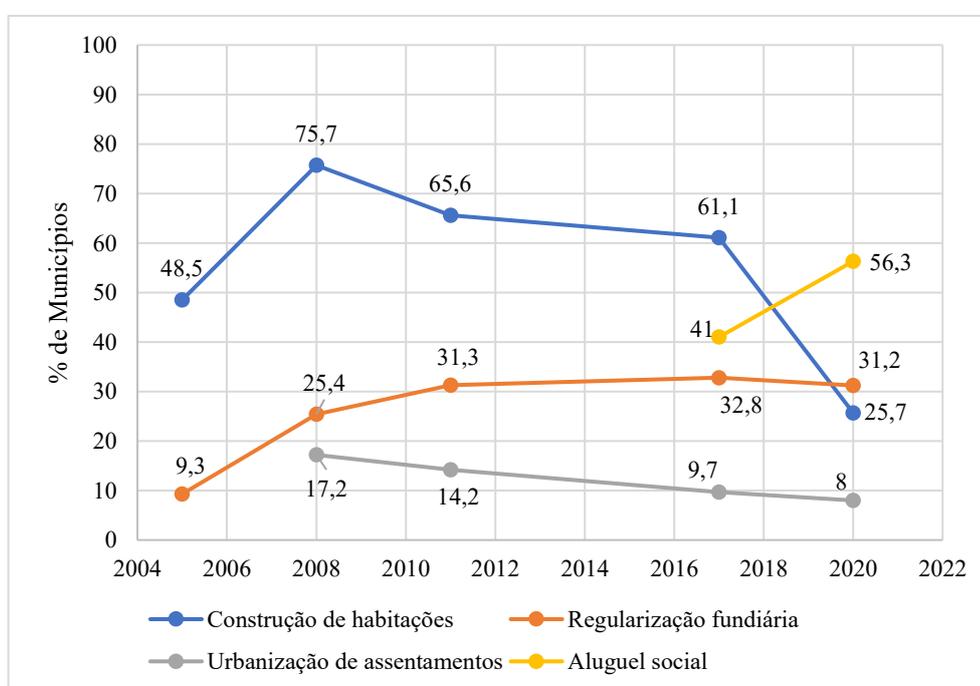
Gráfico 1 – Proporção de Municípios totais com presença de loteamentos irregulares - 2008/2020



Fonte: Elaboração do autor. Dados MUNIC/IBGE

Apesar dos esforços iniciais para promover a regularização fundiária, incentivados por convênios firmados entre prefeituras e outros órgãos públicos ou privados no período de 2005 a 2008, a política de regularização avançou de forma lenta, estando efetivamente implementada em apenas pouco mais de 30% dos municípios brasileiros⁷⁵ após quase uma década. Até recentemente, a principal ação da política habitacional em âmbito municipal era voltada para a construção de novas unidades habitacionais, prática presente em 75,7% dos municípios em 2008, refletindo uma priorização da produção habitacional em detrimento da regularização fundiária (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Proporção de Municípios com existência de programas ou ações na área de habitação, segundo ações selecionadas



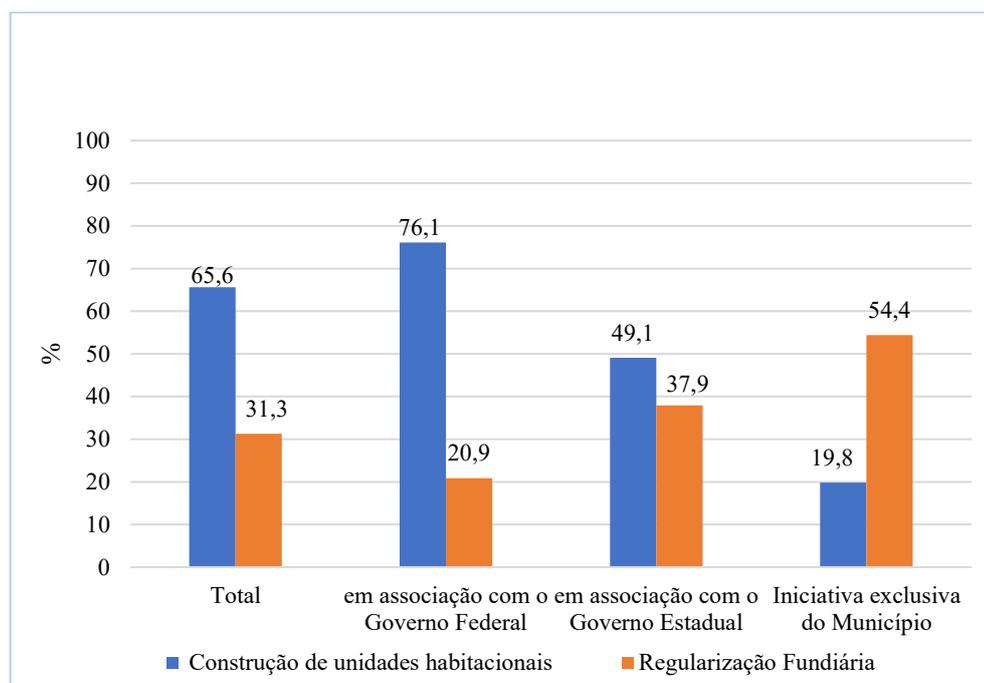
Fonte: Elaboração do autor. Dados MUNIC/IBGE

Não bastasse isso, dados da MUNIC de 2011 apontam que enquanto 76,1% dos Municípios que possuíam programas de construção de unidades habitacionais o faziam em associação com o Governo Federal e 54,4% dos Municípios que realizavam programas ou ações de regularização fundiária tinham iniciativa exclusiva da administração local (Gráfico 3). Apesar do número relativamente alto de municípios que executaram a regularização em associação com o Governo Estadual, este se deve especificamente em razão das particularidades

⁷⁵ Percentual obtido através de média simples considerando os dados das Munic dos anos de 2008, 2011, 2017 e 2020.

da região Sudeste, que possuía 62% dos municípios com esta característica, em sua maioria dos Estados de São Paulo e Minas Gerais (IBGE, 2011).

Gráfico 3 – Municípios que realizaram programas e/ou ações habitacionais, segundo tipos selecionados e iniciativa de execução - 2011



Fonte: Elaboração do autor. Dados MUNIC/IBGE, 2011.

Percebe-se que nem mesmo as diversas legislações “conquistadas” na esfera federal e a Política Nacional de Habitação, aprovada pelo Conselho das Cidades em 2004 – que enfatizava a urbanização, regularização fundiária e a inserção de assentamentos precários à cidade – foram suficientes para alavancar a regularização fundiária na agenda governamental.

De certa forma esse fato é compatível com a declaração de Maricato (2014), Secretária Executiva da primeira gestão do Ministério das Cidades, de que desde a transição dos governos Fernando Henrique Cardoso para Luís Inácio Lula da Silva entendia-se que a questão fundiária não era da competência federal⁷⁶, de modo que a estratégia de atuação do MCidades se limitaria

⁷⁶ Médici e Maciel (1996 *apud* Denaldi, 2003) apontam que a participação da União nos investimentos de programas habitacionais passou de 61% em 1980 para 20% em 1990, ao passo que a participação dos estados aumentou de 9% para 17% e a dos municípios de 30% para 64%. Quando considerado o montante gasto, o aumento de investimento dos demais entes não compensou a queda do gasto federal, resultando na diminuição de cerca de 33% do investimento em habitação no período. Todavia, ainda que se considere problemática a atribuição da execução da política urbana pelos Municípios no art. 182 a diminuição de investimentos da União em programas habitacionais não pode ser imputada exclusivamente ao mandamento constitucional: apesar da competência legislativa se restringir à instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, por força do art. 21, XX, a promoção de programas de

a “fornecer diretrizes e orientações para governos municipais e metropolitanos” (Maricato, 2014, p. 37) através da Secretaria de Programas Especiais, dentre os quais estava a regularização fundiária.

No entendimento da autora antes referida, “a competência governamental sobre as cidades obedece a um desenho complexo proveniente das atribuições previstas na Constituição Federal (CF) de 1998, marcadamente descentralizadora”, de forma que “o poder legal do executivo federal sobre o desenvolvimento urbano, em especial sobre seu aspecto central, que é o controle sobre uso e ocupação do solo, é muito pequeno” (Maricato, 2014, p. 52-53).

Em sentido semelhante, Fernandes (2021), Diretor de Assuntos Fundiários da Secretaria Nacional de Programas Urbanos daquela mesma gestão, argumenta que na CF/88 a responsabilidade pela gestão urbana foi atribuída praticamente apenas aos Municípios – muito em razão do ideal de descentralização que emerge após o esvaziamento dos municípios na Ditadura Militar – deixando a União e Estados sem atribuições bem definidas quanto a essa questão. No entendimento do jurista, apesar da rápida urbanização no Brasil a política urbana nunca foi adequadamente tratada por todos os entes da federação e nem mesmo no contexto de centralização administrativa dos anos 1960 e 1970 foi prioridade para o Governo Federal, sendo normalmente fragmentada em diversos Ministérios.

Apesar dos méritos, ao estabelecer o Município como ente independente e autônomo, carregado de atribuições e responsabilidades – dentre elas o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano – a Constituição acabou por desconsiderar que boa parte dos Municípios brasileiros são apenas “formais”, isto é, com baixíssima capacidade institucional (Fernandes, 2021).

De fato, não há como negar que a descentralização administrativa promovida pela CF/88 tornou necessárias inúmeras transformações nos Municípios visando o desenvolvimento de suas capacidades institucionais dadas suas novas atribuições (Grin; Abrucio, 2018).

Em razão disso, faz sentido perceber que a partir de 2006, por ocasião da Campanha Nacional pelo Direito à Moradia, a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades em parceria com a Caixa Econômica Federal realizou oficinas no país com o objetivo de difundir informações sobre o SNHIS e orientar Estados e Municípios na adesão ao sistema. Em 2007, a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, no âmbito do Projeto PNUD BRA/00/019 – “Apoyo à implementação do Programa Habitar Brasil-BID”, contratou o

construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 23, IX (Brasil, 1988).

Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) para realizar um estudo diagnóstico do problema.

A premissa deste diagnóstico da capacidade institucional dos municípios brasileiros para administrar programas habitacionais é que a oferta regular de serviços habitacionais é diretamente dependente da existência de órgãos, recursos e burocracias capazes de planejar e executar programas públicos (Arretche, 2000: cap. 2), estejam eles instalados no nível municipal ou no nível estadual de governo. Assim, a existência, densidade e estabilidade no tempo de tais atributos institucionais tendem a produzir efeitos sobre a extensão e a qualidade dos programas habitacionais, já que afetam diretamente a capacidade dos governos territoriais para formulá-los e os implementar (Arretche *et al.*, 2007, p. 9).

Chegou-se à conclusão naquele estudo que a distribuição das capacidades institucionais e de gasto nos municípios brasileiros é muito desigual e que a elevação dessas capacidades é um passo importante para melhorar o desempenho na oferta de programas habitacionais, já que a análise mostrava ser verdadeira a premissa “mais capacidades administrativas, mais oferta de programas” (Arretche *et al.*, 2007, p. 160).

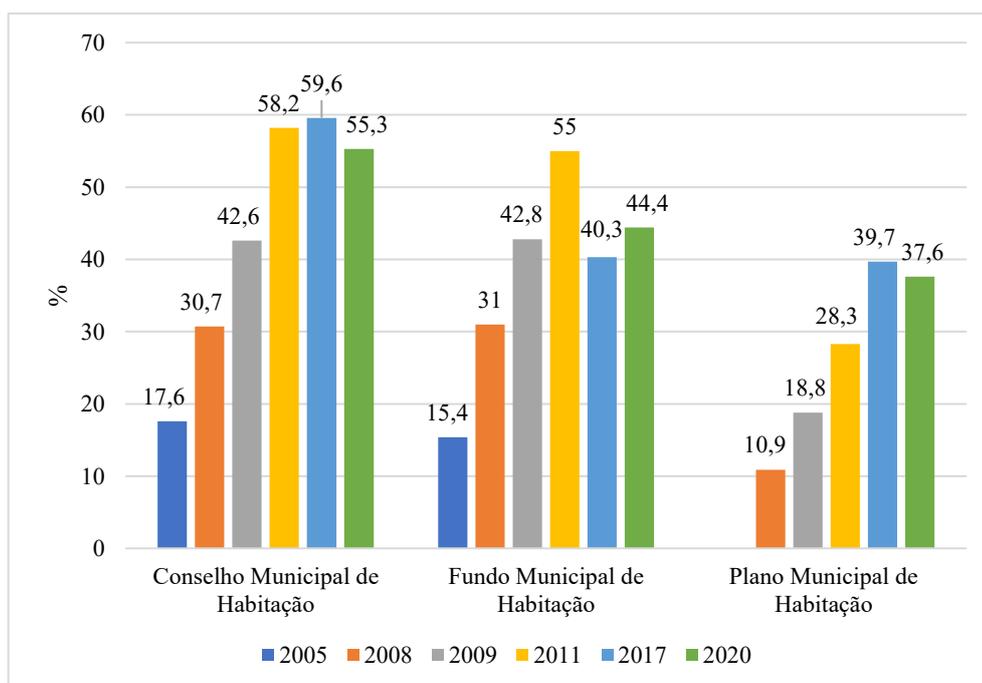
Além disso, o estudo apontava como caminho válido para ampliar a participação dos municípios na política habitacional capacitar a administração e ampliar o percentual de gasto destinado ao financiamento da política habitacional – que representava à época menos de 1% das despesas municipais. Avaliou-se ainda que quase metade do total de municípios seriam incapazes de custear suas próprias políticas habitacionais, sem depender da transferência de recurso para executar a política habitacional, seja por terem baixa capacidade arrecadatória (546 municípios), seja por desenvolverem a dependência de repasses como estratégia de sobrevivência diante da subutilização de instrumentos arrecadatórios (1.799 municípios) (Arretche *et al.*, 2007).

Os esforços investidos pelo Ministério das Cidades no sentido de apoiar o Desenvolvimento Institucional dos Municípios parecem ter surtido efeito: até 2012, 96,9% dos municípios haviam aderido ao SNHIS (Arretche *et al.*, 2012). Esse fato, no entanto, não traduz a real existência dos requisitos para acessar fundos do FNHIS, conforme demonstrado acima.

Isso porque até 2012 os municípios podiam fazer a adesão de imediato, com o estabelecimento posterior de prazo para cumprimento dos requisitos legais (lei criando o Fundo, lei criando o Conselho e o Plano de Habitação). A partir da Resolução nº 51/2012 do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS), regulamentada pela Instrução Normativa nº 04/13 do MCidades, passou-se a exigir que os entes federados que ainda não haviam aderido ao SNHIS e o desejassem fazer, apresentassem simultaneamente todos os requisitos necessários já no pedido de adesão (Brasil, 2024).

De todo modo, pouco mais de 5 anos após a criação do SNHIS mais de 50% das cidades brasileiras já possuíam Conselhos e Fundos Municipais de Habitação, apesar de menos de 40% possuírem Plano Municipal de Habitação (Gráfico 4).

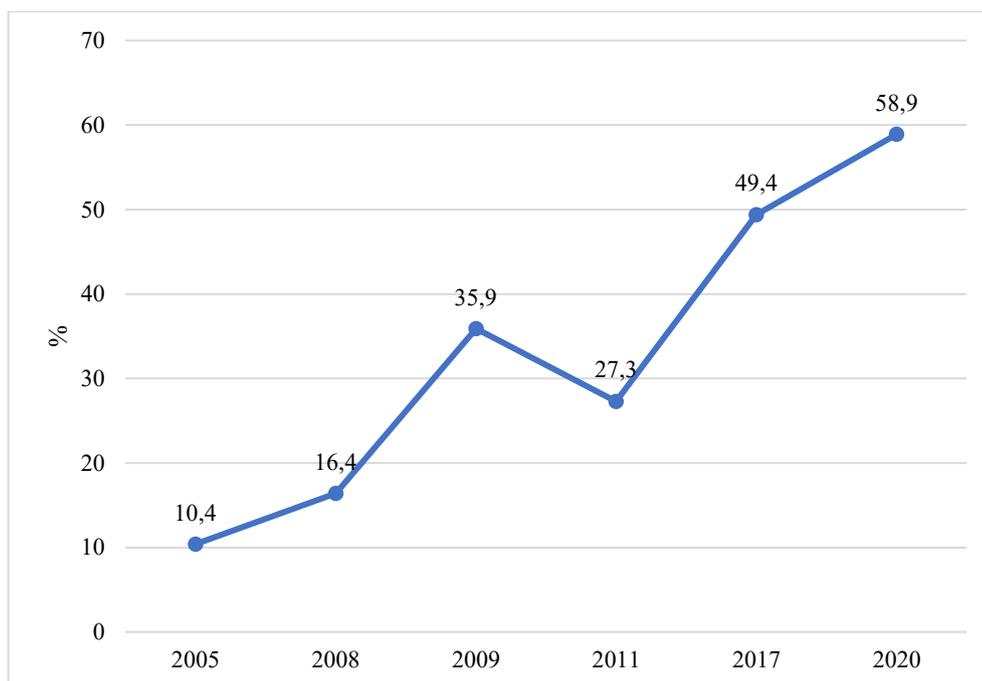
Gráfico 4 – Proporção de Municípios com existência de instrumentos de gestão de políticas habitacionais, segundo instrumentos selecionados



Fonte: Elaboração do autor. Dados MUNIC/IBGE

Todavia, apesar da proporção de Municípios com Conselho Municipal de Habitação ter crescido significativamente em quase todo o período, é ainda maior o crescimento de Conselhos Municipais de Habitação que apesar de formalmente constituídos não se reuniram sequer uma vez nos 12 meses anteriores à pesquisa (Gráfico 5). Esse fator aponta a limitação de se estabelecer como requisito a mera existência formal de instrumentos para uma gestão mais democrática da política urbana.

Gráfico 5 – Proporção de Municípios com Conselho Municipal de Habitação que não se reuniu nos 12 meses anteriores à pesquisa



Fonte: Elaboração do autor. Dados MUNIC/IBGE.

Em documento intitulado “PLANHAB 2040: sistematização das oficinas sobre as linhas programáticas”⁷⁷ produzido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), consta que durante as discussões o próprio representante da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) indicou que o desenvolvimento das capacidades institucionais é um processo de longo prazo, com resultados pouco aparentes, fatores que dificultam que gestores sejam convencidos a investir nessas atividades (KLINTOWITZ; VANNUCHI; IACOVINI, 2022, p. 6).

Questionou-se ainda se apenas a existência de Conselho, Fundo e Plano de habitação informam suficientemente bem sobre o desenvolvimento institucional dos Municípios e até mesmo sobre a legitimidade de alocação de recursos a partir de indicadores de capacidade institucional, já que essa prática pode aumentar as desigualdades ao invés de reduzi-las (KLINTOWITZ; VANNUCHI; IACOVINI, 2022).

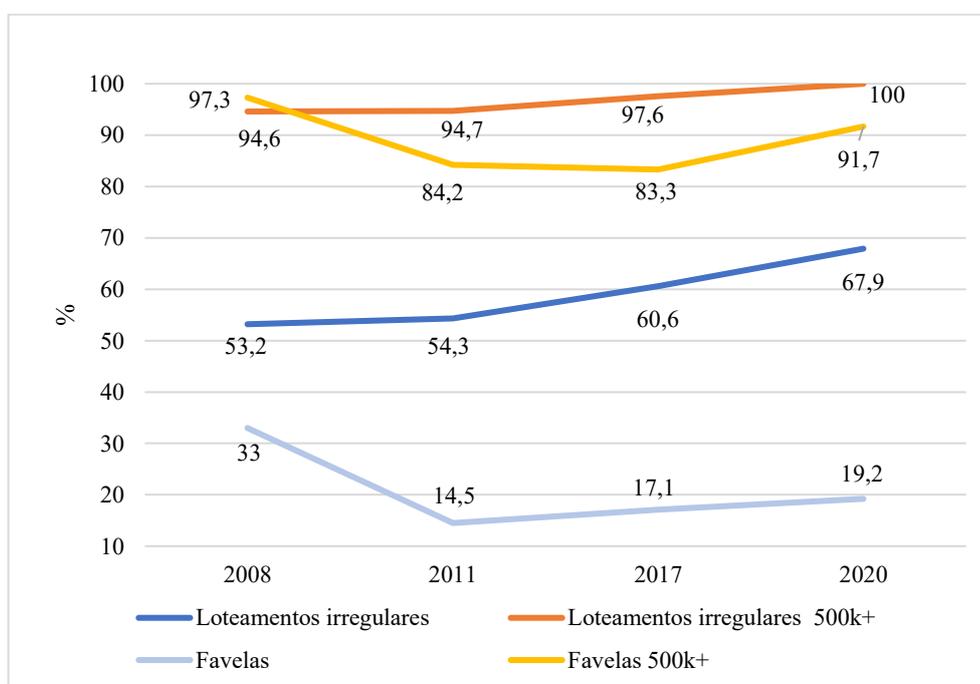
São muitas as questões envolvidas na discussão sobre capacidade institucional, tema que nos parece que em breve retornará à agenda governamental diante do aparente fracasso do formato de participação e controle social estabelecido pelo SNHIS.

⁷⁷ Documento integrante do processo de leitura conjunta para revisão do PlanHab pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do então Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) do governo Jair Bolsonaro.

Há, porém, que se fazer uma distinção: se é verdade que a regularização fundiária é ainda hoje instrumento pouco presente na política habitacional local quando considerada a totalidade dos Municípios brasileiros e que a baixa capacidade institucional destes possa ser um dos fatores explicativos para tal, quando olhamos apenas para grandes cidades (aquelas com mais de 500.000 habitantes) o cenário é bem diferente. As grandes cidades concentram maior número de assentamentos urbanos passíveis de regularização: as favelas e os loteamentos irregulares estão presentes em mais de 80% e 90% delas, respectivamente, segundo dados de 2008 a 2020. Em 2020, todas as cidades brasileiras com mais de 500mil habitantes possuíam assentamentos em loteamentos irregulares (Gráfico 6).

Como bem aponta Arretche *et al.* (2007), há uma relação íntima entre o porte populacional de um município e a sua oferta de programas habitacionais, de modo que quanto maior é a população do município, maiores são as chances de o governo local ofertar programas habitacionais. Isso porque elas também possuem maior capacidade institucional em geral e, especialmente, maior capacidade econômico-financeira, que permite certa independência em relação aos demais entes da federação na oferta de políticas habitacionais de grande impacto.

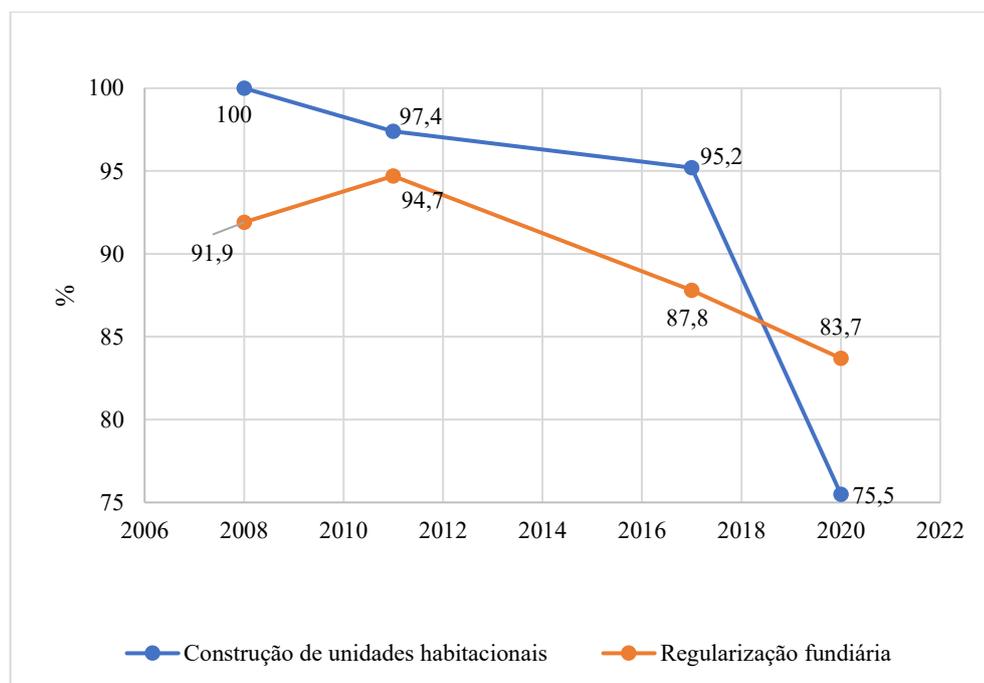
Gráfico 6 – Municípios com presença de loteamentos irregulares e favelas, total e grandes cidades



Fonte: Elaboração do autor. Dados MUNIC/IBGE.

Entre 2008 e 2017 tanto a construção de unidades habitacionais quanto a regularização estavam presentes em mais de 80% das grandes cidades brasileiras, com a construção atingindo pico de 100% em 2008 e a regularização de 94% em 2011 (Gráfico 7).

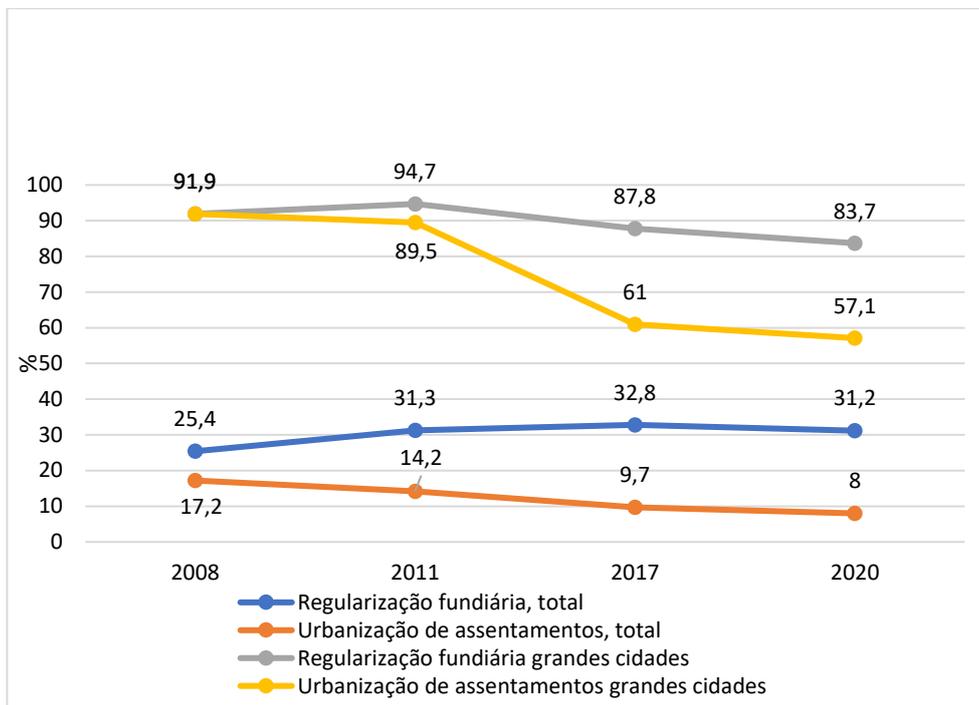
Gráfico 7 – Proporção de municípios com mais de 500 mil habitantes com ações/programas de habitacionais de 2008 a 2020



Fonte: Elaboração do autor. Dados MUNIC/IBGE.

Apesar das limitações do levantamento da MUNIC, que não quantificam o número de beneficiários ou mesmo o montante de recursos investidos por Município em cada tipo de ação/programa da política habitacional, é possível inferir que há desde 2008 uma tendência de dissociação entre a regularização fundiária e a urbanização de assentamentos (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Proporção de municípios com ações/programas habitacionais de 2008 a 2020, totais e grandes cidades



Fonte: Elaboração do autor. Dados MUNIC/IBGE

Esse movimento pode ser explicado tanto por uma maior priorização em anos anteriores da regularização fundiária e urbanização de assentamentos em favelas (o que se pode inferir pela redução expressiva da presença de favelas nos municípios brasileiros entre 2008 e 2011, período que corresponde à implementação do PAC 1, que entre 2007 e 2010 destinou R\$ 20,8 bilhões de reais para a urbanização de assentamentos precários) quanto por um suposto enfraquecimento da visão multidimensional da regularização fundiária em razão do seu alto custo (50 a 80 vezes mais altos do que experiências que priorizam a dimensão apenas jurídica-registral) (Fernandes, 2011).

Na verdade, Granja e Magalhães (2021) apontam que da análise de amostras de legislações municipais de regularização fundiária realizada por ocasião de um projeto de pesquisa aplicado em escala nacional, entre 2016 e 2018 é possível extrair a falta de articulação das dimensões da regularização fundiária plena, indicando ser persistente o entendimento de que “a regularização trata apenas a dimensão jurídico-dominial” (Granja; Magalhães, 2021, p. 8-9).

O descompasso entre teoria e prática leva, por um lado, à dificuldade de incorporar e materializar a própria regularização fundiária plena, apesar da consolidação do paradigma na comunidade científica e, por outro, à multiplicação de investigações voltadas para a

compreensão dessas complexidades e especificidades que emergem da implementação da regularização em situações concretas, não raro com uma tendência de aprimorar a política (Granja; Magalhães, 2021).

Percebe-se, pois, que apesar da retórica de inclusão, a regularização fundiária ocupou um lugar secundário nas políticas habitacionais, especialmente em municípios com baixa capacidade institucional, muitas vezes dependentes de apoio técnico e financeiro de outros entes federados. Essa fragilidade reflete a descentralização excessiva prevista na Constituição de 1988, que atribuiu aos municípios a responsabilidade pelo planejamento urbano sem garantir os recursos necessários, perpetuando desigualdades regionais. Embora o Ministério das Cidades tenha atuado para fortalecer governos locais através da criação do SNHIS e do FNHIS, a adesão formal a esses sistemas não se traduziu em efetividade, com muitos conselhos e fundos municipais de habitação existindo apenas no papel.

Nas grandes cidades, onde a demanda por regularização é mais urgente, a implementação também enfrenta contradições. Embora programas como o PAC tenham investido em urbanização integrada, a dissociação entre regularização jurídica e intervenções urbanísticas tem sido frequente nos diversos programas executados, reduzindo o processo à mera titulação sem transformações estruturais. Além disso, a priorização exclui assentamentos mais precários, não raro atuando sobre áreas já consolidadas, reforçando a seletividade da política pública.

Para além das dificuldades das intervenções físicas, há um certo desinteresse pela formalização jurídica da relação fundiária pelos beneficiários após finalizadas as obras de infraestrutura e o trabalho social: “parece que muitos preferem viver na situação ambígua em que, embora não tenham títulos, mantêm uma ampla ‘liberdade urbanística’, pagam menos tributos e não arcam com muitos custos da formalização de suas relações fundiárias” (Fernandes, 2022, p.15).

No entendimento de Fernandes (2022), essa aparente segurança é uma falsa percepção decorrente unicamente de pactos sociopolíticos que podem mudar a qualquer momento. Cita, por exemplo, as recentes remoções de favelas consolidadas no Rio de Janeiro durante a preparação para os Jogos Olímpicos, “em que muitos moradores removidos somente receberam indenização por seus pertences e benfeitorias – e não pela terra que ocupavam”. Em razão disso, entende que “a titulação continua sendo condição essencial para promoção de segurança jurídica da posse” (Fernandes, 2022, p. 15-16).

Ocorre que conforme apontado por Granja e Magalhães (2021), a remoção forçada da Vila Autódromo no Rio de Janeiro, também por ocasião das Olimpíadas de 2016, ocorreu

mesmo após a adequada titulação daquele assentamento, o que mostra que o aspecto jurídico-dominial também não é capaz de proporcionar segurança da posse *per si*.

Logo se vê que a aparente segurança jurídica decorrente da titulação é, também, ilusória, já que o que a titulação garante é simplesmente o direito à indenização em virtude da desapropriação realizada pelo Estado. É dizer: diante da opção política pela remoção de determinado assentamento, a regularização/formalização da ocupação é apenas a condição de possibilidade para que o Estado seja obrigado a pagar ao ocupante pela renda da terra que sairá do seu domínio.

Cabe destacar, também, que mesmo as ZEIS, instrumento urbanístico destinado especificamente para assegurar a permanência da população de baixa renda em áreas bem localizadas nas cidades, vem sofrendo sucessivas alterações visando ampliar o potencial construtivo das áreas, permitir o remembramento de terrenos e até mesmo deixar de aplicar os parâmetros da ZEIS em suas bordas, adotando o regramento da zona contígua - o que tem fragilizado a proteção contra o avanço do setor imobiliário sobre esses territórios (Gonçalves; Costa, 2023).

Ademais, desde 2001 as Concessões de Direito real de Uso (CDRU) emitidas por entes públicos em atos de regularização fundiária de interesse social já podiam ser dados em garantia para a obtenção de crédito imobiliário, sendo inclusive obrigatória a sua aceitação, conforme apontado anteriormente. A partir da MP 335/07, contratos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e de Direito de Superfície também passaram a ser objetos de garantia real para agentes financeiros integrantes do SFH. Ao ser posteriormente convertida na Lei nº 11.481/2007, tornou-se possível não apenas a constituição de hipoteca, mas também da alienação fiduciária (Alvarenga, 2010; Brasil, 2007).

Ou seja, mesmo diante do paradigma estabelecido pela Lei nº 11.977/09 a valorização do patrimônio e a possibilidade de dação do imóvel como garantia de empréstimos já eram apontados como benefícios da regularização⁷⁸, ainda que na prática a conversão em propriedade ficasse condicionada ao transcurso do lapso temporal de aquisição da usucapião e ao requerimento do beneficiário.

É interessante perceber também que até a institucionalização da usucapião administrativa no próprio processo de regularização fundiária pela Lei 11.977/09, a única hipótese de conversão do direito de posse de área urbana em propriedade era através da ação judicial de usucapião, hipótese originária de aquisição da propriedade em razão do exercício do

⁷⁸ Tome-se, a exemplo, os estudos de Alvarenga (2010) e Daud (2015).

direito de posse de forma mansa, pacífica e contínua por determinado tempo, oriunda do Direito Romano e há muito presente no ordenamento brasileiro.

Portanto, apesar de ser inegável que em cada momento histórico a regularização fundiária possa ter cumprido papéis específicos, é significativo perceber que cada um dos marcos legais que regem a matéria vem sendo, invariavelmente, substituídos por um novo marco com regras ainda mais flexíveis jurídica, urbanística, ambiental e temporalmente, reforçando a ideia de que a propriedade privada é o fim último a ser alcançado, reproduzindo uma lógica individualista e preparando o caminho para a conversão da terra urbana em ativo financeiro.

4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA INVESTIDA ULTRALIBERAL

4.1 O Golpe de 2016 e a investida ultraliberal

Como visto anteriormente, os governos Lula e Dilma tentaram conciliar interesses de diversas classes e frações de classe. Essa relação permitiu ao país reduzir (ou pelo menos retardar) os reflexos da Crise de 2008 na economia brasileira através do crescimento oportunizado pelo aumento do investimento público (Paulani, 2017).

Superando significativamente as taxas de crescimento anuais das décadas de 1980 e 1990, o período de relativa prosperidade dos anos 2000 possibilitado tanto pelo boom das commodities quanto pelos investimentos públicos e políticas redistributivas chegou a ser denominado de “milagrinho brasileiro” (Carvalho, 2018, p.9). Com o aumento real do salário-mínimo, a expansão do trabalho formal, a transferência monetária através do Bolsa Família, os investimentos públicos em infraestrutura através do PAC e PMCMV e o maior acesso ao crédito (especialmente em razão de melhores condições de parcelamento e juros reduzidos), o Governo Lula conseguiu criar um “ambiente de negócios favorável ao desenvolvimento de mercados financeiros” (Benzaquen, 2022, p. 408).

Todavia, com a alteração do panorama internacional e o esgotamento do crédito interno o modelo começou a entrar em colapso.

Até 2014, a renda domiciliar per capita vinha apresentando aumentos sucessivos; nos dois anos seguintes, ela teve uma queda de aproximadamente 3,5%, biênio responsável pela maior e mais rápida redução do PIB e aumento do desemprego em toda a história do Brasil (Barbosa; Souza; Soares, 2020; Fanton, 2024; Paulani, 2017; Rossi; Mello, 2017).

Carvalho (2018) sustenta que o bom desempenho da primeira década de governo do PT não pode ser atribuído diretamente às condições econômicas criadas nos governos FHC, ao boom das commodities (imprevisível e limitado no tempo) ou à expansão do consumo pelo crédito (incapaz de sustentar o crescimento econômico prolongado) isoladamente, mas à junção desses fatores, somados a maior distribuição de renda e de investimentos públicos).

Apesar disso, a economista entende que a manutenção do modelo de desenvolvimento dependeria da superação de uma série de obstáculos que se impõem a países periféricos. Apesar do aumento do comércio, não houve aumento significativo na produção industrial, o que significa que boa parte da renda nacional estava sendo direcionada para a importação.

Por essa e por outras razões, o Brasil não tinha, no contexto do Milagrinho, a estrutura produtiva necessária para atender à nova demanda criada – não só por serviços, mas também por produtos industriais que não produzíamos. O dólar poderia estar nas alturas, mas, ainda assim, o país importaria cada vez mais smartphones e computadores, por exemplo [...] A lição a ser tirada é que um processo de crescimento com dinamismo do mercado interno exige uma política industrial voltada para a diversificação da estrutura produtiva. A capacidade de oferta da economia deve acompanhar o dinamismo da demanda, impedindo o acúmulo de desequilíbrios comerciais e a crise de balanço de pagamentos (Carvalho, 2018, p. 34).

Ademais, como o aumento de postos de trabalho e dos salários se deu em setores de baixa competitividade e que empregam mão de obra intensiva no lugar de tecnologia sofisticada, não há qualquer barreira para que o crescimento da renda se transforme em inflação nos setores de alimentação fora de casa e serviços pessoais. Não bastasse isso, apesar de alguma melhora na distribuição de renda, não houve redistribuição de renda do topo da pirâmide. Pelo contrário: nem tanto o lucro empresarial, mas a concentração de capital dos 10% mais ricos é o grande responsável pela desigualdade no Brasil. Quando incluímos na equação o sistema tributário brasileiro, não é difícil perceber que mesmo os progressos obtidos com gastos sociais foram em certa medida compensados pela regressividade da tributação (Carvalho, 2018).

Também buscando explicar a crise de 2015/2016, Dowbor (2017) retrocede a 1988 para traçar o marco institucional do “desastre” no referido biênio. Ao estabelecer o Sistema Financeiro Nacional em seu art. 192, a Constituição de 1988 fixou no parágrafo 3º o patamar de 12% como teto máximo de juros real aplicável, que uma vez superado configuraria crime de usura. Após derrotar a hiperinflação, no entanto, o Governo FHC decidiu pela elevação dos juros remuneratórios da dívida pública, permitindo aos bancos compensarem a baixa margem de lucro obtida com empréstimos privados com os elevados índices da nova Selic, que chegou ao pico de 46%. Já com a Emenda Constitucional 40/2003 (oriunda da Proposta de Emenda Constitucional 53/1999), revogou-se quase por completo o art. 192 da CF, removendo as barreiras à acumulação financeira globalizada.

Para o autor, apesar do incontestável sucesso da primeira década de governo do Partido dos Trabalhadores⁷⁹, a manutenção das regras anteriormente determinadas pelo sistema financeiro permitiu não só a intensificação do processo de financeirização, como o “travamento” da economia a partir de 2014. O economista sustenta que a economia brasileira é movida por quatro motores: 1) exportações; 2) demanda das famílias; iniciativas empresariais; e políticas públicas – e que todos estes foram “travados” (Dowbor, 2017).

⁷⁹ O Banco Mundial chegou a qualificar o período vivido entre 2003 e 2013 no Brasil como “uma ‘década de ouro’, com redução dignificante da pobreza, das desigualdades e do desmatamento” (Banco M., 2016). Para uma vista detalhada dos dados, ver o estudo.

Apesar das exportações serem responsáveis por apenas uma pequena parcela do Produto Interno Bruto (aproximadamente 10%), a queda de 21,14% no preço das commodities entre abril de 2015 e abril de 2016 contribuiu para a instabilidade econômica diante do possível desequilíbrio na balança comercial. Essa variação não encontra suporte fático em variações na esfera da produção, mas nas movimentações especulativas de dezesseis grandes grupos que controlam o preço desses produtos no mercado financeiro global (Dowbor, 2017).

Quanto à demanda interna, se durante os dois governos Lula e o primeiro governo Dilma houve uma elevação do nível geral de consumo das camadas populares através de programas de transferência monetária, valorização real do salário-mínimo, geração de empregos etc., não demorou muito para que esses ganhos fossem drenados por instituições financeiras em sentido amplo através da prática de uma taxa média anual de juros de mais de 150% para pessoa física e mais de 70% para pessoa jurídica em 2016 (Dowbor, 2017).

Não bastassem a baixa demanda e o crédito caro, a opção de aplicar em títulos da dívida pública com liquidez total e risco zero também desestimula o investimento privado em atividades produtivas. Fechando o ciclo, o aumento da dívida pública quando somado às altas taxas de remuneração praticadas diminuem cada vez mais a capacidade estatal de investir em infraestruturas e políticas sociais (Dowbor, 2017).

Apesar da tentativa de adoção de uma nova estratégia de desenvolvimento focada na produção industrial para exportação, nos termos exigidos pela Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp). Ocorre que, associada às demandas por desvalorização do real e redução dos juros e desoneração dos custos de produção através de benefícios fiscais – entendidos como indispensáveis para fazer frente aos concorrentes do mercado global –, passou-se a pressionar pela implementação de uma política fiscal contracionista (redução de investimentos públicos e gastos sociais). Com um menor crescimento na arrecadação e maior crescimento de despesas com subsídios, o segundo governo Dilma passou a acumular déficits primários.

A recessão e o crescimento de conflitos políticos, econômicos e sociais levou o governo Dilma a adotar em meados de 2014 diversas medidas de austeridade fiscal. Somada ao avanço das investigações da Operação Lava Jato, a crise econômica permitiu a aliança entre classes e frações de classe alinhadas ao receituário neoliberal, culminando no Impeachment da presidenta Dilma, articulado pelos poderes Legislativo e Judiciário, além do empresariado e da mídia (Bello, 2024).

O Impeachment da Presidenta Dilma teve por fundamento jurídico o atraso de repasses a bancos públicos, o que em tese configuraria crime previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – apesar da prática não ser exatamente nova na administração federal e tampouco causar

dano ao erário. Durante o julgamento, ganhou destaque no discurso político o argumento da irresponsabilidade fiscal da chefe de Estado ao não realizar os ajustes econômicos exigidos pelo mercado. Todavia, como apontado acima, os déficits primários ocorreram apesar dos cortes nas despesas e foram intensificados pela diminuição na arrecadação (Carvalho, 2018).

O golpe parlamentar de 2016 vem sendo apontado como marco de uma inflexão ultraliberal⁸⁰ que objetivou romper com o modo com que vinha sendo construída a democracia no Brasil nos governos do Partido dos Trabalhadores e assegurar os rendimentos do capital portador de juros “investido” no fundo público, que como visto anteriormente vinha desde 1996 sendo devidamente remunerado através do cumprimento das rígidas metas de superávit primário.

A partir dessa inflexão, reforçam-se como elementos fundamentais para a vida humana não a liberdade e a autonomia, mas a riqueza e o poder, vistos como condição para o crescimento econômico, a serem perseguidos, conquistados e/ou mantidos mesmo que de forma antidemocrática. Nesse cenário, ultraliberalismo e ultraconservadorismo se enlaçaram na implementação de um projeto econômico e social autoritário voltado para fazer valer os interesses de reprodução do capital rentista (Fagnani, 2016; Fanton, 2024; Oliveira Filho; Ribeiro, 2021; Ribeiro, L., 2020; Ribeiro, 2021).

Com a crise política e institucional de 2015-2016, o controle da alta finança sobre as estruturas de financiamento do Estado parece ter atingido seu paroxismo. Política econômica e política social passam a funcionar agora em uníssono, integradas em prol de um mesmo objetivo: ampliar, a qualquer custo político e institucional, todos os espaços possíveis de revalorização rentista-financeira” (Lavinias; Araujo; Bruno, 2017, p. 34).

Rompendo compromissos assumidos anteriormente por ocasião do pacto de classes realizado por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, o governo de Michel Temer iniciou uma série de ajustes políticos e institucionais, modificando diversos marcos legais e constitucionais de viés reformista/redistributivo.

Quando analisamos a conjuntura política no segundo semestre de 2015, percebemos que antes mesmo da abertura do processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em documento intitulado *Uma ponte para o futuro*, publicado em outubro de 2015 pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em parceria com a Fundação Ulysses Guimarães,

⁸⁰ Ribeiro L. (2020, 2021) categoriza enquanto “inflexão ultraliberal” o processo recente de aprofundamento da inserção do Brasil em um cenário global de financeirização e neoliberalismo que a partir de 2016 se soma à disseminação de uma ideologia conservadora, individualista e empreendedora.

o partido do então vice-Presidente já apresentava os caminhos que pretendia seguir caso viesse a assumir a chefia do Executivo.

Na ocasião, foram apontadas diversas medidas voltadas para a redução do gasto público, controle da inflação, inserção no mercado global e incentivo à iniciativa privada (tratada no documento como motor do desenvolvimento econômico) através da redução de entraves burocráticos para a criação de empresas e seus investimentos, dentre eles a facilitação de obtenção de licenças ambientais (PMDB, 2015).

Dando concretude às medidas expostas naquele plano, tão logo assumiu interinamente a presidência em virtude do afastamento da presidenta Michel Temer iniciou de imediato as tratativas para viabilizar reformas liberalizantes, iniciando “uma redução gradativa, mas substancial, dos programas de cunho redistributivo” (Cardoso; Denaldi, 2018, p. 12) que uma vez implementadas impactaram diretamente a classe trabalhadora, com aumento dos indicadores de desemprego e pobreza.

Apesar do crescimento recente do conservadorismo ser ordinariamente atribuído à ascensão posterior de Jair Messias Bolsonaro, político de extrema-direita, em seu breve governo Temer extinguiu os Ministérios das Mulheres, Igualdade Racial, Direitos Humanos e Juventude, dando início à virada no campo dos direitos humanos e das minorias. Soma-se a isso o fato de que já nesse mesmo período entram em pauta no Congresso Nacional de temas como a redução da maioria penal, aumento do tempo de internação para medidas socioeducativas, revisão do Estatuto do desarmamento, criminalização do aborto e a restrição de direitos decorrentes da relação familiar para LGBTI+ (Fagnani, 2016).

Já em 2017, foi aprovada a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/17) após intensas “negociações” no âmbito do Congresso Nacional através da concessão de cargos e liberação de emendas parlamentares, fundada na suposta necessidade de flexibilização das regras do contrato de trabalho através da legalização de uma terceirização ampliada e da adoção de um novo paradigma de primazia da negociação individual sobre o acordo coletivo e a própria legislação, além de diversas outras modificações no sentido da restrição de direitos da classe trabalhadora.

Apesar disso, ao contrário do previsto pelos defensores da referida reforma, não se observou uma redução significativa da desocupação em curto prazo: em 2017 a taxa de desocupação ultrapassou o patamar dos 10% e manteve-se assim por todo o breve governo Temer; paralelamente, o que se viu foi um crescimento expressivo do número de trabalhadores informais na população economicamente ativa (Antunes; Praun, 2019).

A Reforma Previdência (Emenda Constitucional nº 103/2019), por sua vez, apesar de aprovada apenas no governo Bolsonaro, decorre diretamente da Proposta de Emenda Constitucional 287/2016, que teve sua apreciação pelo Congresso adiada durante o governo Temer diante do esgotamento das contrapartidas até então utilizadas pela base para obter apoio político suficiente para realizar as reformas almejadas.

É também no contexto da inflexão neoliberal do governo Michel Temer que ocorre a consolidação da adoção da concepção de “cidadania financeira” no âmbito do Banco Central⁸¹. De acordo com documento intitulado *O que é cidadania financeira? definição, papel dos atores e possíveis ações*, “cidadania financeira é o exercício de direitos e deveres que permite ao cidadão gerenciar bem seus recursos financeiros” (Banco Central do Brasil, 2018a, p.7).

O conceito desenvolvido pela instituição engloba quatro condições: a inclusão financeira (acesso amplo a serviços financeiros adequados às necessidades de cada um), a proteção do consumidor (informação, transparência e mecanismos de solução de conflito), a educação financeira (desenvolvimento da capacidade de gerenciar recursos) e a participação (possibilidade de integrar o debate sobre o funcionamento do sistema financeiro) (Banco C., 2018a).

No *Relatório de Cidadania Financeira de 2018* a instituição chega inclusive a apontar que “ao contribuir para melhorar a vida das pessoas mais pobres, a inclusão financeira contribui para a redução das desigualdades e para a construção de uma sociedade mais inclusiva” (Banco C., 2018b).

Demonstrando estar alinhado com o ideal de superação da pobreza pelo crédito, em 2017 o governo Michel Temer criou o Plano Progredir, definido como “um plano de ações para gerar emprego e renda e promover a autonomia das pessoas inscritas no Cadastro Único (CadÚnico), ou seja, brasileiros com renda per capita de até meio salário-mínimo”. Segundo Benzaquen (2022), a proposta era solucionar o problema da falta de renda através da promoção do empreendedorismo, inserindo sujeitos até então não bancarizados nos circuitos financeiros de crédito e dívida.

No plano da cidade, a inflexão ultraliberal se manifesta através de ajustes voltados para a redução de investimentos estatais para a promoção de políticas urbanas de interesse social, redirecionando a demanda para mercado. Nesse sentido, Alfonsin *et al.* (2020a) sustentam que a partir de 2016 há a intensificação de um duplo processo de desdemocratização e

⁸¹ Apesar do termo ter sido utilizado pela primeira vez pelo Banco ainda em 2013 e da realização do I e II Fórum de Cidadania Financeira pelo Banco Central em 2015 e 2016, é somente com o Planejamento Estratégico 2016-2019 que a promoção da cidadania financeira passou a integrar expressamente os objetivos da instituição.

descaracterização da política urbana no Brasil, com o progressivo desrespeito à principiologia democrática, à função social da propriedade e ao direito à cidade.

Apesar do governo Michel Temer ter mantido inalteradas as atribuições do Ministério das Cidades nos termos estabelecidos anteriormente pelo segundo governo Dilma Rousseff, foram grandes as modificações quanto à implementação das políticas urbanas que marcaram os governos petistas.

Programas como o PAC e o PMCMV foram pouco a pouco esvaziados – neste último especialmente quanto a contratações relacionadas à Faixa 1, que até então atendia trabalhadores com renda familiar de até três salários-mínimos⁸². Corte de recursos, paralisação de obras e suspensão de novas contratações tornaram-se cada vez mais comuns, especialmente a partir da aprovação do Teto dos Gastos, que restringiu a capacidade de concessão de subsídios diretos, fundamentais para o sucesso da política no ciclo anterior (Cardoso; Denaldi, 2018, p. 12).

Outra mudança perceptível diz respeito à participação dos movimentos sociais no processo das políticas públicas. Nos Governos Lula-Dilma, apesar da inegável influência de sujeitos envolvidos no circuito imobiliário em sentido amplo (construtores, incorporadores, instituições financeiras etc.), havia, paralelamente, certa abertura para o diálogo com movimentos sociais, também capazes de interferir nos rumos das políticas urbanas, ainda que de forma limitada – o que não raro resultava na acomodação de interesses de conflitantes (Cardoso, Denaldi, 2018; Royer, 2014).

A contar do governo Michel Temer, esses espaços de produção de consenso e legitimação são progressivamente substituídos pela imposição dos interesses do capital no desenvolvimento urbano⁸³. Paralelamente, intensificam-se processos de financeirização ao mesmo tempo em que as políticas sociais são contidas pela austeridade, cenário mais comum globalmente (Lavinas, 2017).

Diante da crise e da austeridade, mais uma vez, a (re)produção do espaço urbano ganha lugar como “solução virtuosa” seja para imobilizar capitais excedentes, seja para abrir novas fronteiras de acumulação, processo esse que em regra demanda ajustes no regime jurídico. “É a regulação que dá o primeiro passo para a homogeneização do regime jurídico da terra urbana,

⁸² A título de exemplo, entre 2009 e 2015 o PMCMV contratou cerca de 1.700.000 unidades habitacionais para baixa renda, totalizando R\$ 12,4 bilhões investidos. Entre 2016 e 2018, foram investidos apenas R\$ 3,6 bilhões na contratação de apenas 170.000 unidades a mesmo título (Cardoso *et al.*, 2022, p.62).

⁸³ Através do Decreto nº 9.076/17, por exemplo, o governo Michel Temer retirou do Conselho Nacional das Cidades a competência para convocar e organizar a Conferência Nacional das Cidades e adiou para o ano de 2019 a 6ª Conferência Nacional das Cidades que estava prevista para acontecer naquele ano de 2017.

e que permite a abertura de novas formas de acumulação que tenham o urbano como base” (Ribeiro, 2021, p.4).

Assim, o incentivo à formalização de propriedades privadas imóveis através da imposição de um novo modelo de regularização fundiária – objeto do presente estudo – é uma das medidas empregadas com o intuito de enfraquecer a já debilitada ideia de coletivização do espaço, abrindo caminhos para uma maior interação entre rendas, estoque fundiário, mercado imobiliário e finanças (Ribeiro, L., 2020; 2021).

4.2 A proposta de ajuste fundiário do governo Temer: a MP 759/16 e a Lei 13.465/17

Após o afastamento de Dilma Roussef em 12 de maio de 2016 em virtude da autorização, pelo Senado, do processo de impeachment propriamente dito, um dos primeiros atos de governo do presidente interino Michel Temer (PMDB) relativos à política urbana foi a criação do Grupo de Trabalho “Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária”, tendo por objetivos “debater propostas de alteração do marco legal” e “definir diretrizes e metas” a serem alcançadas, instituído pela Portaria nº 326, de 18 de julho de 2016 do Ministério das Cidades, (Brasil, 2016).

O referido GT foi composto por 16 pessoas, reunindo gestores públicos de entes dos três níveis da Federação, representantes do Poder Judiciário, pesquisadores e consultores. Destacase a presença de Pedro Krahenbuhl, representante do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis do Estado de São Paulo (SECOVI) e de José de Arimatéia Barbosa, à época vice-presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB).

A ausência de representação dos movimentos sociais urbanos no GT levou o Conselho das Cidades a recomendar ao Ministério das Cidades através da Resolução Recomendada nº 195 de 02 de dezembro de 2016 a alteração da referida Portaria de criação para que o Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano do Conselho das Cidades constasse como parte integrante e que as atividades e reuniões do grupo fossem realizadas no âmbito daquele comitê⁸⁴.

Utilizando-se dos resultados das atividades realizados naquele GT, o Presidente Temer editou em 22 de dezembro de 2016, às vésperas do Natal, a Medida Provisória nº 759/16 (MP

⁸⁴ Apesar de recebida em 14 de dezembro de 2016, o órgão do MCidades competente para apreciar a recomendação somente se manifestou em março de 2017, quando o GT já havia sido extinto.

759), estabelecendo um novo modelo de regularização urbana no Brasil, possibilitando a execução “por etapas”, priorizando a titulação imediata em detrimento da prevalência de eventuais adequações necessárias de urbanização e solução de problemas ambientais. Apesar da medida ter integrado um pacote maior de reformas (dentre elas os já mencionados Teto de Gastos e Reforma Trabalhista), o novo marco legal da terra foi o que menos repercutiu na grande mídia (Alfonsin, 2022).

Quando investigamos o que motivou mudanças tão drásticas em uma regulamentação relativamente nova, um primeiro ponto ordinariamente apresentado é a baixa escalabilidade do modelo proposto pela Lei 11.977/09, o que para Hermany e Vanin (2017) já seria suficiente para justificar a sua substituição.

De fato, a regularização fundiária plena pressupõe a urbanização de favelas, assentamentos e núcleos informais e, assim sendo, é política que exige altos investimentos públicos a depender de critérios como “condições de ocupação, da sua localização, complexidade de obras necessárias, entre outros fatores” e que “nos casos mais agudos, a solução pela urbanização se aproxima do reassentamento completo” (Ferreira, 2017, p. 265).

Na avaliação de Oliveira (2019), outros dois aspectos devem ser levados em conta ao analisar o que está por trás da revogação da Lei 11.977/09: no que se refere à política de construção de habitações, por conta da crise político-econômica, em 2015 cerca de 25% dos contratos de financiamento da faixa de menor renda do Programa Minha Casa Minha Vida estavam em atraso, levando o governo a, inclusive a investigar a viabilidade de retomada dos imóveis⁸⁵; já em relação à regularização fundiária, a legislação anterior não solucionava a irregularidade de áreas não enquadradas como de interesse social em virtude do não enquadramento dos ocupantes no critério de baixa renda, ocasião em que não era permitida a flexibilização de restrições ambientais e que a responsabilidade pela implementação da regularização poderia ser compartilhada com os próprios beneficiários pela autoridade licenciadora.

Apesar de ser forçoso reconhecer que todos esses fatores podem ter contribuído em maior ou menor grau para a modificação das disposições federais sobre a regularização fundiária, somente quando voltamos o olhar para a Economia Política somos capazes de desvelar os elos que ligam as especificidades da questão fundiária brasileira às exigências universais da acumulação capitalista em tempos de financeirização.

⁸⁵ A esse respeito, é possível visualizar um aumento significativo nas execuções de garantia de imóveis pela Caixa Econômica Federal a partir de 2011, e desde 2014, a maior parte delas são de imóveis financiados no âmbito do PMCMV (Fix, Royer, 2024).

Ao considerarmos as especificidades da produção do espaço urbano no capitalismo, bem como o papel do crédito e da dívida no atual regime de acumulação sob dominância financeira, percebe-se a relevância da individualização de ocupações historicamente coletivas e da homogeneização do estatuto da propriedade privada da terra para a abertura de novas fronteiras de acumulação.

Na Exposição de Motivos da referida medida, argumentou-se que até então as políticas públicas do Governo Federal estavam concentradas na correção do déficit habitacional quantitativo, especialmente através do Programa Minha Casa Minha Vida, que já havia conseguido corrigir o déficit habitacional quantitativo. Além disso, que o déficit habitacional qualitativo havia entrado no foco do Governo através do Programa Cartão Reforma.

Restaria, então, “robustecer o terceiro suporte do tripé em que se apoia a questão urbana no País: o reconhecimento formal, pelo poder Público, das ocupações clandestinas e irregulares”, preenchendo lacunas da Lei 11.977/09, dinamizando e simplificando o processo da regularização fundiária urbana no País, inclusive sob a perspectiva registral. Ademais, que a falta de regramento jurídico específico ou mesmo a desconformidade entre as normas e a realidade fática impedem a concretização do direito social à moradia e produzem reflexos negativos no ordenamento territorial (Brasil, 2016).

Quanto aos aspectos econômicos, o Governo Temer apontou que a regularização aumentaria o patrimônio imobiliário do país em virtude da valorização dos imóveis, injetando na economia um capital que retornaria aos cofres públicos pela via tributária e permitiria que os imóveis urbanos informalmente ocupados se tornassem base para investimento de capital produtivo, à medida que poderiam ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito (Brasil, 2016).

Ainda de acordo com o documento, a regularização seria fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país, tanto por inserir os núcleos urbanos no radar dos investimentos públicos federais (obras de habitação popular, saneamento e mobilidade urbana) quanto por permitir o progresso da indústria e comércio, uma vez que “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”, de modo que viabilizar a formalização “mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira” (Brasil, 2016, p. 9).

Merece destaque, também, a indicação expressa de que a MP 759 não se destinava apenas à garantia do direito real de moradia, mas à “garantia dos fins sociais das cidades”, razão pela qual deveriam ser regularizadas não apenas moradias, mas “imóveis destinados a outras

atividades típicas de qualquer cidade, a exemplo de atividades profissionais ou comerciais. Tudo a estimular os mercados locais e a manter os beneficiários nos locais originalmente ocupados” (Brasil, 2016, p. 9).

Esses fatores indicam que os objetivos do novo modelo de regularização estão para além do combate à irregularidade fundiária ou mesmo à mera redução de gastos públicos. Conforme indica Guerreiro (2020), em declaração, o então presidente do Banco Central (Bacen), Roberto Campos Neto, relacionavam a titulação de propriedade com a valorização dos imóveis e como condição de possibilidade para que as famílias possam “extrair valor de suas casas”. No mesmo sentido, o Ministro do Desenvolvimento Regional, Rogério Marinho, celebrava:

Entregar ao cidadão mais humilde o que certamente para ele é extraordinariamente importante: a escritura pública da sua residência, que acresce de imediato de 40% a 50% de valorização do seu imóvel. Isso é transferência de renda na veia, Sr. Presidente! Isso é ação social! (Marinho, 2020, 35m56s).

Longe de festejar a edição da MP 759/16, diversos pesquisadores e militantes marxistas/progressistas tem sustentado que a partir da inflexão ultraliberal a política de regularização fundiária passou a ter um duplo papel: homogeneizar o estoque fundiário nacional inserido em assentamentos informais sob o paradigma da propriedade privada individual, expandindo a quantidade de terras acessíveis ao setor privado, dando início a uma nova rodada de mercantilização; e, concomitantemente, fortalecer as bases para uma crescente transformação da terra em ativo financeiro no Brasil. Tudo isso buscando atender as demandas do atual regime mundial de acumulação capitalista (Alfonsin, 2022; Ribeiro, 2021; Cilento; Santos Junior, 2021).

Vemos que a regularização fundiária proposta pelo PCVA não pretende nem dar melhores condições de habitação e urbanidade, nem dar segurança de posse, mas principalmente “extrair o valor da casa” por meio do endividamento. A ‘transferência de renda’ a qual alude o ministro do MDR é, na verdade, um embuste que esconde o movimento contrário: a extração, pelo mercado financeiro, de valor da casa e da terra, investimentos diretos dos moradores (Guerreiro, 2020, p. 9-10).

O modelo busca inspiração nas ideias de Hernando de Soto, empresário e economista peruano, apontado como ideólogo do populismo neoliberal que advoga pelo fortalecimento do direito de propriedade e acesso a crédito como medidas de superação da pobreza (Davis, 2006).

Em sua obra intitulada “O mistério do capital”, Soto (2001) defende a tese de que nos sistemas econômicos ocidentais avançados, a propriedade imobiliária formalizada é a principal fonte de financiamento de pequenos empreendedores, operando como um dispositivo multifuncional que transcende sua materialidade física. Ao servir simultaneamente como

garantia creditícia e lastro para a criação de produtos financeiros secundários (securitização), esses ativos transformam-se em capital líquido, permitindo que economias desenvolvidas maximizem sua produtividade.

Por outro lado, segue o autor, economias periféricas e pós-comunistas apresentam graves deficiências institucionais em seus sistemas de propriedade, de modo que boa parte da riqueza fixada no espaço construído age como “capital morto”. O resultado disso seria a subcapitalização dessas economias, o que impede inclusive a redução das desigualdades, já que boa parte das economias juntadas ao longo da vida pela população pobre acaba imobilizada em suas construções informais sem que tenham uma vida paralela como ativo financeiro, situação que na visão do ideólogo corresponde a um estágio anterior já superados pelos países desenvolvidos (Soto, 2001).

É o sistema de propriedade que extrai o potencial abstrato dos edifícios e o fixa em representações que nos permitem ir além do uso passivo dos edifícios apenas como abrigos. Muitos sistemas de títulos nos países em desenvolvimento não conseguem produzir capital porque não reconhecem que a propriedade pode ir muito além da posse. Esses sistemas funcionam puramente como um inventário de propriedade de escrituras e mapas representando ativos, sem permitir os mecanismos adicionais necessários para criar uma rede onde os ativos podem levar uma vida paralela como capital (Soto, 2002, p. 60).

O raciocínio seguido pelo pensador neoliberal é que se o que transforma o dinheiro em capital é o potencial de gerar nova produção, então máquinas, edifícios e terras também podem ser convertidos em capital através da submissão a um sistema formal de propriedade que permita controlá-los, combiná-los com outros ativos e integrá-los ao sistema econômico de forma eficiente, expandindo as possibilidades de negociação para além dos restritos circuitos informais baseado na confiança (Soto, 2001).

Para o economista peruano, a propriedade privada quando baseada em um sistema formal bem estruturado tem a capacidade de produzir seis efeitos, quais sejam: 1) a transformação de ativos imobiliários em capital produtivo através da utilização do imóvel como garantia creditícia, securitização e acesso facilitado a serviços públicos; 2) a integração de sistemas em um único regime formal, simplificando a circulação de ativos; 3) a institucionalização da responsabilidade individual, atribuindo maior confiabilidade aos negócios ao obrigar as partes contratantes; 4) a fungibilidade com demais ativos que integram os sistemas formais, permitindo maximizar o potencial econômico através de divisões, combinações e movimentações; 5) a criação de uma rede comunicativa que transforma proprietários em agentes econômicos integrados; e 6) a proteção das transações, garantida por

um sistema registral seguro voltado não para a proteção da fisicalidade do ativo imóvel, mas para facilitar sua conversão em capital (Soto, 2001).

Apesar de todas as benesses dos sistemas de propriedade privada, argumenta Soto (2001, p.34, tradução nossa), em determinados países a informalidade há muito virou regra e a legalidade é que é a exceção. Isso porque ao adotar legislações nacionais baseadas em estatutos jurídicos de países avançados, incompatíveis com a realidade local, países de Terceiro Mundo forçam boa parte de sua população a “pular fora da lei” para sobreviver, vivendo na informalidade. Diante da grande quantidade de “empreendedores heroicos” ilegais/informais no Terceiro Mundo, caberia aos Estados integrarem-nos a um sistema legal/formal organizado e coerente, capaz de dar nova vida a seus ativos.

Os líderes do Terceiro Mundo e das antigas nações comunistas não precisam percorrer o mundo atrás de ajuda de ministérios estrangeiros ou instituições financeiras internacionais. Dentro de seus próprios bairros mais pobres e favelas, há — se não acres de diamantes, — trilhões de dólares prontos para serem usados. Tudo o que precisamos fazer é desvendar o mistério de como transformar ativos em capital vivo (Soto, 2002, p. 35, tradução nossa).

De plano, percebe-se que o raciocínio de De Soto ignora o fato de que o desenvolvimento capitalista em cada país depende das singularidades da sua formação social e obedece à “lei do desenvolvimento combinado”, que impõe a adoção de regras e práticas teoricamente incompatíveis com seu estágio de desenvolvimento para tentar acompanhar o ritmo e atender às necessidades dos demais países. Em um cenário de mercados globalizados, herança colonial e dominação imperialista, é forçoso perceber que “a riqueza e o bem-estar de territórios particulares aumentam à custa de outros territórios” (Harvey, 2013, p. 31) e que a tendência é que essas assimetrias sejam intensificadas quanto mais homogêneos os sistemas de propriedade e de troca estabelecidos entre as partes.

No caso brasileiro, ainda que seja verdade que durante toda a história de formação da sociedade foi e vem sendo negado a boa parte da população a cidadania plena, ao contrário do sugerido por De Soto isso não pode ser atribuído a incompatibilidades entre a Lei e a realidade. Na verdade, muitas dessas aparentes “incompatibilidades” decorrem justamente da tentativa de impulsionar o desenvolvimento capitalista nesses países.

Quando se analisa o intenso debate que antecedeu a edição da Lei de Terras de 1850, percebe-se que até 1840 o interesse dos legisladores estava voltado para a planificação da colonização através do estabelecimento de pequenas propriedades rurais, com proposta inclusive de doação pelo Estado de terras devolutas disponíveis aos estrangeiros imigrantes. Pretendia-se, somente, preencher o “vazio da terra” (Bechtluft, 2018).

Com a chegada no Brasil da Teoria da Colonização de Wakefield, no entanto, o projeto de colonização ganha novos contornos: as mais modernas teorias indicavam ser necessário privar o acesso aos meios de produção – essencialmente, a terra – para a constituição de mão de obra livre e assalariada em substituição à mão de obra escravizada (Bechtluft, 2018).

É dizer: a Lei de terras não apenas introduziu no ordenamento jurídico aquilo que de mais moderno se tinha formulado e implementado para permitir o desenvolvimento capitalista em Colônias como também estabeleceu a revalidação de sesmarias e legitimação de posses em que houvesse cultura ou princípio de cultura e moradia habitual do seu ocupante, determinando, ainda, a obrigatoriedade de registrar os títulos sob pena de não poder hipotecar ou vender os imóveis (Brasil, 1850).

Através dela, a terra deixou de ser mera “fonte de prestígio social” (terra-privilégio) para representar verdadeiro “poder econômico” (terra-mercadoria). Paralelamente, se até então a propriedade das terras eram de livre disposição da coroa, comportando doação, a partir da “modernização” do estatuto jurídico da terra permitindo a sua representação e exploração econômica, a transferência de um bem público para um particular deverá ser necessariamente uma transação mercantil (Fonseca, 2005).

Superada essa questão, um segundo ponto que merece destaque é que, de fato, como há muito sinalizado por Harvey (2003), o fortalecimento de certas estruturas legais e institucionais como o estatuto jurídico da propriedade privada, do contrato e do dinheiro facilitam as trocas entre mercadorias, principalmente quando sustentados por um Estado forte dotado de poder de polícia e do monopólio da violência. No entanto, como lembra o mesmo autor, apesar de em certa medida aumentar os riscos, a fragilidade da lei e das instituições de modo algum são impeditivos para o funcionamento do modo de produção capitalista.

Eis o erro do dualismo de De Soto: ao tratar os circuitos formais e informais como contrários e incompatíveis, acaba por ignorar as imbricações existentes entre eles. A exemplo, a informalidade possui o condão de dar certa flexibilidade aos negócios diante da possibilidade de contratações contrárias às regulações eventualmente existentes. Especificamente em relação à terra, por exemplo, a exploração ilegal pela via da informalidade vem permitindo o acesso a recursos naturais legalmente protegidos e/ou inacessíveis formalmente. Não há que se falar, portanto, em disfuncionalidade da informalidade para a acumulação capitalista.

Não se pode esquecer, também, que em algumas situações a arbitrariedade e violência do sistema informal podem ter efeitos indiscutivelmente mais gravosos que os decorrentes da proteção da propriedade privada no sistema jurídico burguês, de modo que não há como deduzir

que as garantias do sistema formal da propriedade privada assegurem maior confiabilidade quanto ao cumprimento das obrigações assumidas.

Já em relação ao argumento de ser possível converter integralmente o estoque fundiário em capital, De Soto ignora que a expansão do crédito hipotecário depende da existência e direcionamento de um montante colossal de recursos da poupança nacional para essa modalidade. Quanto a isso, o simples fato de uma das principais fontes de recursos para a construção civil ser de arrecadação compulsória (FGTS) indica os limites de tal pretensão. Não por outro motivo, conforme abordado anteriormente, o que se viu no Brasil durante a Era Vargas foi justamente a restrição ao crédito hipotecário e o redirecionamento dos excedentes para a industrialização visando reduzir a dependência do mercado externo através da substituição de importações.

De todo modo, para além das incongruências teóricas deve-se levar em conta também os resultados das experiências de titulação em massa inspiradas no ideário de De Soto. As muitas avaliações sobre o caso peruano, em especial, mostram ser difícil relacionar a regularização a uma valorização significativa dos imóveis ou mesmo com a redução da pobreza.

No Peru, entre 1996 e 2006 foram emitidos mais de 1.5 milhões de escrituras de propriedade, política que teve custo médio estimado de US\$64 dólares por família. O objetivo era abrir caminho para o desenvolvimento de um mercado imobiliário securitizado através da transformação da posse ilegal em propriedade privada, uma vez que os títulos poderiam ser dados como garantia para empréstimos e financiamentos (Fernandes, 2011; Hermany; Vanin, 2017; Smolka; Larangeira, 2007).

Apesar disso, a titulação contribuiu pouquíssimo para a expansão do crédito⁸⁶, não se confirmando qualquer relação de dependência ou mesmo de complementariedade entre esses fatores. Consequentemente, deixou claro que o mero reconhecimento do direito de propriedade não é capaz de induzir investimentos privados na melhoria dos assentamentos, promovendo a mágica e esperada transformação do espaço urbano. Na verdade, a maioria dos assentamentos seguiram marcados pela precariedade física e segregação socioespacial preexistente (Caderon Cockburn, 2011; Fernandes, 2011; Smolka e Larangeira, 2007).

⁸⁶ Conforme esclarece Fernandes (2011), a operação de crédito que mais cresceu após a titulação massiva no Peru foi a de empréstimo para a compra de material de construção, que não exige a apresentação da escritura do imóvel. Um dos motivos apontados para isso é uma enorme resistência das famílias a dar a casa em garantia do empréstimo pelo medo de se endividar e perder o seu único imóvel, limitando-se a tomar pequenos empréstimos para empreender ou consumir (Riofrío *apud* Jones, 2010).

Ademais, aponta Calderon Cockburn (2011), apesar do título de propriedade ter agregado algum valor aos imóveis⁸⁷, após a regularização estes continuaram a ser negociados informalmente através de contratos verbais de aluguel de imóveis e de cômodos, contratos de compra e venda seguiram não sendo registrados em cartório, e o não pagamento de impostos incidentes sobre o bem e transações se tornou comum.

Não bastasse isso, como dito anteriormente, a concessão de títulos em grande escala para as populações de baixa renda via de regra intensifica o processo de expulsão da população pobre pela via de mercado. Com a valorização das áreas e o aquecimento do mercado imobiliário tanto formal quanto informal, muitos ocupantes acabam por vender suas casas, migrando para assentamentos precários com custo de vida similar ao lugar de instalação anterior (Fernandes, 2022; Topalov, 2006).

Mesmo quando isso não ocorre, o aumento dos preços dos imóveis ocasionado pela titulação acaba por restringir ainda mais o acesso ao mercado imobiliário formal, empurrando ainda mais a parcela mais pobre para o mercado informal. Não há, portanto, uma integração no sentido de transmutação do informal em formal, mas uma mudança na dinâmica de interação entre os setores (Calderon Cockburn, 2011; Nascimento, 2013).

Por fim, o título de propriedade costuma ser valorizado pela população em geral não pela segurança da posse ou pela possibilidade de acesso a crédito, mas por possuir todos os atributos legalmente previstos para a inserção completa nos circuitos de trocas, sejam eles formais ou informais (Calderon Cockburn, 2011).

O novo paradigma estabelecido desvinculou do conceito da regularização fundiária a garantia do direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – ainda que os tenha mantido dentre os muitos objetivos da regularização:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: [...] VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; VII - garantir a efetivação da função social da propriedade; VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

⁸⁷ Calderon Cockburn (2011) explica que a valorização promovida pela regularização está associada à própria condição de proprietário reconhecido pelo Estado, à segurança jurídica e à possibilidade de transmissão por herança, fatores sociais, simbólicos e jurídicos que somados à possibilidade econômica do acesso facilitado a crédito e da ausência de obstáculos à livre comercialização acabam por refletir no preço do bem. Segundo o autor, apesar de serem poucos os estudos voltados para identificar a valorização diretamente decorrente de atos de regularização fundiária, há indícios de que a titulação possa incrementar o preço do imóvel em 25%, em média.

[...]

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 2009).

Enquanto a MP 759 se limitava a indicar que a Reurb abrangia “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais” (Brasil, 2016), a Lei 13.465/17 tratou de dar maior ênfase à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e a titulação de seus ocupantes. Já no primeiro Parecer a Comissão Mista do Congresso apontava o que entendia ser o papel principal da regularização fundiária urbana: “no que diz respeito à conceituação da regularização fundiária, estabelecemos que seu objetivo maior é a incorporação dos assentamentos consolidados ao ordenamento territorial urbano” (Brasil, 2017, p.101). E segue:

Estamos certos de que as medidas ora apresentadas permitirão acelerar em muito a regularização fundiária, favorecendo assim milhares de moradores, não apenas com a segurança trazida pelo título, mas principalmente pela incorporação dos respectivos bairros à cidade, condição indispensável ao acesso pleno aos serviços públicos (Brasil, 2017, p.104).

Essa mudança, apesar de parecer sutil, foi vista por Alfonsin *et al.* (2020b) como um forte indício de que a partir de então a regularização fundiária deixaria de ser concebida “como um instrumento a serviço da política urbana para “assumir a forma de uma medida estritamente registral”.

Ao contrário da redação do art. 54, §1º da Lei 11.977/09 que tornava expressa a possibilidade de regularizar áreas ambientalmente protegidas ocupadas por população de baixa renda através da realização de estudos de viabilidade e de intervenções corretivas, incentivando a permanência da população no território, a MP 759/16 resgatou uma visão proibicionista e remocionista das favelas. A redação originária da MP afirmava ser inaplicável a REURB a núcleos urbanos informais (ou parcela deles) situados em áreas de risco geotécnico, de inundações ou de outros riscos especificados em lei e que uma vez constatada a impossibilidade de correção da situação, caberia ao poder público proceder à realocação dos ocupantes.

É dizer: pelo rito da Lei 11.977/09, em tese qualquer assentamento ocupado por população de baixa renda poderia ser regularizado, desde que realizados os estudos de impacto, implantadas as medidas cabíveis e admitido por decisão motivada do Poder Público; com a MP

759/16 a intenção é discriminar, de pronto, áreas passíveis de regularização e áreas não sujeitas à Reurb (áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei).

Ainda que possível a regularização destes assentamentos desde que comprovada a possibilidade de eliminação, correção ou administração do risco pela implantação das medidas indicadas em estudos técnicos, dinâmica similar à estabelecida na legislação anterior, o conjunto das medidas da Lei 11.977/09 incentivava a flexibilização de normas ambientais e a priorização de intervenções físicas corretivas visando a manutenção da população no território, o que claramente deixa de ser prioridade com a MP 759/16, tratando-as não mais como horizonte possível, mas como condições impeditivas. De certa forma, o viés proibicionista foi suavizado quando da conversão da MP 759 na Lei 13.465/17⁸⁸.

Outro tópico de especial relevância diz respeito à priorização da regularização de assentamentos inscritos em áreas reservadas para populações pobres. Enquanto a Lei 11.977/09 inovou ao apresentar pela primeira vez em legislação federal a definição de ZEIS⁸⁹, inserindo tais áreas nas hipóteses de regularização de fundiária de interesse social, a MP 759/16, que revogou integralmente o diploma anterior ignorou completamente o assunto.

Conforme visto na seção anterior, o zoneamento dos assentamentos regularizados como ZEIS, com a instituição de regras e ferramentas específicas de planejamento urbano e de gestão do uso do solo, é fundamental para reduzir as pressões do mercado imobiliário sobre assentamentos em comunidades recentemente regularizadas. Sem ele, nada impede que a valorização dos imóveis conduza a uma expulsão pelo mercado (gentrificação), “frustrando os benefícios de inclusão social e alimentando, indiretamente, a segregação, a desigualdade social e a expansão urbana desordenada” (Sotto, 2015, p.112).

Ademais, por serem compatíveis com qualquer forma de escrituração, inclusive a propriedade privada individualizada, não haveria qualquer obstáculo para a implementação da Reurb nessas áreas (Correia, 2015; Hermany; Vanin, 2017). Tanto é assim que essa ausência foi posteriormente suprida quando da conversão da MP 759/16 na Lei nº 13.465/17 que dispôs em seu art. 18 sobre a possibilidade da instituição de ZEIS por Municípios e Distrito Federal e

⁸⁸ Lei 13.465/17, art. 39: “Para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.” (Brasil, 2017).

⁸⁹ Lei 11.977/09, art. 47, V: “Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (Brasil, 2009).

resgatou a definição prevista na legislação anterior. No entanto, fez-se questão de deixar claro que a Reurb não está condicionada à existência de ZEIS.

Quanto às modalidades de regularização, a lei nova manteve a distinção existente no diploma anterior: passou-se a chamar de Reurb-S a regularização de interesse social voltada para população de baixa renda e de Reurb-E a regularização de interesse específico para os demais casos.

Há, porém, algumas alterações relevantes que merecem uma análise mais atenta. Alfonsin (2020b) sustenta que a criação da regularização de interesse específico pela Lei 11.977/09 não objetivou facilitar a regularização de assentamentos não ocupados por população de baixa renda, mas somente possibilitar a sua realização conforme juízo de conveniência e oportunidade do poder público, que deveria considerar, por exemplo, a condição socioeconômica dos ocupantes e ainda assim exigia a devida compensação ambiental e repartição da responsabilidade de custeio com os beneficiários.

Essa posição está em perfeita consonância com o que foi apontado anteriormente neste estudo, uma vez que a autoconstrução da moradia atinge não apenas a população de baixa renda, mas boa parcela da classe média, que também tem dificuldade de acessar o mercado imobiliário formal.

No entanto, enquanto na Lei 11.977/07 a regularização em áreas ambientalmente protegidas estava restrita à regularização de interesse social, a partir da MP 759/16 ela passa a ser aplicável tanto à Reurb-S quanto à Reurb-E indiscriminadamente. Eis, portanto, uma clara contradição: ao mesmo tempo em que se pretende reprimir a ocupação de áreas de risco justificadas pela necessidade, estimula-se a regularização de áreas indevidamente apropriadas por quem possui condições de acessar livremente o mercado imobiliário formal.

Já em relação à possibilidade de execução da Reurb por etapas, cumpre lembrar que ela não é exatamente uma novidade. A análise das experiências de regularização fundiária realizada na seção anterior mostra que, na verdade, a recorrência de ações de regularização em um mesmo assentamento é regra e não exceção, seja em virtude de uma certa “incompletude” da intervenção por falta de recursos ou ausência de uma visão multidimensional, seja pela complexidade construtiva ou da intensa dinâmica de reocupação. Além disso, como visto anteriormente, a própria Lei 11.977/09 já previa a possibilidade da regularização por etapas, ainda que incentivasse a priorização das intervenções físicas.

A inovação da MP 759/16 foi dispor expressamente sobre a possibilidade de implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstas no projeto de regularização *depois de concluída a Reurb* – o que, por si

só corrobora o argumento da tendência de dissociação das dimensões da regularização com claro predomínio do aspecto jurídico da titulação sobre as medidas físicas de urbanização⁹⁰. É importante observar, no entanto, que essa possibilidade estava restrita às hipóteses de Reurb-S, em que o Poder Público era o responsável direto pelas medidas. Com a edição da Lei 13.465/17, no entanto, a urbanização deixou de ser prioridade em ambas as modalidades de regularização.

Neste ponto, cumpre lembrar que na regularização de interesse específico da Lei 11.977/09, o termo de compromisso relativo às medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental firmado perante as autoridades responsáveis pela emissão das licenças urbanística e ambiental tinha força de título executivo extrajudicial, facilitando eventual responsabilização dos beneficiários⁹¹. Já na MP 759, retirou-se justamente a executividade do acordo, fazendo com que eventual judicialização por descumprimento dos termos seja iniciada pela fase de conhecimento, diminuindo drasticamente a celeridade e a eficiência da responsabilização por danos ambientais, modificação que não sofreu qualquer reparo por ocasião da conversão na Lei 13.465/17⁹².

Se a política de construção de unidades habitacionais do PMCMV teve por consequência a criação de solo urbano através da instalação dos empreendimentos nas bordas da cidade, a nova legislação de certa forma incorpora essa dinâmica de tendência de expansão urbana ao inserir na definição legal de núcleos urbanos os adensamentos/assentamentos humanos com usos e características urbanas, ainda que situados em áreas qualificadas/inscritas como rural.

Essa disposição corrobora com o argumento desenvolvido anteriormente de que há uma urbanização planetária em curso: com a consolidação de assentamentos com usos e

⁹⁰ Art. 31. Na Reurb-S, caberá ao Poder Público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais, previstas nos projetos de regularização, e arcar com os ônus de sua manutenção. [...] § 2º As ações previstas no caput poderão ser realizadas durante ou depois de concluída a Reurb (Brasil, 2016). Durante o processo legislativo de conversão da MP em Lei o Deputado Rubens Bueno do PPS/PR chegou a apresentar a Emenda avulsa nº 11 visando incluir dispositivo que impedisse a abertura de novas matrículas das unidades imobiliárias antes de comprovada a execução completa dos projetos de regularização argumentando que “o texto original do § 2º não impede que as melhorias sejam projetadas, o projeto aprovado, a Reurb Social formalizada e nenhuma melhoria projetada seja implantada [...] possibilidade que certamente se opõe à essência do conceito de Reurb-Social” (Brasil, 2017). A emenda foi rejeitada pelo relator da matéria, o Senador Romero Jucá, por entender que a emenda não tratava ou não se coadunava com os objetivos da matéria (Brasil, 2017).

⁹¹ Art. 61, §2º da Lei 11.977/09: “As medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental exigidas na forma do inciso IV do caput deverão integrar termo de compromisso, firmado perante as autoridades responsáveis pela emissão das licenças urbanística e ambiental, ao qual se garantirá força de título executivo extrajudicial” (Brasil, 2009).

⁹² Eis a literalidade do Art. 32, §2º da MP 759/16, reproduzido no Art. 38, §2º da Lei 13.765/17: “Os responsáveis pela adoção de medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental deverão celebrar termo de compromisso com as autoridades competentes como condição de aprovação da Reurb-E” (Brasil, 2016; Brasil, 2017).

características urbanas em áreas rurais e vice-versa, já não é possível estabelecer uma rígida separação entre campo e cidade. Tanto é assim que a Lei sequer definiu que usos e/ou características podem ser qualificados como urbanos, tampouco fez qualquer referência às normas do ordenamento pátrio que tratam da vocação agrícola e função social da terra (Lei 4.504/1964 – Estatuto da Terra) ou mesmo do conceito de imóvel rural (Instrução Normativa nº 82/2015 do INCRA⁹³).

Não bastassem todas as modificações supracitadas, para facilitar a conversão de posses em propriedades, o novo regramento introduziu uma nova forma originária de aquisição da propriedade chamada de “legitimação fundiária”⁹⁴, aplicável somente a núcleos urbanos consolidados.

O instrumento simplificou o procedimento de titulação da propriedade, dispensando o transcurso de qualquer prazo para a aquisição do direito, além de não estabelecer área máxima para cada lote regularizado, critérios presentes para a usucapião especial urbana. Manteve-se, na ocasião, sistemática semelhante à da legitimação de posse na Lei 11.977/09, em que a aquisição da propriedade se dá por ato administrativo, sem qualquer apreciação judicial (Alfonsin, 2022).

Em sua construção original na MP 759/16, a legitimação fundiária era ato discricionário do Poder Público. Esse caráter foi modificado durante o processo legislativo de conversão na Lei 13.465/17 por sugestão do Senador Romero Jucá, relator da matéria, que entendia que o instituto devia “ser aplicado indistintamente a todos os ocupantes que se enquadrem nos critérios previstos em lei” (Brasil, 2017, p.102-103).

Ademais, ao permitir o registro de propriedade dos imóveis regularizados em uma única matrícula, a legitimação fundiária possibilita uma maior celeridade no procedimento cartorial, apontado como um dos entraves para a integralização das regularizações fundiárias realizadas sob a égide do paradigma anterior.

Para Hermany e Vanin (2017), em que pese seja também aplicável à Reurb-S, a criação da legitimação fundiária beneficiou sobremaneira a Reurb-E, já que a lei estabeleceu uma série

⁹³ Nos termos do art. 6º da Instrução imóvel rural é a extensão contínua de terras com destinação (efetiva ou potencial) agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial, localizada em zona rural ou em perímetro urbano.

⁹⁴ Originalmente, a MP 759/16 em seu art. 21 definiu a legitimação fundiária como forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato discricionário do Poder Público àquele que detiver área pública ou possuir área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado (Brasil, 2016). Com a conversão na Lei 13.465/17, o ato deixou de ser discricionário, porém limitado a núcleos urbanos informais consolidados existentes em 22 de dezembro de 2016, data de entrada em vigor da referida medida provisória (art. 23) (Brasil, 2017).

de restrições para a aplicação do referido instituto para populações pobres. Assim, sendo a área ocupada predominantemente por população de baixa renda, não poderão ser beneficiados os concessionários, foreiros ou proprietários de imóvel urbano ou rural; contemplados com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, deverá ser reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

Daí Alfonsin *et al.* (2020b) sustentarem em sentido semelhante que a legislação acabou atribuindo um rigor maior à regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda do que para os demais, em clara ofensa à diretriz da política urbana disposta no Estatuto da Cidade⁹⁵. Esse privilégio a quem tenha descumprido normas urbanísticas e ambientais sem qualquer justificativa de ordem social parece claro quando somamos as facilidades para a obtenção de legitimação fundiária de Reurb-E o incentivo da Lei 13.465/17 à regularização fundiária por etapas.

As controvérsias relacionadas à MP 759/16 deram origem inclusive a ações constitucionais, quais sejam, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5771, 5787 e 5883, ajuizadas pelo Ministério Público Federal (MPF), Partido dos Trabalhadores (PT) e Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), respectivamente – todas com julgamento ainda pendente. Em sua petição, o IAB alerta para o risco de “cidades de papel”, onde a regularização ocorre sem infraestrutura adequada, privilegiando interesses do mercado imobiliário em detrimento do direito à cidade e da preservação ambiental – aspectos que revelam um conflito entre a lógica individual da lei e os princípios constitucionais de justiça social, ordenamento territorial e desenvolvimento urbano sustentável.

Em suas manifestações nas ADIs 5787 e 5883, a Procuradoria-Geral da República (PGR) argumentou que a regularização fundiária não pode se limitar à mera titulação de propriedades, devendo necessariamente incluir infraestrutura urbana e serviços essenciais para garantir o direito constitucional à moradia digna. Criticou, ainda, a formalização de propriedades sem mecanismos que viabilizem a permanência da população na área, alertando que essa abordagem pode fomentar a especulação, concentração fundiária e processos de

⁹⁵ O art. 2º da Lei 10.257/01 ao estabelecer as diretrizes gerais da política urbana inclui a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda 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” (Brasil, 2001). De fato, historicamente a flexibilização de padrões urbanísticos e ambientais no ordenamento jurídico brasileiro está voltada especialmente para possibilitar a permanência da população beneficiária da regularização, seguindo o exemplo das já citadas experiências do Prezeis e do Profavela.

gentrificação, perpetuando desigualdades socioespaciais e frustrando os objetivos sociais da regularização fundiária.

Sobram críticas, portanto, ao novo marco legal da regularização fundiária urbana, que ao priorizar a titulação imediata para viabilizar a expulsão pelo mercado e o aprofundamento da extração de renda através do endividamento prefere optar por uma tentativa de “inserção nos circuitos avançados e globalizados de mercado para poucos e a negação do direito à cidade, à moradia, à terra para produção para a maior parte da população” (Brasil, 2017, p.6).

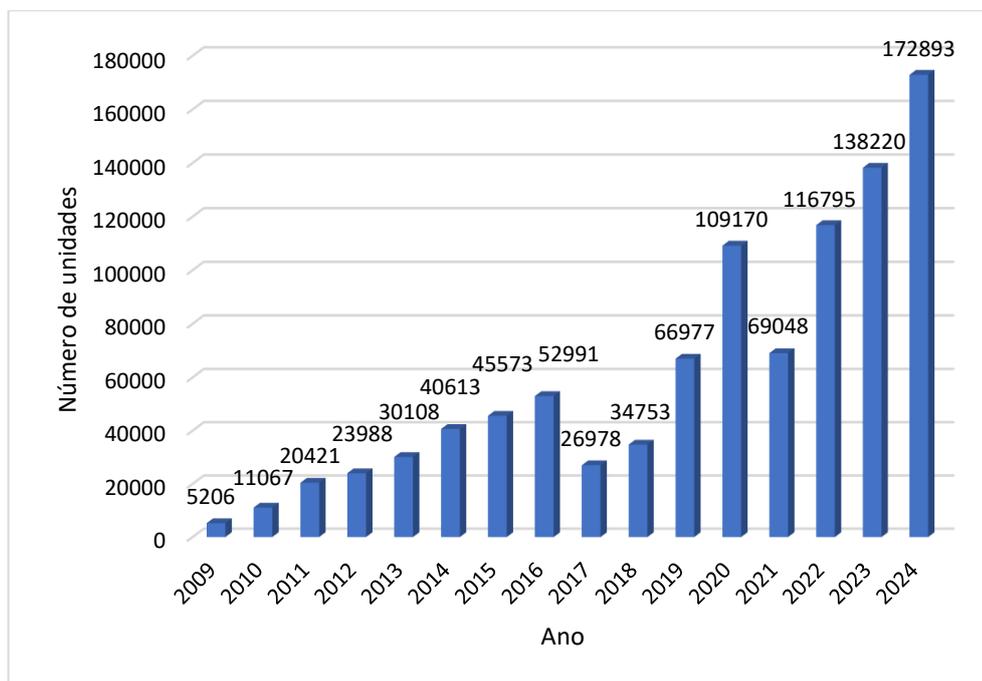
Apesar da grande reviravolta no regime jurídico da regularização fundiária no Brasil ter acontecido durante o governo Michel Temer, ao contrário do esperado, não se formulou nenhum grande programa federal que pudesse dar início à titulação em larga escala. Assim, a regularização fundiária urbana no período seguiu a cargo basicamente do Apoio à Regularização Fundiária em Áreas Urbanas (Papel Passado).

Apesar de em 15 de maio de 2018, durante cerimônia realizada em alusão aos dois anos de governo, o presidente Michel Temer afirmar ter entregue 42 mil títulos de regularização fundiária urbana, beneficiando mais de 248 mil moradores durante sua gestão⁹⁶ (Brasil, 2018), segundo dados disponíveis no sítio eletrônico do Sistema de Atendimento Eletrônico Compartilhado (SAEC), gerido pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), o número de imóveis urbanos regularizados (que vinha crescendo consistentemente desde a Lei 11.977/09) teve queda nos anos de 2017 e 2018 (imediatamente posteriores à entrada em vigor da MP 759/16) quando comparado ao período anterior, voltando a crescer apenas em 2019, ano que coincide com a ascensão de Jair Bolsonaro à Presidência da República (Gráfico 9).

Fatores como a rígida política de austeridade adotada no período, o já abordado imbróglio quanto às atribuições/competências dos entes federados em relação à execução da política urbana e a própria brevidade do mandato (12/05/2016 - 31/12/2018) ajudam a compreender a pouca repercussão imediata na política habitacional federal do governo Michel Temer, apesar do período ser marcado pela efervescência da temática nos mais diversos espaços de debate, tanto público quanto privado.

⁹⁶ Chama atenção, porém, o fato do número de títulos urbanos ter sido menos da metade dos títulos rurais (106 mil), o que indica que no atual momento as pressões e consequências da regularização fundiária no campo sejam tão ou mais grave que nas cidade (Brasil, 2018).

Gráfico 9 – Imóveis urbanos regularizados por ano, Brasil



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do SAEC/ONR.

Deve-se considerar, também, que a completa substituição do denso regramento anterior por uma norma inteiramente nova demanda um período relativamente longo de assimilação e adaptação e não raro surgem dúvidas quando à aplicabilidade da legislação nova a procedimentos já em andamento. Em São Paulo, por exemplo, segundo Márcia Maria Fartos Terlizzi, então Coordenadora de regularização fundiária da Secretaria de Habitação da prefeitura de São Paulo (Sehab), expôs que com a entrada em vigor da MP 759 os cartórios da cidade de São Paulo passaram a adotar entendimentos distintos e essa insegurança jurídica levou à paralização do processo de regularização de 40 áreas que somadas assentavam aproximadamente 50 mil famílias (MP, 2017).

4.3 A Regularização fundiária urbana no governo Jair Bolsonaro: o Programa de Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais

Se o governo Michel Temer promoveu poucas mudanças nas atribuições do Ministério das Cidades, o mesmo não pode ser dito em relação ao governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), candidato de extrema-direita⁹⁷ eleito Presidente do Brasil nas eleições de 2018.

Logo ao assumir, através da Medida Provisória nº 870/19 (convertida na Lei nº 13.844/19), Jair Bolsonaro promoveu a fusão do Ministério da Integração Nacional (MI) e do Ministério das Cidades (MCidades), transformando-os no Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), incluindo entre suas competências “planos, programas, projetos e ações de desenvolvimento regional, metropolitano e urbano”, nos termos do art. 29, XVIII da MP 870 (Brasil, 2019d).

A medida foi amplamente criticada, já que com a fusão das competências de dois ministérios distintos em um só, deixou-se de lado as especificidades que motivaram a criação de cada um deles autonomamente, ofendendo o princípio da especialização administrativa (Alfonsin *et al.*, 2020a).

Não bastasse isso, em abril do mesmo ano, com o Decreto nº 9.759/2019, Jair Bolsonaro extinguiu mais de 250 instâncias colegiadas de participação democrática, reduzindo de forma expressiva os canais de participação e controle social (Brasil, 2019a). Somados aos demais fatores, este ponto é destacado por Fanton (2024) como um dos caracterizadores da passagem à época de um “urbanismo neoliberal” para um “urbanismo neoliberal-autoritário”⁹⁸.

Com a Medida Provisória 996/2020 o Governo Bolsonaro instituiu o programa Casa Verde e Amarela (substituto do PMCMV), introduzindo expressamente a regularização fundiária e a melhoria de moradias ou requalificação de imóvel dentre as ações financiáveis. Alterou-se, ainda, a Lei nº 8.677/93 (Fundo de Desenvolvimento Social - FDS), possibilitando a cotistas doarem ao FDS valores referentes ao retorno financeiro de seus investimentos⁹⁹ para,

⁹⁷ Araújo e Sousa (2018) apontam que o pensamento conservador no Brasil contemporâneo cresceu em paralelo ao aumento da pobreza e da desigualdade. Através dele, distancia-se da compreensão das determinações socioeconômicas da questão social e de suas expressões, que passam a ser atribuídas a falhas morais a serem corrigidas através da repressão e violência.

⁹⁸ Para o autor, “o urbanismo neoliberal-autoritário é definido pela acentuação dos mecanismos coercitivos na promoção da “acumulação por despossessão”, por meio da apropriação privada de terras e bens coletivos que conformam os espaços urbanos (Fanton, 2024, p. 864).

⁹⁹ Com a Medida Provisória 1.070/21 (posteriormente convertida na Lei nº 14.312/22) passou a ser possível a doação não apenas de valores referentes ao retorno financeiro, mas qualquer valor que componha as cotas (Brasil, 2021).

dentre outras coisas, subvencionar a requalificação e a melhoria de moradias e promover a regularização fundiária (Brasil, 2020f).

Criado em 1993, o FDS tinha como principal fonte de recursos a aquisição compulsória de cotas por Fundos de Aplicação Financeira (FAF). Com a extinção dos FAFs em 1995, o FDS perdeu expressão, deixando de receber investimentos de forma contínua, sendo a partir de então visto como um fundo em vias de extinção. Enquanto ainda em funcionamento, o resgate de valores por cotistas obedece a regras específicas que incluem a incidência de deságio sobre os valores resgatados, nos termos da Resolução nº 118 de 2007 do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS, 2007).

Durante Coletiva de Imprensa realizada em 25 de agosto de 2020, data de lançamento do Programa Casa Verde e Amarela, o então Ministro do Desenvolvimento Regional, Rogério Marinho anunciou com entusiasmo um novo programa federal voltado para a regularização fundiária e melhorias habitacionais. O Ministro do MDR apontou que existem inúmeras iniciativas de regularização fundiária executadas por Prefeituras de todo o Brasil, mas que até então não havia um programa específico do governo central que as apoiassem através da disponibilização de recursos e auxílio técnico: “pela primeira vez em 20 anos o Governo Federal apresenta um programa consistente e com essa dimensão de apoio aos Municípios brasileiros no enfrentamento de um problema que é absolutamente crônico” (Marinho, 2020, 14m35s).

Na ocasião, o Ministro fez questão de destacar que o futuro programa de regularização fundiária seria iniciado com verbas integralmente privadas, sem qualquer ônus para os cofres públicos.

O que a FEBRABAN fez foi permitir que o Fundo de Desenvolvimento Social, que é um fundo privado – é bom que se diga isso: não é um fundo público – que foi constituído para dar suporte a inversões sociais em conjuntos habitacionais, ou seja, está dentro da destinação dele, possa abrir uma janela na sua totalidade, já que há 10 ou 12 anos não é utilizado, para ser canalizado para um programa de regularização fundiária e pequenas melhorias habitacionais (Marinho, 2020, 28m05s).

Na ocasião, Marinho (2020) explicou que embora naquele ano tivessem sido disponibilizados recursos privados para iniciar o programa, o governo ainda iria discutir sobre as verbas para viabilizar sua continuidade, bem como o cumprimento das metas almejadas.

Em entrevista concedida ao programa “Brasil em pauta” no dia 23 de maio de 2021, o então Secretário Nacional de Habitação, Alfredo Eduardo dos Santos, também deu mais detalhes sobre a nova dinâmica costurada pelo Governo:

Há uma inovação nesse programa. Esse programa inicialmente está sendo lançado com recursos privados, uma conquista do Ministro Rogério Marinho, que esclareceu

aos proprietários das cotas do Fundo de Desenvolvimento Social, instituições privadas, a importância desse investimento e os fundos estão destinando boa parte desses recursos gratuitamente para que a gente possa iniciar essa política. Então, é uma inovação tanto em termos de política quanto de fonte de recursos (Santos, 2021, 7m48s).

Como resultado do acordo, o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social estabeleceu, através da Resolução nº 228, de 27 de agosto de 2021, procedimento específico para resgate de cotas privadas, fixando um deságio de 60,40%, ignorando as normas vigentes daquele mesmo Conselho (CCFDS, 2021b). Assim, em 2021 foram efetivados resgates de cotas no valor total de mais de R\$750 milhões de reais, dos quais R\$ 298 milhões foram destinados aos cotistas e R\$ 454 milhões destinados para o financiamento do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional (RegMel) (FDS, 2021).

À primeira vista, a operação pareceu de fato beneficiar unicamente o FDS e a política habitacional (que passou a ter R\$ 450 milhões de reais em conta específica para o RegMel). No entanto, analisando mais detidamente a ata da 56ª Reunião Ordinária do CCFDS, realizada em 18 de agosto de 2021, em especial as colocações do Secretário Nacional de Habitação, Alfredo Eduardo dos Santos – que poucos meses antes havia se pronunciado no sentido da doação de recursos privados para o financiamento do programa ser uma conquista do Ministro Rogério Marinho – é possível inferir que caso fossem respeitadas as regras da Resolução 118/07, o deságio provavelmente seria em percentual bastante superior aos 60,40% acordados, podendo até mesmo chegar perto dos 100%, o que justifica o fato dos cotistas não terem solicitado resgate até então (CCFDS, 2021a).

O Sr. Alfredo diz que, quando foi verificada a composição do saldo do FDS junto ao Agente Operador, foi constatada a presença do cotista privado, com possibilidade de resgate das cotas, mediante alguns requisitos operacionais, que acabavam por inviabilizar muitas vezes esse resgate. Em razão da redução com quase paralização do Programa Crédito Solidário, percebeu-se que a política pública não está sendo levada adiante, mesmo com recursos disponibilizados. Se nada for feito, os recursos que se encontram esterilizados serão, ao longo do tempo, consumidos com taxas administrativas. O Sr. Alfredo disse que a SNH providenciou contato com os cotistas privados para estabelecer um acordo, pois ainda não havia previsão orçamentária para que se pudesse iniciar o Programa Casa Verde e Amarela – PCVA. Dessa forma, verificou-se a possibilidade da disponibilização de parte desses recursos, para que se pudesse iniciar o programa. A negociação com as instituições financeiras foi intensa e extensa, mas se mostrou frutífera, muito em função do apoio constante do AO. Uma das premissas estabelecidas pelas instituições financeiras é a completa saída do FDS, dessa forma, foi feita a composição de resgate total das cotas, com deságio de 60,4%. Com as negociações, estima-se que o valor a ser disponibilizado para o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional seja em torno de 570 milhões de reais (CCFDS, 2021a).

Na ocasião, o suplente do Ministério da Economia, Rui Pires da Silva, apontou que se de fato houvesse interesse das instituições financeiras em se retirar completamente do FDS elas

já o teriam feito seguindo as regras da Resolução 118/07. Questionou, ainda, se o Conselho tinha competência para estabelecer livremente o percentual do deságio para o resgate de cotas, bem como a não divulgação dos cálculos realizados para chegar no valor de 60,40%. Em resposta, o Secretário Nacional de Habitação afirmou se tratar, na hipótese, da criação de uma nova alternativa de resgate e que o percentual de deságio acordado era “fruto de uma extensa negociação cujo maior objetivo foi dar eficácia ao procedimento” (CCFDS, 2021a).

Assim, mais do que a simples e desinteressada doação de R\$ 450 milhões de reais do setor privado para o financiamento de programas habitacionais, a operação deve ser compreendida como uma via de mão dupla que, em contrapartida permitiu aos cotistas sacar quase R\$ 300 milhões de reais do Fundo de Desenvolvimento Social, valor até então inacessível em razão do burocrático procedimento de resgate e dos altos percentuais de deságio (FDS, 2021).

No entanto, há um ponto ainda mais polêmico na Medida Provisória 996/20 e relevante para o presente estudo, qual seja, a alteração das responsabilidades de elaboração e custeio do projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial.

Na redação original do art. 33 da Lei 13.465/17, ficou estabelecido a seguinte divisão de responsabilidades: 1) na Reurb-S, se operada em terra pública, caberia ao ente público titular da área (ou ao Município/Distrito Federal quando promotores), elaborar o projeto de regularização fundiária e implantar a infraestrutura essencial, quando necessária. Quando operada em terra privada, caberia ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; 2) na Reurb-E, a regularização fundiária deveria ser integralmente contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados. Apenas se a área fosse pública, havendo interesse público, poderia o Município elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e implantar a infraestrutura essencial, cobrando posteriormente os beneficiários (Brasil, 2017d).

Apesar de controversa em razão da centralização autoritária, contraditoriamente, o regramento de certa forma incentivava o compartilhamento das atribuições e responsabilidades relativas à regularização fundiária entre os entes públicos, desonerando os Municípios, que como visto anteriormente sofrem em sua maioria com a baixa capacidade administrativa para gerir a política urbana.

Com o art. 20 da Medida Provisória 996/20, retirou-se da Reurb-S a responsabilidade dos demais entes públicos, ficando a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial enquanto atribuição

exclusiva dos Município e Distrito Federal. Em compensação, incluiu-se a faculdade dos legitimados promoverem, às suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel (Brasil, 2020f).

Se a MP 996/20 já havia dado um passo significativo em direção à redução do papel do Estado, possibilitando a transferência de parte dos custos da regularização fundiária de interesse social aos promotores (dentre eles os próprios beneficiários), durante o processo legislativo de conversão na Lei nº 14.118/21 a situação se intensificou ainda mais. Emenda apresentada pelo Deputado Vinicius Poit, à época líder da bancada do Partido Novo na Câmara dos Deputados no Congresso Nacional, sugeriu a inclusão da possibilidade de ser a regularização fundiária promovida diretamente pela iniciativa privada, com custeio integral por parte dos beneficiários. Visando a sustentabilidade do empreendimento, o pagamento poderia ser parcelado e querendo, o ocupante poderia realizar a alienação fiduciária do imóvel visando reduzir os custos do financiamento dos serviços de regularização fundiária:

Pretendemos alterar a Lei nº 13.465/17, aperfeiçoando e dinamizando regularização fundiária no país. Abre-se a possibilidade de organização de processo autofinanciável, caso haja a perda de capacidade de investimento do Poder Público Municipal em conduzir um processo completo de regularização fundiária. Há também a possibilidade expressa de alienar fiduciariamente o imóvel. Assim, o proprietário poder adquirir crédito com melhores condições e menores taxas de juros (Brasil, 2020b, p.5).

Acolhendo parcialmente¹⁰⁰ a Emenda, o relator do Projeto de Conversão, o Deputado Isnaldo Bulhões Jr. destacou que a redação original da MP nº 996/2020 já previa aos legitimados a possibilidade de arcar com custos de projetos e documentos técnicos e que, sendo assim, a ampliação dessa faculdade às obras de infraestrutura daria maior flexibilidade e dinamismo à regularização fundiária, o que não muda o fato de que a obrigação originária de custear a Reurb-S continua sendo do Município (Brasil, 2020). Após aprovação e sanção, o art. 33 da Lei 13.465/17 passou a ter a seguinte redação:

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas. § 1º A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da

¹⁰⁰ Embora não se tenha, por ocasião da Lei nº 14.118/21, inserido dispositivo autorizando expressamente a possibilidade de dação do próprio imóvel em garantia aos serviços de regularização fundiária, essa lacuna foi preenchida recentemente por força da Lei 14.620/23, que promoveu diversas alterações na Lei 13.465/17. Dentre as mais relevantes, importa citar a inclusão da possibilidade de financiamento do projeto e das obras de infraestrutura com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), bem como por outras fontes de financiamento públicas, privadas ou internacionais (Brasil, 2023). Esse fato indica que, mesmo após o retorno do PT à Presidência a partir da vitória de Luís Inácio Lula da Silva nas Eleições de 2022, a inflexão ultraliberal segue avançando, especialmente pela via legislativa.

infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos: (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021): I - na Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021); II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados; e; III - na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.; § 2º Na Reurb-S, fica facultado aos legitimados promover, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial nos termos do § 1º do art. 36 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021) (BRASIL, 2017f).

Percebe-se, portanto, um inegável avanço progressivo no sentido tanto da intensificação da mercantilização quanto de incentivo à financeirização da moradia, com destaque inicial para as transformações promovidas nas legislações federais. Interpretamos essas transformações à luz da conjuntura recente de crise econômica, compreendemos compreender o modo específico com que a racionalidade neoliberal se impõe como lógica de gestão governamental.

Se por um lado, diante do crescimento da dívida pública e a queda de confiabilidade da economia nacional (especialmente relevante no contexto atual de mundialização do capital), a classe proprietária de ativos exige a adoção de medidas de austeridade, com a consequente redução da capacidade do Estado de realizar intervenções capazes de modificar substancialmente a realidade, por outro, o próprio Estado acaba por institucionalizar a lógica concorrencial, que passa a guiar a ação pública, redirecionando tanto a prestação de serviços quanto a execução de políticas para o setor privado, justificando tal medida no suposto ganho de eficiência¹⁰¹ possibilitada pelo mercado (Dardot; Laval, 2016).

Todos esses fatores estruturais e conjunturais são refletidos no Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional (RegMel), programa do Governo Jair Bolsonaro criado em 17 de dezembro de 2020 por meio da Resolução nº 225 do CCFDS e regulamentado pela Instrução Normativa nº 02 de 21 de janeiro de 2021 do Ministério do Desenvolvimento Regional. O RegMel visa conceder financiamento subsidiado para a execução de obras e serviços destinados à regularização de núcleos urbanos informais classificados pelo Município como de interesse social (Reurb-S) e obras de melhorias habitacionais para famílias com renda mensal de até R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

¹⁰¹ Segundo Dardot e Laval (2016, p.284) uma das premissas da “governança” “é que a gestão privada é sempre mais eficaz que a administração pública; que o setor privado é mais reativo, mais flexível, mais inovador, tecnicamente mais eficaz, porque é mais especializado, menos sujeito que o setor público a regras estatutárias” Entretanto, como apontam os autores, isso não quer dizer que o setor privado não fracasse tal qual o setor público, mas que os fracassos do mercado são preferíveis aos fracassos do Estado.

A análise dos sujeitos envolvidos e de suas atribuições permite perceber a reduzida participação e autonomia dos Municípios e Distrito Federal, com baixíssima margem decisória no Programa. Em relação à melhoria habitacional, em que pese caiba ao Município a seleção dos beneficiários, este deve obedecer aos critérios de elegibilidade e priorização preestabelecidos no Anexo VI da IN 02/20. Quanto à regularização, se não parte dele a seleção de núcleos e a propositura dos projetos de regularização, também não lhe cabe sequer o estabelecimento ou mesmo a sugestão de áreas prioritárias eventualmente já sondadas/avaliadas pelos órgãos locais ou a indicação de critérios complementares aos estabelecidos no desenho do programa, de modo a integrar eventuais conhecimentos acumulados na execução da política urbana local.

Em contrapartida, ganham protagonismo empresas e entidades privadas, responsáveis por selecionar o núcleo urbano informal e propor a estratégia de regularização fundiária, bem como realizar as obras e serviços necessários para a regularização, dentre outras atribuições. De acordo com o Secretário Nacional de Habitação, Alfredo Eduardo dos Santos, responsável pela formulação do programa, a ideia foi realmente utilizar a mesma dinâmica do PMCMV, em que a atuação junto ao setor privado em parceria com os governos locais permitiu superar o problema da baixa capacidade administrativa dos municípios, aumentando a velocidade de entrega das ações (CCFDS, 2021a).

Apesar de não haver qualquer restrição legal para tanto, salvo quando não for possível implementar medidas corretivas, o Programa estabelece em seu Anexo III não ser regularizável:

a. área sujeita a risco; b. Área alagadiça ou sujeita a inundações; c. Terreno que tenha sido aterrado com material nocivo à saúde pública; d. Terreno onde as condições geológicas não aconselham a edificação; e. Área de unidade de conservação de uso sustentável, salvo se contar com anuência prévia do órgão gestor da unidade; f. Área indispensável à segurança nacional ou de interesse da defesa; g. Área non aedificandi, destinada a viário estrutural, oleodutos, gasodutos ou quaisquer outras situações que não permitam ou aconselhem a edificação para fins de moradia (Brasil, 2021).

A esse respeito, há produção científica recente em que se propõe uma metodologia de mapeamento de áreas prioritárias para regularização justamente através do cruzamento de dados de fragilidade ambiental e pobreza, cujo aplicação pode contribuir para evitar eventos extremos (Santos Junior, 2019, p. 205). Assim, ao entender não regularizáveis áreas de risco ambiental, biológico, geológico etc., o Estado reafirma o caráter neoliberal e racista¹⁰² da intervenção,

¹⁰² A esse respeito, ver Goes *et al.* (2021) e Pólis (2023).

deixando de mobilizar recursos para o atendimento de núcleos urbanos informais que demandam maiores investimentos.

Nota Técnica intitulada “Análise preliminar da seleção de propostas do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela”, pesquisadores do IPEA, fundação vinculada ao Ministério da Economia, indicavam que um critério para a seleção de propostas de regularização de Núcleos Urbanos Informais parecia ser a “facilidade” na regularização fundiária através da seleção de propostas que tenham por objeto áreas já consolidadas, com traçado semelhante ao da cidade formal, com ocupações espaçadas em lotes bem definidos, com construções de qualidade aceitável, com infraestrutura básica e sem restrições relativas a proteção ou risco ambiental (Balbim; Krause, 2021, p. 11).

Apesar da pretensão de priorização de áreas de fácil regularização, conforme apontado na Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil, realizada em parceria pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), apenas 5% dos 4.968 Núcleos Urbanos Informais ocupados por população de baixa renda levantados no estudo estavam em condições de imediata titulação. Mesmo no cenário mais otimista, excluindo a variável “infraestrutura urbana básica”, ainda assim o percentual corresponderia a tímidos 20% dos Núcleos (Krause *et al.*, 2022, p. 112).

Por fim, cabe tecer algumas considerações quanto às especificidades do financiamento.

Fixou-se como teto do financiamento os valores de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) por lote para a regularização fundiária e R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais) por moradia. De acordo com o regulamento do programa, tanto o direito a participar do processo de seleção para serem beneficiadas com a melhoria habitacional quanto o direito ao título individual são condicionados à assunção adesão ao financiamento da regularização (CCFDS, 2020).

Já quanto ao valor de retorno do financiamento, buscando evitar o inadimplemento, substituiu-se o parcelamento pelo pagamento em parcela única nos descritos no Quadro 1:

Quadro 1 – Valor de Retorno do Financiamento

Regularização Fundiária		Melhoria Habitacional
Renda Familiar Mensal	Valor por Lote	Valor por Lote
Até R\$ 2.000,00	R\$ 50,00	1% do Valor de Financiamento individual, descontado o valor de retorno do financiamento da regularização fundiária.
R\$ 2.001,00 a R\$ 3.000,00	5% da RFM	
R\$ 3.001,00 a R\$ 5.000,00	7,5% da RFM	
R\$ 5.001,00 a R\$ 7.000,00	10% da RFM, limitado ao valor do financiamento contraído	
Acima de R\$ 7.000,00	100% do valor do financiamento contraído	

Fonte: Elaboração própria a partir da Resolução nº 225/20 do CCFDS.

É possível perceber nas últimas décadas uma clara mudança de qualidade quanto ao modo como as finanças incidem sobre a pobreza urbana através das possibilidades criadas pelas políticas públicas: antes classificados como “um-banked”, incapazes de arcar com as obrigações decorrentes do crédito e que em razão disso deveriam concentrar seus esforços no desenvolvimento de atividades produtivas e rentáveis no próprio setor informal, passam a ser vistas como “bankable” a partir da substituição do financiamento para aquisição de uma unidade habitacional pelo financiamento da regularização fundiária do imóvel ocupado, com a possibilidade das próprias famílias arcarem com todos os custos do processo, inclusive a infraestrutura básica necessária (Rolnik; Guerreiro; Santoro, 2024).

Essa mudança enfraquece a responsabilidade do Estado pelo investimento público e inaugurando uma visão que encara a regularização fundiária de assentamentos humanos como um serviço urbano qualquer, que pode ser prestado pelo setor privado e custeado pelos próprios beneficiários. Ademais, a diversificação das formas de endividamento é característica do atual modelo de política de regularização adotado no Brasil, diferindo dos programas de titulação em massa implementados em outros países: já não mais apenas um caminho para a facilitação do acesso ao crédito futuro, mas um meio direto de inserção no circuito formal de extração de renda pela via financeira (Rolnik; Guerreiro; Santoro, 2024).

Por fim, cumpre mencionar que apesar de ter sido criado em 17 de dezembro de 2020 no âmbito do CCFDS e regulamentado em 21 de janeiro de 2021 no Ministério do Desenvolvimento Regional, a efetivação das contratações do RegMel enfrentou atrasos significativos em razão da conjugação de fatores conjunturais e estruturais, quais sejam, a pandemia da Covid-19 (que, além de restringir a capacidade institucional dos entes federativos como um todo, impôs o redirecionamento de boa parte dos recursos públicos para as áreas da

saúde e assistência social) e a necessidade de ajustes na regulamentação para atender às necessidades da Caixa Econômica Federal (CEF), respectivamente.

Assim, a única seleção realizada pelo Governo Jair Bolsonaro ocorreu somente em 2022, sendo recebidas 1.054 propostas para regularização da moradia de 468.128 famílias e 245 destas selecionadas, com previsão de investimento total de R\$ 418.296.128,00 (quatrocentos e dezoito milhões, duzentos e noventa e seis mil, cento e vinte e oito reais), R\$114.306.128,00 (cento e quatorze milhões, trezentos e seis mil, cento e vinte e oito reais) destes para regularização fundiária e R\$ 303.990.000,00 (trezentos e três milhões, novecentos e noventa mil reais) para a melhoria habitacional.

Embora a seleção de propostas tenha ocorrido ainda em 2022, a maioria das contratações não se concretizaram de imediato em virtude de problemas operacionais relacionados ao enquadramento das famílias, o que levou a sucessivas alterações do calendário de seleção e contratação das propostas.

Em janeiro de 2023, após o fracasso da tentativa de reeleição de Jair Bolsonaro, derrotado por Luís Inácio Lula da Silva, o Ministério das Cidades foi recriado e o programa teve sua gestão transferida da Secretaria Nacional de Habitação para a Secretaria Nacional de Políticas para Territórios Periféricos do Ministério das Cidades, nos termos do Decreto nº 11.333/2023 (Brasil, 2023).

Após um longo processo de reavaliação do programa junto à Caixa Econômica Federal, o regulamento do RegMel foi alterado pelas Instruções Normativas nº 32/2023 e 23/2024 do MCidades. Através da Portaria MCidades nº 418/2024 foi restabelecido o cronograma de atividades, com nova abertura de prazo para assinatura dos contratos por Agentes Financeiros, Agentes Promotores e famílias atendidas com a regularização fundiária.

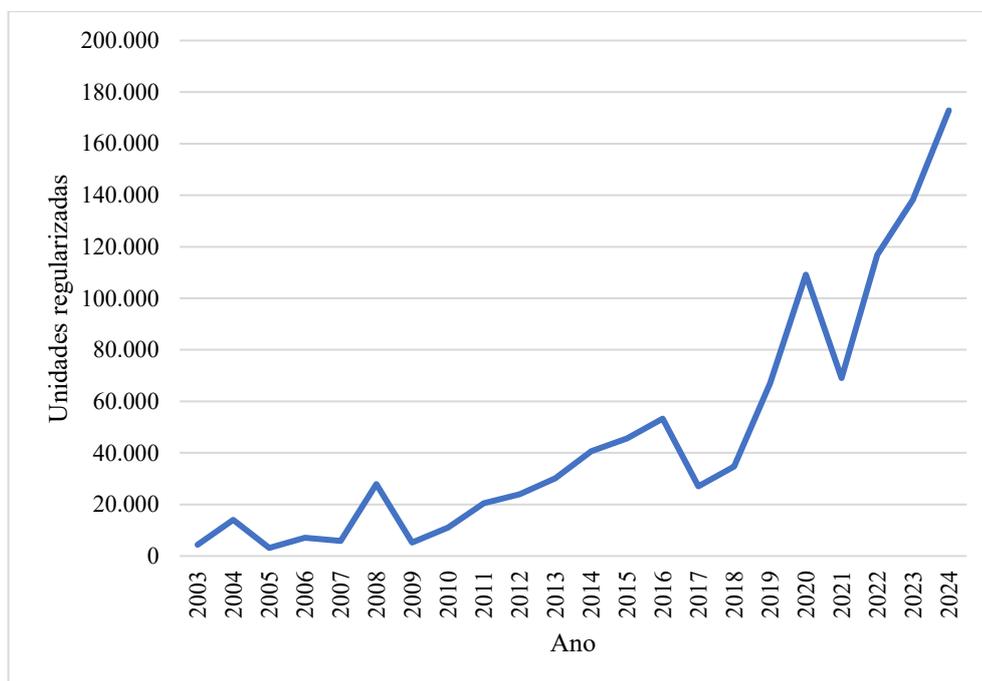
Por fim, recentemente, através da Resolução nº 245/2024, o Conselho Curador do FDS substituiu o RegMel pelo Programa Periferia Viva – Regularização e Melhorias, promovendo pequenas mudanças que de certo modo suavizam o modelo proposto pelo Governo Bolsonaro. No Periferia Viva famílias residentes em áreas inseridas em ZEIS passam a figurar expressamente entre os potenciais beneficiários de melhorias habitacionais (art. 7º, III). Passou-se a prever, também, a isenção do pagamento do valor de retorno do financiamento para famílias com membro beneficiário do Benefício de Prestação Continuada (BPC), participante do Programa Bolsa Família ou residentes em localidade sob situação de emergência ou estado de calamidade pública (CCFDS, 2024).

Apesar da Resolução CCFDS 245/2024 (Periferia Viva) ter revogado a Resolução CCFDS nº 225/2020 (RegMel), as contratações decorrentes da seleção anterior seguem regidas por esta normativa, exceto quanto a composição e limites do investimento (valores atualizados), isenção do valor do retorno do financiamento e denominação e logomarca do Programa, que utilizarão a designação Periferia Viva Regularização e Melhorias em documentos e materiais de divulgação. Assim, os valores já depositados sob a forma de caução por beneficiários serão devidamente devolvidos, nos termos do art. 33 da referida norma (Brasil, 2024).

Não obstante essas modificações, a dinâmica segue basicamente a mesma direção do RegMel, com transferência de atribuições e responsabilidades do Estado para a iniciativa privada, responsável por propor a estratégia de regularização fundiária e a seleção de famílias e domicílios para receber melhorias habitacionais, além de efetivamente realizar os serviços e obras de regularização e melhorias habitacionais, tudo com a observância dos reduzidos valores estabelecidos como teto pela política pública, muito inferiores ao custo necessário para a construção de novas unidades ou mesmo de uma regularização plena integral.

Apesar de momentaneamente frustrada a expectativa de titular imóveis inseridos em assentamentos urbanos informais em larga escala de forma célere e pouco custosa através programa de regularização fundiária urbana de abrangência nacional, a simples leitura dos dados relativos à quantidade de regularizações, unidades regularizadas e unidades registradas no meio urbano disponíveis no sítio eletrônico do SAEC/ONR permite visualizar o impacto da inflexão ultraliberal na questão fundiária brasileira (Gráfico 10).

Gráfico 10 – Unidades urbanas regularizadas de 2003 a 2024



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Sistema de Atendimento Eletrônico Compartilhado (SAEC)/ONR, 2025.

Apesar do crescimento espantoso da regularização fundiária, os números ainda correspondem a apenas uma pequena fração do universo de assentamentos urbanos informais, o que indica a probabilidade de a regularização fundiária urbana seguir na agenda governamental.

Ademais, é fácil perceber que apesar do retorno do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República, a inflexão ultraliberal ora apontada está longe de ser superada.

Com a recriação do Programa Minha Casa Minha vida pelo Governo Lula por meio da Medida Provisória nº 1.162/2023, o Congresso Nacional teve mais uma vez a chance de aprofundar ainda mais em direção à financeirização da moradia.

Durante a conversão da referida medida na Lei nº 14.260/2023 aproveitou-se para incluir na Lei 13.456/17 a possibilidade do órgão público competente financiar obras de infraestrutura e as melhorias habitacionais dos projetos de regularização com recursos públicos ou privados (dentre eles recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), bem como por outras fontes de financiamento públicas, privadas ou internacionais).

Além da previsão de restituição integral dos valores disponibilizados, inovou-se, ainda, ao permitir que as operações financeiras das obras de infraestrutura e melhorias habitacionais na Reurb possam ser garantidas por todas as modalidades previstas para o financiamento imobiliário, quais sejam: hipoteca; cessão fiduciária de direitos creditórios decorrentes de contratos de alienação de imóveis; caução de direitos creditórios ou aquisitivos decorrentes de contratos de venda ou promessa de venda de imóveis; e alienação fiduciária de coisa imóvel, nos termos do art. 17 da Lei 9.514/97, devendo, ainda, serem incluídas na Certidão de Regularização Fundiária (CRF) (art. 37, Lei 13.465/2017).

Assim, embora este estudo tenha se concentrado na análise normativa e estrutural da política fundiária urbana no plano federal, impõe-se a realização de novas pesquisas visando aprofundar o conhecimento sobre os efeitos da aplicação dessa política em escala local, considerando as especificidades de implementação nos Municípios, bem como ponderar os limites e possibilidades de luta e resistência contra as investidas do capital.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo central analisar o papel da regularização fundiária urbana na política habitacional brasileira a partir da inflexão ultraliberal, evidenciada nos governos Michel Temer e Jair Bolsonaro. Essa inflexão marcou uma ruptura com o arcabouço normativo e institucional construído na esteira da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que, embora com limites, buscavam estruturar uma política urbana orientada pelo direito à cidade, pela função social da propriedade e pela democratização do acesso ao solo urbano.

Partindo da compreensão crítica do espaço urbano como produto social e mercadoria, a pesquisa procurou desvendar as determinações históricas, políticas e econômicas que moldam a política fundiária em sua forma contemporânea.

Como ponto de partida, investigando o direito de propriedade privada individual e absoluto da terra – que se apresenta tanto como causa quanto consequência última da regularização fundiária – percebemos que apesar da aparência, ele não é natural, mas uma construção histórica espacialmente localizada. Apesar de surgir durante a transição do feudalismo para o capitalismo na Europa, com o colonialismo a propriedade privada foi imposta a diversas formações sociais na tentativa de fazer surgir nestas as condições necessárias exigidas para o desenvolvimento do modo de produção capitalista. Dentre essas condições, a restrição ao livre acesso à terra e à subsistência para compelir ao assalariamento é central.

Nessa perspectiva, a produção capitalista do espaço, historicamente constituída pela mercantilização da terra e pela urbanização subordinada à lógica da acumulação, estruturou a base para as desigualdades de acesso à terra e à moradia que persistem nas cidades brasileiras. A dita informalidade urbana, por sua vez, é consequência tanto da incapacidade do mercado em prover habitação acessível à classe trabalhadora, quanto consequência da atuação limitada do Estado.

Todavia, por ser a cidade uma arena da luta entre diferentes interesses de classe, a regularização fundiária emerge não um mero instrumento técnico-jurídico, mas como expressão concreta dessas contradições: apesar de concebida como um instrumento de integração socioespacial, ela ganha espaço na política habitacional brasileira justamente durante a Ditadura Militar (1964-1985), erigida para impedir qualquer chance de pôr em prática as reformas de base, dentre elas a Reforma Agrária e a Reforma Urbana.

Nem mesmo as disposições constitucionais no sentido de condicionar o direito da propriedade privada da terra ao cumprimento de sua função social vem sendo suficiente para

infirmar sua pretensa absolutidade. Ainda hoje segue-se entendendo ilegal a ocupação da terra por quem faz a terra cumprir sua função social, ainda que não sendo proprietário. De maneira geral, a sociedade brasileira jamais conseguiu romper com o modelo de urbanização excludente e segregadora, apesar de, não obstante as armadilhas do texto, a Constituição Federal de 1988 oferecer base jurídica suficiente para tanto.

Nesse cenário, apesar da construção no plano conceitual e jurídico/normativo do paradigma da “regularização fundiária plena” – a regularização fundiária vem ocupando um lugar secundário na política habitacional brasileira nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal). Essa fragilidade reflete o panorama atual da descentralização administrativa prevista na Constituição de 1988, que atribuiu mais objetivamente aos municípios a responsabilidade pelo planejamento urbano sem garantir os recursos necessários para tal.

A oferta de políticas habitacionais está diretamente vinculada à existência de estruturas administrativas capacitadas, realidade distante da maioria dos municípios brasileiros, especialmente os menores e menos desenvolvidos. Embora o Ministério das Cidades tenha no passado promovido esforços para fortalecer governos locais, como a criação do SNHIS e do FNHIS, a adesão formal a esses sistemas não se traduziu em efetividade, com muitos conselhos e fundos municipais de habitação existindo apenas no papel.

Nas grandes cidades, onde a demanda por regularização é mais urgente, a implementação também enfrenta contradições. Embora programas como o PAC tenham investido em urbanização integrada, a dissociação entre regularização jurídica e intervenções urbanísticas tem sido frequente, reduzindo o processo à mera titulação sem transformações na infraestrutura. Além disso, a priorização de áreas já consolidadas exclui assentamentos mais precários, reforçando a seletividade da política pública.

Não bastasse isso, outra contradição reside na resistência dos próprios moradores à formalização. Muitos beneficiários, após realizadas as obras de infraestrutura, relutam em regularizar suas situações jurídicas, preferindo a ambiguidade que lhes permite evitar tributos e manter flexibilidade no uso do solo. Por outro lado, remoções em favelas já regularizadas demonstram que o direito de permanência na ocupação depende de um ato político, não decorrendo unicamente do reconhecimento formal da ocupação.

Ademais, identificou-se que a política urbana brasileira tem sido progressivamente capturada por uma racionalidade mercantil, cada vez mais subordinada aos interesses do capital rentista e financeiro.

Mesmo as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), criadas para proteger territórios populares, têm sido fragilizadas por alterações legislativas que flexibilizam parâmetros

urbanísticos, facilitando a valorização imobiliária e a expulsão de moradores de baixa renda. Essa dinâmica revela a falibilidade das medidas jurídicas locais de reserva de áreas para uso/ocupação por pobres urbanos, principalmente em um país com baixa cultura de respeito a segurança jurídica e em que o processo legislativo é invariavelmente pressionado por interesses econômicos privados.

No mesmo sentido, instrumentos como a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), inicialmente concebidos para garantir segurança jurídica da posse, foram convertidos em garantias para empréstimos, subordinando o direito à moradia a lógicas de mercado. Essa tendência, apesar de ser anterior à Lei nº 11.977/2009 foi por ela consolidada, uma vez que apesar de avançar no plano conceitual, manteve a propriedade privada como horizonte último da regularização, dando pouco destaque para a coletivização do direito à terra, reproduzindo a lógica individualista e facilitando sua conversão em ativo financeiro.

Recentemente, o golpe de 2016 marca uma ruptura do pacto de conciliação de classes que sustentou os governos petistas e abriu caminho para uma inflexão ultraliberal no Brasil. Inserido no contexto da crise estrutural do capitalismo agravada a partir de 2008, o golpe resultou da reorganização das frações burguesas que, articuladas a setores do aparato judicial, do Congresso Nacional e da grande mídia, promoveram a derrubada do governo Dilma Rousseff.

A chegada de Michel Temer à presidência representou a implementação imediata de um programa regressivo de reformas, condensado no documento “Uma Ponte para o Futuro”, que reposicionou o Estado como garantidor da austeridade fiscal, da segurança jurídica ao capital e da ampliação das fronteiras de acumulação.

No campo das políticas públicas, esse novo ciclo resultou em forte desmonte dos instrumentos redistributivos e participativos da Constituição de 1988. A EC 95/2016, que instituiu o teto de gastos, e reformas como a trabalhista e a previdenciária evidenciam a ofensiva contra os direitos sociais. A política urbana foi profundamente reconfigurada, com o esvaziamento de iniciativas como o PAC e a Faixa 1 do PMCMV e a subordinação da regularização fundiária à lógica do mercado e da valorização fundiária.

Como ponto principal da análise desenvolvida, o presente estudo permitiu demonstrar que a regularização fundiária urbana, especialmente após a edição da Medida Provisória 759/2016 e sua conversão na Lei 13.465/2017, passou a operar sob a lógica predominante do capital rentista e da financeirização da terra urbana. Essa legislação instituiu um novo marco

legal que acelera a homogeneização do regime jurídico da terra, abrindo caminho para a conversão de territórios populares em ativos circuláveis no mercado imobiliário-financeiro.

Nesse novo arranjo institucional e ideológico, a titulação individual da propriedade transformou-se no eixo prioritário da política habitacional, suprimindo progressivamente os aspectos sociais, urbanísticos e ambientais que compunham a abordagem multidimensional da regularização fundiária plena. A ênfase na titularização atende à lógica da segurança jurídica da propriedade privada, demandada por agentes do mercado, enquanto os princípios da função social da propriedade, da participação popular e do planejamento urbano integrado são relegados a segundo plano ou completamente ignorados.

A pesquisa evidenciou que essa inflexão normativa e programática está ancorada em um projeto político mais amplo de desmonte de garantias sociais e reconfiguração do papel do Estado, orientado por preceitos ultraliberais de desregulação, privatização e financeirização dos bens comuns. Trata-se de uma estratégia de acumulação por despossessão, na qual direitos coletivos são sistematicamente subordinados à racionalidade do mercado. No caso brasileiro, essa reconfiguração se insere em um contexto de crise fiscal do Estado e crescente subordinação das políticas públicas à lógica dos investimentos privados, especialmente em áreas urbanas de grande valorização.

A eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, deu continuidade e aprofundou essa agenda, aliando ultraliberalismo e autoritarismo. Sob influência do bolsonarismo e do capital financeiro, o Estado passou a operar de forma ainda mais subordinada aos interesses do mercado. Com a Medida Provisória 996/20, criou-se a possibilidade de a regularização fundiária ser inteiramente custeada por seus próprios beneficiários, passando a regularização a ser não apenas um meio para facilitar a extração de renda das famílias titulada pela via financeira, mas o mecanismo de endividamento em si (Brasil, 2020f).

Por todo o exposto, percebe-se que embora a Constituição Federal de 1988 tenha introduzido importantes inovações em termos de direitos urbanos e função social da propriedade, a implementação desses princípios atualmente está fortemente condicionada por relações de poder que privilegiam a propriedade privada e os interesses do capital fundiário e financeiro. A fragilidade do pacto constitucional diante da ofensiva ultraliberal nos mostra que nenhuma regulação jurídica é suficiente para garantir direitos sociais sem que haja o enfrentamento das estruturas de dominação que permeiam o Estado e o mercado.

Apesar de frustrada a expectativa de titular imóveis inseridos em assentamentos urbanos informais em larga escala de forma célere e pouco custosa através do Programa de Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais, de abrangência nacional, a mudança no

âmbito jurídico-normativo parece ter sido suficiente para provocar um aumento significativo na quantidade de regularizações fundiárias urbanas, no número total de unidades habitacionais urbanas regularizadas e também no número de unidades habitacionais urbanas efetivamente registradas a partir de 2018. Esse fato mostra que mesmo diante da ainda baixa capacidade administrativa de boa parte dos entes da federação, a regularização fundiária por mera titulação vem sendo amplamente difundida e implementada.

Assim, uma vez que o presente estudo se concentrou na análise normativa e estrutural da política fundiária urbana no plano federal, impõe-se a realização de novas pesquisas visando aprofundar o conhecimento sobre os efeitos da aplicação dessa política em escala local, considerando as especificidades de implementação nos Municípios, bem como ponderar os limites e possibilidades de luta e resistência contra as investidas do capital.

Reforça-se, portanto, através do presente estudo a necessidade contínua de análises e estudos que articulem a compreensão das políticas públicas com os fundamentos da economia política e as disputas de classe inscritas no espaço urbano. É imprescindível resgar o sentido emancipatório das lutas pelo direito à moradia e à cidade, bem como insistir no papel do Estado como garantidor da justiça social, tendo sempre em vista que as conquistas no Direito não são o fim, mas um meio para a construção de uma sociedade cada vez mais livre, justa e solidária.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P.. A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 25, 2007. DOI: 10.22296/2317-1529.2007v9n2p25. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/181>. Acesso em: 7 out. 2024.

_____. **Mercado Informal de Solo e Estrutura Urbana**, 2016. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/es/publications/multimedia/mercado-informal-solo-e-estrutura-urbana/> Acesso em 08 fev. 2023.

ALFONSIN, B. M.. A questão fundiária mais atual que nunca: O fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos para a retomada da democratização do acesso à terra no país. In: **Questões, desafios e caminhos** [recurso eletrônico] / organização Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

_____. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel (Org.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 69-98.

ALFONSIN, B. M.; LOPES, D. C.; GUIMARÃES, F. M.; MARIUSSI, I. F.; BERNI, P. E.; PEREIRA, P. P. F.. Descaracterização da Política Urbana no Brasil: desdemocratização e Retrocesso. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 7, n. 16, 2020a. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45337>. Acesso em: fev 2025.

ALFONSIN, B. M.; PEREIRA, P. P. F.; LOPES, D. C.; ROCHA, M. A.; BOLL, H. C.. 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**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 168–193, 2020b. DOI: 10.12957/rdc.2019.37245. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/37245>. Acesso em: 9 mar. 2025.

ALVARENGA, L. C.. **A Regularização fundiária de interesse social em loteamentos urbanos: análise à luz da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009** / Luiz Carlos Alvarenga. Belo Horizonte, 2010. 162f.

AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1ª edição. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital, 2015.

ANTONUCCI, D.; PRESTES, M. F.; SAMORA, P. R.; ZUQUIM, M.de L.. Da luta pela moradia à urbanização de assentamentos precários: a política habitacional no Brasil. In: ZUQUIM, M. L.; MAZO, L. M. S.; MAUTNER, Y. (Org.). **Barrios populares Medellín: favelas São Paulo**. 1ed.São Paulo: FAUUSP, 2017, v. 1, p. 48-65.

ANTUNES, R.. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 9. ed. São Paulo: Cortez / Unicamp, out. 2003.

_____. **Os sentidos do trabalho** - ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

ANTUNES, R.; PRAUN, L.. A aposta nos escombros: reforma trabalhista e previdenciária: a dupla face de um mesmo projeto. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, Campinas, v. 2, n. 1, p. 56-81, 2019.

ARANTES, O. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.) **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 11-74.

ARANTES, P., FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. **Correio da Cidadania**, 2009. Disponível em: http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=66&Itemid=171 Acesso em: 11 nov 2022.

ARAUJO, C. C.; SOUSA, S. M. P. S.. Os desafios do enfrentamento a pobreza no contexto da ofensiva liberal conservadora. In: **Políticas públicas: temas e questões afins**/ Maria de Socorro Sousa de Araújo; Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira - São Luís: EDUFMA, 2018, p.35-51.

ARRETCHE, M., CORDEIRO, B., FUSARO, E., DIAS, &. BITTAR, M.. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a Política Habitacional**. Secretaria Nacional de Habitação. São Paulo/Brasília: CEM / CEBRAP-SNH / MCidades. 2012.

ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D.; FUSARO, E.. **Capacidades Administrativas, déficit e efetividade na Política Habitacional**. Secretaria Nacional de Habitação. São Paulo/Brasília: CEM / CEBRAP-SNH / MCidades. 2007.

BALBIM, R.; KRAUSE, C.. **Análise preliminar da seleção de propostas do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela**. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11202/1/NT_Analise_preliminar_Publicacao_Preliminar.pdf Acesso em: 11 nov 2022.

BAJPAI, J. N.; MUZZINI, E. **Las ciudades como aceleradoras del crecimiento: Fomentando políticas exitosas de desarrollo nacional y urbano**. Quito: CAF, 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **O que é cidadania financeira?** definição, papel dos atores e possíveis ações. Brasília, 2018a. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/Informacoes_gerais/conceito_cidadania_financeira.pdf Acesso em: 10 jul. 2025.

_____. **Relatório de Cidadania Financeira de 2018**. Brasília, 2018b. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/nor/releidfin/index.html> Acesso em: 10 jul. 2025.

_____. Resolução nº 3.259, de 28 de setembro de 2004. Altera o registro contábil dos recursos recebidos pelos grupos de consórcios em formação. Brasília, 2004. Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2005/pdf/res_3259_v2_1.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

BANCO MUNDIAL. Ciudades competitivas para empleos y crecimiento: qué, quién y como, 2015. Disponível em:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/691841467992491102/pdf/101546-REVISED-SPANISH-Box394856B-PUBLIC-Report-Spanish.pdf> Acesso em: 09 jul. 2025.

_____. Economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform. Washington, DC, 2005. Disponível em:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/664481468315296721/pdf/32692.pdf> Acesso em: 09 jul. 2025.

_____. Housing Enabling Markets to Work. Washington-DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 1993. Disponível em:

<http://documents.worldbank.org/curated/pt/387041468345854972/Housing-enabling-markets-to-work> Acesso em: 11 jul. 2024.

_____. Retomando o caminho para a inclusão, o crescimento e a sustentabilidade: relatório N° 101431-BR: Brasil - Diagnóstico sistemático de país. Washington, DC: Banco Mundial, 2016.

BARBOSA, R.; SOUZA, P.; SOARES, S.. **Distribuição de renda nos anos 2010**: uma década perdida para desigualdade e pobreza. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — Ipea, Texto para discussão, 2020.

BECHTLUFFT, B. P. **O vazio da terra**: análise dos debates parlamentares em torno à proposta colonizatória da lei n. 601/1850 (1842-1850) Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Internacional (Uninter): Curitiba, 2018.

BEHRING, E. R.. **Política social no capitalismo tardio**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BELLO, C. A.. Relações entre a financeirização e as políticas sociais no Brasil. In: LAVINAS, Lena *et al.* (Orgs.). **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade**. São Paulo: Contracorrente, 2024. p. 1309-1338.

BENZAQUEN, G.. O estímulo do governo Michel Temer à financeirização da pobreza. **Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 2, jul./out., p.399–436, 2022. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/revcienso/article/view/71799>>. Acesso em: 03 set. 2023.

BETARELLI JUNIOR, A. A.; SIMÕES, R. F.; MONTE-MÓR, R. L. Urbanização extensiva e o processo de interiorização do estado de São Paulo: um enfoque contemporâneo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 15, n. 2, nov., 2013.

BEZERRA, M. C. L.; CHAER, T. M. S. **O que avançou na regularização fundiária urbana**: conceitos, marco legal, metodologia e prática. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020. 220 p.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Aqui tem Transparência para você. Quem são os nossos 50 maiores tomadores de recursos. Disponível em:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/maiores-clientes#> Acesso em 28/10/2024.

BONDUKI, N.. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, Lei do inquilinato e difusão da casa própria. Estação Liberdade: São Paulo, 2002.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 2633, 2020a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252589>. Acesso em 30 set. 2021.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão Mista da Medida Provisória nº 996, de 2020. Emenda Aditiva nº 56, de 2020. Autor: Deputado Federal Vinicius Poit – NOVO/SP. 2020b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1926694&filenome=EMC%2056/2020%20MPV99620%20=%3E%20MPV%20996/2020 Acesso em: 11 jul. 2025.

_____. _____. Comissão Mista da Medida Provisória nº 996, de 2020. Parecer proferido em Plenário à MPV nº 996, de 2020. Autor: Relator, Dep. Isnaldo Bulhões Jr. (MDB-AL). 2020c. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1926694&filenome=EMC%2056/2020%20MPV99620%20=%3E%20MPV%20996/2020 Acesso em: 11 jul. 2025.

_____. _____. Projeto de Lei 413, 2020. 2020d. Disponível em <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2238009>. Acesso em 30 setembro de 2021.

_____. _____. Comissão Mista da Medida Provisória nº 759, de 2016. Emenda nº 11, de autoria do Deputado Rubens Bueno (cidadania/PR). 2017a.

_____. Congresso Nacional. Comissão Mista da Medida Provisória nº 759, de 2016. Voto em separado da Sra. Deputada Luiza Erundina e Sr. Deputado Edmilson Rodrigues, 2017b.

_____. _____. Comissão Mista da Medida Provisória nº 759, de 2016. Parecer (CN) nº 1, de 2017. 2017c.

_____. Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS. Resolução nº 460, de 14 de dezembro de 2004. Estabelece diretrizes para a aplicação dos recursos e elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, vigentes no período de 2005 a 2008. Brasília, 2004a. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/Resolucoes/10._Resolucao_CCFGTS_n_460_de_14_de_dezembro_de_2004.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 jul. 2025.

_____. Decreto Lei nº 59.917 de 30 de dezembro de 1966. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-59917-30-dezembro-1966-400520-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 19 fev. 2023.

_____. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm. Acesso em: 9 jul. 2025.

_____. Decreto nº 11.333, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Cidades e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11333.htm. Acesso em: 9 jul. 2025.

_____. Lei nº 581, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império e acerca das que são possuídas por título de sesmaria, sem preenchimento das condições legais, e das que, sendo devolutas, estejam ocupadas sem título, e dá outras providências. Coleção de Leis do Império do Brasil, parte 2, 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L0581.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

_____. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria, sem preenchimento das condições legais, e das que são simplesmente ocupadas por posse mansa e pacífica, sem outro título. Coleção das Leis do Império do Brasil, 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM601.htm. Acesso em: 8 jul. 2025.

_____. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui o Sistema Financeiro da Habitação, cria a Caixa Econômica Federal como seu agente principal, autoriza a criação de sociedades de crédito imobiliário e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, 1964a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, 1964b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

_____. Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Brasília, 1964c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília, 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 8 jul. 2025.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências., Brasília, 2001a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

_____. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação – REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras –

RECAP, o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para inovação tecnológica; altera e revoga dispositivos em várias leis; e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111196.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

_____. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636/1998, 8.666/1993, 11.124/2005, 10.406/2002 (Código Civil), 9.514/1997 e 6.015/1973, e aos Decretos-Leis nºs 9.760/1946, 271/1967, 1.876/1981 e 2.398/1987; prevê medidas para a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União. Brasília, 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

_____. Lei nº 11.763, de 1º de agosto de 2008. Dá nova redação ao § 2º-B do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o inciso XXI do caput do art. 37 da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da administração pública. Brasília, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111763.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 8 jul. 2025.

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm Acesso em 20 set. 2021.

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. 2017d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 07 dez 2021.

_____. Lei nº 13.813, de 9 de abril de 2019. Dispõe sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União, sobre a administração, a alienação e a gestão dos imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A.(RFFSA) e sobre a gestão dos imóveis da União e dá outras providências. 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113813.htm. Acesso em: 9 jul. 2025.

_____. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de

novembro de 1966; e dá outras providências. 2019c. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm Acesso em 15 set. 2021.

_____. Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020, Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União; altera as Leis n os 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 9.636, de 15 de maio de 1998, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 13.259, de 16 de março de 2016, e 10.204, de 22 de fevereiro de 2001, e o Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987; revoga dispositivos das Leis n os 9.702, de 17 de novembro de 1998, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 13.874, de 20 de setembro de 2019; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14011.htm. 2020e. Acesso em 10 set. 2021.

_____. Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera diversas legislações correlatas e revoga dispositivos da Lei nº 14.118/2021. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 14 jul. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114620.htm. Acesso em: 11 jul. 2025.

_____. Lembranças e apontamentos do governo provisório da Província de S. Paulo para os seus deputados mandadas publicar por ordem de sua Alteza Real, o Príncipe Regente do Brasil; a instâncias dos mesmos senhores deputados. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1821. Disponível em: <Disponível em: https://digital.bbm.usp.br/bitstream/bbm/4175/1/038774_COMPLETO.pdf>. Acesso em: 12 set. 2018.

_____. Medida Provisória nº 103, de 22 de janeiro de 2003. Cria o Ministério das Cidades e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/103.htm. Acesso em: 8 jul. 2025.

_____. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 12 dez 2021.

_____. Medida Provisória nº 852, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União, sobre a administração, a alienação e a gestão dos imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA, extingue o Fundo Contingente da Extinta RFFSA - FC e dispõe sobre a gestão dos imóveis da União. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv852.htm. Acesso em 20 set. 2021. 2018

_____. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, 2019d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv870.htm. Acesso em: 9 jul. 2025.

_____. Medida Provisória nº 910, de 24 de dezembro de 2019. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, dispondo sobre a regularização fundiária de áreas da União. Brasília,

2019e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv910.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

_____. Medida Provisória nº 915, de 27 de dezembro de 2019. 2019.f Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv915.htm, Acesso em 20 set. 2021.

_____. Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília, 2020f. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv996.htm. Acesso em: 9 jul. 2025.

_____. Medida Provisória nº 1.070, de 13 de setembro de 2021. Institui o Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública – Programa Habite Seguro; altera as Leis nº 8.677/1993, nº 10.188/2001, nº 11.124/2005 e nº 11.977/2009. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1070.htm. Acesso em: 9 jul. 2025.

_____. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, e dá outras providências. Brasília, 2001b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

_____. Ministério da Economia. Relatório de Avaliação - Programa Minha Casa Minha Vida. 2020h. Disponível em: < <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>>. Acesso em: 21 de abr. de 2024.

_____. Ministério da Fazenda. Receita Federal. Carga Tributária no Brasil 2022: análise por tributos e bases de incidências. Brasília, 2023.

_____. Ministério das Cidades. Habitar Brasil BID/IDB. Brasília, DF: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2007b.

_____. Instrução Normativa nº 23, de 25 de outubro de 2024. Altera a Instrução Normativa MDR Nº 2/2021 e a Instrução Normativa MCid Nº 32/2023, que regulamentam o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, destinado ao atendimento de necessidades habitacionais e à garantia da segurança na posse de moradia de famílias de baixa renda. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2024. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=469163>. Acesso em: 9 jul. 2025.

_____. Instrução Normativa nº 32, de 8 de agosto de 2023. Altera a Instrução Normativa MDR nº 2/2021, que regulamenta o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, destinado ao atendimento de necessidades habitacionais e à garantia da segurança na posse de moradia de famílias de baixa renda, e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2023. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=448709>. Acesso em: 9 jul. 2025.

_____. Portaria nº 326, de 18 de julho de 2016. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/institucional/78-legislacao/portarias-cidades/4043-portarias-2016> Acesso em 11 nov 2022.

_____. Presidente Michel Temer ressalta ações em habitação do Ministério das Cidades em cerimônia de dois anos de governo. Notícias. 2018. Disponível em <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/presidente-michel-temer-ressalta-acoes-em-habitacao-do-ministerio-das-cidades-em-cerimonia-de-dois-anos-de-governo> Acesso em: 10 jul. 2025.

_____. Ministério do Desenvolvimento Regional. Gabinete do Ministro. Instrução Normativa nº 2, de 21 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/regularizacao-fundiaria-e-melhoria-habitacional> Acesso em: 11 nov 2022.

_____. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 21 de maio de 2019. Altera os arts. 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural. Senado Federal, Brasília, DF, 2019g. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136894>. Acesso em: 9 jul. 2025.

_____. Serviços e Informações do Brasil. Aderir ao Sistema Nacional de Interesse Social - SNHIS (SNHIS). Infraestrutura, Trânsito e Transportes. Habitação. Habitação Popular, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/aderir-ao-sistema-nacional-de-interesse-social-snhis> Acesso em 10 jul. 2025.

_____. STF - Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5787. Requerente: Partido dos Trabalhadores – PT. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 2017e. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531> Acesso em: 11 jul. 2025.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5883. Requerente: Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, ajuizada em 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200> Acesso em: 11 jul. 2025.

_____. Informação à Sociedade. RE 860.631 (Tema 982). Procedimento para a retomada do imóvel do devedor que deixa de pagar o financiamento, 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE860.631InformaoSociedadev2.pdf> Acesso em: 08 jul 2025.

BRENNER, N.. **Espaços da urbanização**: o urbano a partir da teoria crítica / Neil Brenner. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.

_____. Máquinas de crescimento urbano – mas em que escala?. IN: **As metrópoles e o capitalismo financeirizado**. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro [org.]. 1. Ed. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles. 2020.

BRUZACA, R. D.; SOUSA, A. V. S.. **Direito achado na ilha**: tutela jurídica da posse no contexto de conflito fundiário coletivo urbano no município de Paço do Lumiar/MA. São Luís: PAJUP, 2018. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/373757924/Direito-Achado-Na-Ilha>. Acesso em: 10 Out. 2018.

BURNETT, F. L.. Estatuto da Cidade, Movimentos Sociais e Universidade: Porque mudar o Planejamento Urbano no Brasil. In: **Anais da II Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís, 2005.

CALDERON COCKBURN, J.. Titulación de la propiedad y mercado de tierras. **EURE** (Santiago), Santiago, v.37, n.111, p.47-77, mai. 2011. Disponível em: [.https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612011000200003](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612011000200003) Acesso em fev. 2025.

CANO, W.. Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n.27, 2010: 29-57.

_____. **Raízes da concentração industrial em São Paulo** / Wilson Cano. 5. ed. – Campinas, SP: Unicamp. IE, 2007.

CARDOSO, A. L.; BELTRÃO, A.; D’OTTAVIANO, C.; ALENCAR, L.; JAENISCH, S. T. VELASCO, T. (2022). Habitação social, reforma urbana e direito à cidade: desafios e alternativas. In Ribeiro, Luiz Cesar Queiroz (org.). **Reforma Urbana e Direito à Cidade. Questões, Desafios e Caminhos**. Rio de Janeiro: Letra Capital, pp. 57-80.

CARLOS, A. F. A.. Metamorfoses urbanas. **GeoTextos**, [S. l.], v. 3, 2008. DOI: 10.9771/1984-5537geo.v3i0.3051. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/3051>. Acesso em: 8 jan. 2025.

CARPINTERO, G.. **O lugar guardado à regularização fundiária de interesse social na política nacional urbana: o Programa Papel Passado no estado de São Paulo**. 2017. 224 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2017.

_____. **O Programa Papel Passado no Estado de São Paulo: balanço da execução e entraves**. In: Cleandro Krause; Rosana Denaldi. (Org.). Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. 1aed. Brasília: IPEA, 2022, v. -, p. 313-342.

CARVALHO JUNIOR, P. H. .. **Panorama do IPTU: um retrato da administração tributária em 53 cidades selecionadas. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9313/1/td_2419.pdf Acesso em 27/01/23.

CARVALHO, G.C.. Uma análise da aplicação do Programa Federal Papel Passado no Estado de São Paulo. **ANAIS do II URB Favelas**. Rio de Janeiro: 2017.

CARVALHO, L.. **Valsa Brasileira: Do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 1ª ed., 2018.

CASTELLS, M.. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CAVALCANTE, José Luiz. A lei de terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do estado sobre a terra. In: **Revista Histórica**, São Paulo, ed. n°2 jun 2005. Disponível em:

<<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/>>. Acesso em: 19 set. de 2018.

CCFDS – Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social. Ata da 56ª Reunião Ordinária, realizada em 18 de agosto de 2021. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-curador-do-fundo-de-desenvolvimento-social/atas-de-reuniao/AtadeReunio56.pdf> Acesso em: 08 jul 2025.

_____. Resolução nº 118, de 13 de dezembro de 2007. Estabelece critérios para aquisição de cotas do Fundo de Desenvolvimento Social de titularidade de instituições financeiras. Diário Oficial da União, seção 1. Brasília, 2007.

_____. Resolução nº 225, de 17 de dezembro de 2020. Aprova o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, 2020.

_____. Resolução nº 228 de 27 de agosto de 2021. Estabelece condições especiais para o resgate de cotas do Fundo de Desenvolvimento Social oriundas da extinção dos Fundos de Aplicação Financeira. 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-228-de-27-de-agosto-de-2021-341343276> Acesso em: 08 jul 2025.

_____. Resolução nº 245, de 27 de novembro de 2024. Aprova o Programa Periferia Viva - Regularização e Melhorias. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-curador-do-fundo-de-desenvolvimento-social/resolucoes/2024/Resolucao_CCFDS_n_245_de_27_de_novembro_de_2024_Resolucao_CCFDS_n_245_de_27_de_novembro_de_2024_DOU_Imprensa_Nacional.pdf Acesso em: 08 jul 2025.

CHANG, H.-J.. **23 coisas que não nos contaram sobre o capitalismo**; tradução Claudia Gerpe Duarte. São Paulo: Cultrix, 2013.

_____. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica; tradução Luiz Antônio Oliveira de Araújo. - São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHESNAIS, F.. **Finance Capital Today**: Corporations and Banks in the Lasting Global Slump. Leiden; Boston: Brill, 2016.

CILENTO, B. P.; SANTOS JUNIOR, W. R.. Reurb-s e o direito à insurgência. In: **III Simpósio Nacional de Gestão e Engenharia Urbana (Singeurb)**, 2021, Maceió. Anais... Porto Alegre: ANTAC, 2021. p. 510-516. Disponível em: <https://eventos.antac.org.br/index.php/singeurb/article/download/1150/1623/5020> Acesso em: 16 fev. 2025.

CMAP – Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Relatório de Avaliação Programa Minha Casa, Minha Vida Ciclo 2020. Brasília: ME, 2021.

CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nosso futuro comum. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1992.

COMPARATO, F. K.. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: **A questão agrária e a justiça**. STROZAKE, Juvelino José (Org.). - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 138/149.

CORREIA, A. F.. Constitucionalização do Direito à Cidade: Direito Fundamental à Moradia Adequada. In: AZEVEDO, F. O.; MELO, M. A. B.. (Coord) **Direito Imobiliário: escritos em homenagem ao professor Ricardo Pereira Lira**. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. Regularização urbanística sustentável: a possibilidade de fomento local ao uso de energia solar em assentamentos precários. In: MOURA, E.; VAL, E.; MOTA, M.; BAPTISTA, P.. **Direito Público: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2017.

COUTINHO, L.. Hernando de Soto e a sua tentativa de solucionar o mistério do desenvolvimento. **Revista Direito GV**, v. 6, n. 1, p. 313–320, jan. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/tdKHH4NVWthd85HHVsvqXrG/> Acesso em: 16 fev. 2025.

DARDOT, P.; LAVAL, C.. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

DAUD, S. S.. **O direito à moradia adequada através dos instrumentos urbanísticos de regularização fundiária, a partir da Lei nº 11.977/2009** / São Cristóvão/SE, 2015. 80f.

DAVIS, M.. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

DEÁK, C.. **Em busca das categorias da produção do espaço**. São Paulo: Annablume, 2016.

DENALDI, R.. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DOWBOR, L.. **A era do capital improdutivo – a nova arquitetura do poder: dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta**. São Paulo: Outras Palavras & Autonomia Literária, 2017.

ENGELS, F.. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução B. A. Schumann; supervisão, apresentação e notas José Paulo Netto. - [Edição revista]. - São Paulo : Boitempo, 2010.

_____. **Sobre a questão da moradia**. Tradução Nélio Schneider. - 1. ed. - São Paulo: Boitempo, 2015.

ESFERA BRASIL. **Moradia e segurança nas cidades brasileiras**. Instituto Esfera [online]. 2023. Disponível em: https://esferabrasil.com.br/aconteceu_na_esfera/moradia-e-seguranca-nas-cidades-brasileiras/ Acesso em: 08 jul 2025.

FAGNANI, E.. Implosão das pontes para o desenvolvimento. In: **A classe trabalhadora e a resistência ao golpe de 2016** / Gustavo Teixeira Ramos... [et al.] (orgs). — Bauru: Canal 6, 2016. p.81-92.

FANTON, H.. O Consenso de Wall Street na produção das cidades e a emergência do urbanismo neoliberal-autoritário no Brasil. In: **Financeirização: crise, estagnação e**

desigualdade / organização Lena Lavinas [et al.]; co-editor Centro Internacional Celso Furtado. -- São Paulo: Editora Contracorrente, 2024.

FARIAS, F. B.. Na direção de uma nova economia: para a crítica ao social-liberalismo brasileiro. Outubro: **Revista de Política**, n. 9, 2003. Disponível em: <https://outubrorevista.com.br/revista/edicao-09/>. Acesso em: 10 jul. 2025.

_____. **Estado capitalista contemporâneo**: para a crítica das visões regulacionistas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social. Demonstrações Contábeis 2021. Brasília: Caixa Econômica Federal (administrador), 2021. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-curador-do-fundo-de-desenvolvimento-social/relatorios-e-demonstracoes-contabeis/Relatorio_FDS_2021.pdf Acesso em: 08 jul 2025.

FEBRABAN. Endividamento e Inadimplência das Famílias – contexto e evolução recente, 2022. Disponível em: <https://portal.febraban.org.br/pagina/3141/26/pt-br/apresentacoes-setor-bancario> Acesso em: 08 jul 2025.

FERNANDES, E.. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017. In: **Revista Brasileira de Direito Urbanístico** | Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 9-24, jul./dez. 2022.

_____. Entrevista com Edésio Fernandes. [entrevista concedida a Betânia Alfonsin e Nelson Saule Júnior]. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 8-18, 2021.

_____. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. In: **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v. 7, n. 42, p. 48-57, nov./dez. 2008.

_____. Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización. In: **Perspectivas urbanas**: temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

_____. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FERNANDES, F.. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

FERREIRA, P. E. B.. **O filé e a sobra**. As favelas no caminho do capital imobiliário. Tese (Doutorado), 280 f. FAUUSP: São Paulo, 2017.

FERREIRA, R. F.. **Autogestão e habitação**: entre a utopia e o mercado. Tese (Doutorado) - Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

FIX, M.. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2011. 263p.

_____. **Parceiros da exclusão**: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

FIX, M.; ROYER, L. O.; OLIVEIRA, M. R.. Entre a Política Habitacional e o real estate: endividamento, inadimplência e circuito financeiro-imobiliário. In: **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade** / organização Lena Lavinas [et al.]; co-editor Centro Internacional Celso Furtado. -- São Paulo: Editora Contracorrente, 2024.

FIX, M.; VENTURA NETO, R.. Capital mercantil, circuito imobiliário e crise urbana. In: **Wilson Cano**. A questão regional e urbana no Brasil. 1ed. Santos, Adroaldo Quintela; Galvão, Antonio Carlos; Bolaño, César Ricardo, Patrício, Cid Olival; Macedo, Mariano; Oliveira, Nelson Victor. (Org.). São Paulo: Associação Brasileira dos Economistas pela Democracia; Fundação Perseu Abramo; Expressão Popular, 2021, v. 1, p. 308-336.

FONSECA, R. M.. A “Lei de Terras” e o advento da propriedade moderna no Brasil. In: **Anuário Mexicano de Historia del Derecho**. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas Unam, n. 17, p. 97-112, 2005.

FOUCAULT, M.. **A verdade e as formas jurídicas**. Tradução Eduardo Jardim e Roberto Machado. Rio de Janeiro: Nau, 2013.

FREITAS, L. F. V.. Profavela: conquistas e limites do movimento favelado em Belo Horizonte na transição democrática na década de 1980. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 988–1022, 2018. DOI: 10.12957/rdc.2018.29374. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/29374>. Acesso em: 16 fev. 2025.

FURTADO, C.. **Formação econômica do Brasil** / Celso Furtado. -32. ed Companhia Editora Nacional, 2003.

GOES, F. L. et al. (org). **Atlas das periferias no Brasil**: aspectos raciais de infraestrutura nos aglomerados subnormais. Rio de Janeiro: IPEA: 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11050/1/Atlas_das_periferias.pdf Acesso em: 12 nov 2022.

GOMES, A. L.. **O direito à moradia por meio do processo de regularização fundiária de assentamentos urbanos**: a legitimação de posse como instrumento de integração à cidade. Tese (Doutorado), 291 f. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, 2015.

GONÇALVES, N. L.; COSTA, F. C.. Zonas Especiais de Interesse Social: novas fronteiras de acumulação urbana?. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**. Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 35-62, jan./jun. 2023.

GONÇALVES, R. S.; SANTOS, C. R.. Gestão da informalidade urbana e tolerância precária: uma reflexão crítica em torno dos sentidos implicados em projetos de regularização fundiária. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 23, 2021.

GORENDER, J.. A forma plantagem de organização da produção. In: **A questão agrária no Brasil: O debate na esquerda – 1960-1980/** João Pedro Stedile (org); Douglas Estevam (assistente de pesquisa)--2. ed.—São Paulo: Expressão Popular, 2012.

_____. Gênese e desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro. In: **A questão agrária no Brasil: O debate na década de 1090/** João Pedro Stedile (org); -1. ed.—São Paulo: Expressão Popular, 2013.

GOWAN, P.. **A roleta global: uma aposta Faustiana de Washington para a dominação do mundo.** Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

GRANJA, L. S.; MAGALHÃES, A. F.. Condições de viabilidade para a regularização fundiária plena: uma problematização a partir da experiência de Juiz de Fora (MG). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 23, 2021.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 69, p. 85 - 122, 2018. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3584>. Acesso em: 10 jul. 2025.

GUERREIRO, I. A.. Casa Verde e Amarela, securitização e saídas da crise: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento. **Revista Passapalavra**, 15 de dez de 2020, 15p. Disponível em: <https://passapalavra.info/2020/08/134088/> Acesso em: 09 jul. 2025.

GUERREIRO, I. A.; ROLNIK, Raquel. **Regularização Fundiária Verde e Amarela: endividamento e precariedade.** [S.I.]: labcidade, set/2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/regularizacao-fundiaria-verde-e-amarela-endividamento-e-precariedade/> Acesso em: 10 dez. 2020.

HABERMAS, J.. **Mudança estrutural da esfera pública: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HARVEY, D.. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana /** David Harvey; tradução Jeferson Camargo. - São Paulo: Martins Fontes - selo Martins, 2014.

_____. **O novo imperialismo.** Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

_____. **Os limites do capital** [recurso eletrônico] / David Harvey ; tradução Magda Lopes. - [1.ed.] - São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. Teoria da crise e a queda da taxa de lucro. **Geografares**, nº 28, abr, 2019. p.15–35.

HERMANY, R.; VANIN, F. S.. Análise crítica das mudanças promovidas pela Medida Provisória n.759/2016 na regularização fundiária da Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 482–516, 2017. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/27233/20470> Acesso em set 2022.

HOLSTON, J.. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. Tradução de Claudio Carina; revisão técnica de Luísa Valentini. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2013.

IAMAMOTO, M. V.. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, Ano. 2, n. 3 (jan/jul.2001). Brasília: ABEPSS, Graffline, 2001.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Aglomerados Subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Rio de Janeiro, RJ, 2020a.

_____. Censo Demográfico 2010: aglomerados subnormais: primeiros resultados. Rio de Janeiro, RJ, 2011.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2005. Rio de Janeiro, RJ, 2005. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html> Acesso em: 10 jul. 2025.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2008. Rio de Janeiro, RJ, 2008. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html> Acesso em: 10 jul. 2025.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2011. Rio de Janeiro, RJ, 2011. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html> Acesso em: 10 jul. 2025.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2017. Rio de Janeiro, RJ, 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html> Acesso em: 10 jul. 2025.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2020. Rio de Janeiro, RJ, 2020b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html> Acesso em: 10 jul. 2025.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Características gerais dos domicílios 2016. Rio de Janeiro, RJ, 2017.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Características gerais dos domicílios 2019. Rio de Janeiro, RJ, 2020c.

JARDIM, E., LORRANY, L.. **Evolução recente do mercado de crédito imobiliário no Brasil**. Radar, 63. 2020. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/radar/200818_radar_63_artigo_02.pdf Acesso em: 09 jul 2025.

JONES, G.. Perspectivas políticas comparativas de la reforma del mercado de la tierra urbana. In: **Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina**. Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

KLINTOWITZ, D.. Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista?. **Cadernos Metrópole**, v. 18, n. 35, p. 165–190, jan. 2016.

KLINTOWITZ, D.; VANNUCHI, L.; IACOVINI, R.. **PlanHab 2040**: Sistematiza o das oficinas sobre as linhas programáticas. Assessoria para avalia o de políticas públicas. Escola Nacional de Administra o Pública, 2022.

KOURY, A. P.; OLIVEIRA, B. S. DE .. A democracia e a questão urbana na constituinte brasileira (1987-1988). **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, 2021.

KOWARICK, L.. A espolia o urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

KRAUSE, C. [*et al.*]. Identifica o e caracteriza o dos núcleos urbanos informais nas regiões de Brasília, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Marabá e Juazeiro do Norte. In: KRAUSE, C.; DENALDI, R. (org.). **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: IPEA, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11549/53/Nucleos_Urbanos_Informais.pdf Acesso em: 10 jul. 2025.

KRAUSE, C.; DENALDI, R. (org). **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: IPEA, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11549/53/Nucleos_Urbanos_Informais.pdf Acesso em: 10 jul. 2025.

LAVINAS, L.. Pobreza: métricas e evolu o recente no Brasil e no Nordeste. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 5, n. 7, p. 126-148, 2010.

LAVINAS, L.; ARAÚJO, E.; BRUNO, M.. **Brasil**: vanguarda da financeiriza o entre os emergentes? Uma análise exploratória. Texto para Discussão, n. 32, 2017. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2017/TD_IE_032_2017_LAVINAS_ARA%C3%9AJO_BRUNO.pdf. Acesso em: 3 jan. 2018.

LAVINAS, L.; GONÇALVES, G. L.. A expropria o dos direitos universais no lastro da assetiza o do bem-estar. In LAVINAS, L.; MARTINS, N. M.; GONÇALVES, G. L.; VAN WAEYENBERGE (Orgs.). **Financeiriza o: crise, estagna o e desigualdade**. São Paulo: Editora Contracorrente, pp. 421-456, 2024.

LAVINAS, L.; MARTINS, N. M.; GONÇALVES, G. L.; WAEYENBERGE, E.V.. **Financeiriza o: crise, estagna o e desigualdade**. Edi o do Kindle. Coeditor Centro Internacional Celso Furtado. São Paulo: Editora Contracorrente, 2024.

LAZZARATO, M.. **O governo do homem endividado**. São Paulo: n-1, 2017.

LEFEBVRE, H.. **A cidade do capital**. Tradu o de Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001.

_____. **A produ o do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. 2006.

_____. **Espaço e política.** Tradução de Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

_____. **O direito à cidade.** Tradução de Rubens Eduardo Frias. 5. ed 3. reimp. São Paulo: Centauro, 2011.

LEMA, S. R.. **Roberto Lyra Filho e o Direito Alternativo Brasileiro.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014.

LIMA, C. C.; PEREIRA, M. E. F. D.. Retomada democrática no Brasil: governabilidade, institucionalidade e perspectivas para a América Latina. **Revista de Políticas Públicas**, v. 27, n. 2, p. 508–512, 19 Dez 2023 Disponível em: <https://periodicoselétronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/22798>. Acesso em: 16 abr 2025.

LOCKE, J., 1632-1704. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil:** ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil / John Locke; introdução de J.W. Gough; tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis, RJ : Vozes, 1994.

LOEB, R.. Aspectos do Planejamento Territorial Urbano no Brasil. In: **Planejamento no Brasil.** (org. Betty Mindlin). Coleção Debates. São Paulo: Perspectiva, 2003.

LOJKINE, J.. **O Estado capitalista e a questão urbana.** Tradução de Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MARÉS, C. F.. **A função social da terra.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

MARGUTI, B., ARAGÃO, T. Habitação e assentamentos precários no Brasil: trajetória e desafios para o alcance da justiça espacial. In M. A. Costa (Ed.), **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana** (pp. 325-343). Brasília: IPEA. 2016.

MARICATO, E. (org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** 2ª ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982.

_____. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2001.

_____. **Metrópole na periferia do capitalismo - desigualdade, ilegalidade e violência.** São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil.** 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

_____. O nó da terra. **Piauí**, v. 2, n. ju 2008, p. 34-35, 2008. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-no-da-terra/> Acesso em: 22 out. 2024.

_____. **Para entender a crise urbana.** São Paulo: Expressão Popular, 2015.

_____. **Política habitacional no regime militar:** do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

_____. Posfácio. In: DAVIS, M., **Planeta Favela** / tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

MARINHO, R.. Presidente Jair Bolsonaro lança programa Casa Verde e Amarela. 25 de agosto de 2020. Disponível em:
https://www.youtube.com/live/Wy0pOLUm27U?si=vr1it_6Z1YieKyf0 Acesso em: 22 out. 2024.

MARINS, P. C. G.. Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras. In: NOVAIS, Fernando A. (coordenador geral da coleção); SEVCENKO, N.. (org.). **História da vida privada no Brasil**; 3. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MARTINS, J. S.. **A sociedade vista do abismo**: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

_____. **O cativo da terra**. 9. ed, São Paulo: Contexto, 2010.

MARX, K., 1818-1883. **A ideologia alemã** / Karl Marx e Friedrich Engels; [introdução de Jacob Gorender]; tradução Luis Claudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política / Karl Marx; supervisão editorial Mario Duayer; tradução Mario Duayer, Nélio Schneider (colaboração de Alice Helga Werner e Rudi ger Hoffman). – São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.

_____. **O capital** [recurso eletrônico]: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital / Karl Marx ; [tradução de Rubens Enderle]. - São Paulo : Boitempo, 2013.

_____. _____. Livro III: o processo global da produção capitalista / Karl Marx ; edição de Friedrich Engels; tradução Rubens Enderle. - 1. ed. - São Paulo: Boitempo, 2017.

MASCARO, A. L.. **Filosofia do direito** / Alysson Leandro Mascaro. – 6. ed. rev. e atual. – São Paulo: Atlas, 2018.

MILANO, G. B.. **Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário**: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

MONTAÑO, C.. **Terceiro setor e questão social: crítica** ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2007.

MONTE-MÓR, R. L.. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ, C.C.; CROCO, M. A. (Eds.). **Economia Regional e Urbana**: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 61-85.

MORAES, D. A.. Revisitando as ZEIS e o Prezeis no Recife: entre o reformismo e o direito à cidade. In: **Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em**

Planejamento Urbano e Regional, 17., 2017, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2017. p. 182-202.

MP de Temer desmonta regularização fundiária de pessoas de baixa renda. **Vermelho** [online]. Distrito Federal. Nacional/Política. 2017. Disponível em: <https://vermelho.org.br/2017/03/24/mp-de-temer-desmonta-regularizacao-fundiaria-de-pessoas-de-baixa-renda/> Acesso em 22 out 2024.

NAKANO, A. K. . O Planejamento e a Gestão Territorial no Brasil: entre o tecnocartismo e o direito à cidade. In: KOGA, D.; GANEV, E.; FAVERO, E.. (Org.). **Cidades e Questões Sociais**. São Paulo: Andross, 2009.

NASCIMENTO, M. C. G.. **Regularização fundiária urbana de interesse social no direito brasileiro**. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

NETTO, J. P.. **Economia política: uma introdução crítica** / José Paulo Netto e Marcelo Braz. – São Paulo: Cortez, 2006.

_____. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LEBASUPIN, I. (Org). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 75-90.

OLIVEIRA FILHO, J. T.; RIBEIRO, T.. Os Desafios do Estatuto da Cidade frente à inflexão ultra liberal e o desmonte da política urbana brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, v. 16, n. 2, p. 117 - 129, 16 dez. 2021.

OLIVEIRA, A. C.. **Trabalho temporário: bóias-frias na agroindústria canavieira no município de Inhumas-GO** [manuscrito] / Anesino Cardoso de Oliveira. – 2013.

OLIVEIRA, F.. Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: MOISÉS, J. Á. *et al.*. **Contradições urbanas e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1978.

_____. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. **Novos Estudos**, n. 74, p. 67-85, 2006.

_____. O Estado e o Urbano no Brasil. In: **Espaço & Debates**. São Paulo, n.6, 1982.

OLIVEIRA, F.. **Parâmetros para Aplicação do Processo de Regularização Fundiária no Regime da Lei 13.465 de 2017: Análise à luz do caso do Setor Tradicional de Planaltina**. Trabalho de conclusão de curso (Doutorado em Direito) 427 f. — Centro Universitário de Brasília — UniCEUB, Brasília, 2019.

ONU – Organização das Nações Unidas. América latina y el Caribe. Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común. Santiago de Chile: Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), Santiago: CEPAL, 2016.

_____. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 9 jul. 2025.

_____. Nova Agenda Urbana, 2019. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf> Acesso em 10 set 2025.

_____. Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y El Caribe 2016-2036. Santiago: CEPAL 2018.

_____. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio), 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf> Acesso em 10 set 2025.

PAULANI, L. M.. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. **Estudos Avançados**, v. 27, n. 77, p. 237–264, 2013.

_____. **Brasil Delivery**: servidão financeira e estado de emergência econômico / Leda Maria Paulani. - São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. Não há saída sem a reversão da financeirização. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, p. 29–35, jan. 2017.

PINTO, M. B.. A questão habitacional como expressão da questão social na sociedade brasileira. **Libertas**, Juiz de Fora, v. 4/ 5, jan./dez. 2005. Número especial. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/nugea/files/2010/09/Artigo-Marina.pdf>>. Acesso em: 18 de out. 2024.

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Uma ponte para o futuro. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

POLANYI, K.. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Tradução de Fanny Wrobel. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

PÓLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. Racismo ambiental e justiça socioambiental nas cidades. São Paulo: Instituto Pólis, 2023. Disponível em: <https://polis.org.br/estudos/racismo-ambiental/> Acesso em: 11 jul. 2025.

PRADO JR., C.. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

QUIJANO, A.. **Notas sobre o conceito de marginalidad social**. Santiago de Chile: CEPAL – División de Asuntos Sociales, 1966.

QUINTO JR., L. P.. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Estudos avançados**, 17(47), 187-196, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/DRdfTnpMQZFyJnWbzwRZmvt/> Acesso em: 18 de out. 2024.

RIBEIRO, A. L.. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade:** uma ilustração na cidade de São Paulo. 1ª. Ed. São Paulo: Contracorrente, 2020.

RIBEIRO, D.. **O Povo Brasileiro:** A formação e o sentido do Brasil. Ed. 2ª . Curitiba, PR: Editora Companhia das Letras, 1995. Disponível em:<
<http://www.afoiceeomartelo.com.br/posfsa/autores/Ribeiro,%20Darcy/Darcy%20Ribeiro%20-%20O%20POVO%20BRASILEIRO.pdf>>. Acesso em: 18. Out. 2018.

RIBEIRO, L. C. Q.. **As metrópoles e o capitalismo financeirizado** / Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2020.

_____. **As Metrópoles e o Direito à Cidade na Inflexão Ultraliberal da Urbana Brasileira.** Observatório das Metrópoles: Texto para discussão, 2020. Disponível em:
https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-012-2020_Luiz-Cesar-Ribeiro_Final.pdf. Acesso em: 29 fev. 2023.

RIBEIRO, L. C. Q.; MANCILLA, M. R.. Urbanización del capital y difusión de ideologías urbanas en América Latina: la ciudad como máquina de crecimiento económico. In: Ribeiro, L. C. Q. (org.). **As metrópoles e o capitalismo financeirizado.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020.

RIBEIRO, L. C. Q.; DINIZ, N.. Financeirização e mercantilização à luz dos ciclos sistêmicos de acumulação e de urbanização. In: Ribeiro, L. C. Q. (org.). **As metrópoles e o capitalismo financeirizado.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020.

RIBEIRO, T.. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano:** o caso da regularização fundiária no Brasil. Rio de Janeiro, RJ. Editora Letra Capital, 2021.

ROLNIK, R.. **Guerra dos lugares** [recurso eletrônico]: a colonização da terra e da moradia na era das finanças / Raquel Rolnik. - 1. ed. - São Paulo: Boitempo, 2016.

ROLNIK, R.; GUERREIRO, I. A.; SANTORO, P. F.. A moradia popular entre o extrativismo financeiro, a necessidade e o direito. In: LAVINAS, Lena *et al.* (Orgs.). **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade.** São Paulo: Contracorrente, 2024. Acesso em: 11 jul. 2025.

ROMAGNOLI, A. J.. **Atores e ideias na conformação da Política Nacional de Habitação Social de 1987 a 2021:** uma análise à luz do advocacy Coalition Framework. 2023. 243p. Tese (doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP. Araraquara. 2023.

ROMEIRO, P. S. [*et al.*]. O financiamento federal da regularização fundiária de núcleos urbanos informais: situações-problema e estratégias de enfrentamento. In: **Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional.** Brasília: IPEA, 2022. [p.343-365] Disponível em:
https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11549/1/Nucleos_urbanos_informais.pdf
 Acesso em: 11 nov 2022.

ROSSI, P.; MELLO, G.. **Choque recessivo e a maior crise da história:** A economia brasileira em marcha à ré. Nota do Cecon, IE/UNICAMP. Campinas, 2017.

ROUSSEAU, J.-J.. **Do contrato social: ou princípios do direito político**. São Paulo: Martin Claret, 2000.

ROYER, L. O.. **Financeirização da política habitacional**. São Paulo: Annablume, 2014.

SALVADOR, E.. Ajuste Fiscal e a captura do fundo público pelo Capital Portador de Juros. In: Gustavo Ramos; José Loguercio; Hugo Melo Filho; Wilson Ramos Filhos. (Org.). **A Classe trabalhadora e a resistência ao golpe de 2016**. 1ed. Bauru - SP: Canal 6 Editora, 2016, v. 1, p. 116-128.

SANTANA, R. N. N.. Forma mercadoria assumida pela terra e submissão da propriedade à função social da propriedade: uma contradição nas cidades do Brasil. **Praia Vermelha (UFRJ)**, v. 18, p. 96-119, 2008.

SANTOS JUNIOR, W. M.. **Identificação de áreas prioritárias para a regularização fundiária e contribuição ao plano de manejo do Parque Estadual do Mendanha (PEM)**. Tese (Doutorado), 220f. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Geografia, 2019.

SANTOS, A. E. Entrevista concedida ao Brasil em pauta. 23 de maio de 2021. Disponível em: https://youtu.be/u4aiE8cU5aM?si=tOEt37Cmpnz_9xpj Acesso em: 09 jul 2025.

SANTOS, C. N. F.. **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SANTOS, M.. **A urbanização brasileira**. 5. Ed., 4. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018a.

_____. **A urbanização desigual**. 3.ed., 2. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2018b.

_____. **O espaço da cidadania e outras reflexões**. Organização de Elisiane da Silva; Gervásio Rodrigo Neves; Liana Bach Martins. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011.

_____. **Pobreza urbana**. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2013.

SANTOS, T.. **A teoria da dependência: balanço e perspectivas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/380055606/1998-A-teoria-da-dependencia-Balancos-e-perspectivas-livro-completo-pdf> Acesso em: 14 fev. 2024.

SASSEN, S.. **Sociologia da globalização**. Porto Alegre: Editora ARTMED, 2010.

SILVA, D. V.. **Alterações na noção de posse no direito brasileiro e seus reflexos nos conflitos fundiários coletivos judicializados no município de Paço do Lumiar/MA.** / Daniel Viana Silva. São Luís, 2018. 112f. Orientador: Prof. Me. Arnaldo Vieira Sousa. Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2018.

SMITH, A.. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

SMOLKA, M. O.. Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. In: **Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina**. Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

SMOLKA, M.; LARANGEIRA, A. A.. Cediendo terreno? Informalidad y Políticas urbana en America Latina. p. 35-52. In: LARANGEIRA, A. A.. **Regularización de Asentamientos Informales en America Latina**. Cambridge: Lincoln Institute, 2007.

SOTO, H.. **O mistério do capital** / Hernando de Soto; tradução de Zaida Maldonado. — Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOTTO, D.. **A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica**. 2015. 383 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

SOUZA FILHO, C. F. M.. **A Função Social da Terra**. 2. Ed., rev., amp. e atual. Curitiba: Arte e Letra, 2021.

SOUZA, L. A.. Considerações acerca da mercadoria moradia: a questão habitacional. **Espaço em Revista**, Catalão, v. 18, n. 2, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufcat.edu.br/index.php/espaco/article/view/41640>. Acesso em: 10 jul. 2025.

SOUZA, S. V.; MAIA, D. S.. Notas sobre as relações cidade e campo: um esforço de síntese. In: **Cidade e campo: olhares de Brasil e Portugal** [recurso eletrônico] / Organização Glaucio José Marafon, Eduarda Marques da Costa. - 1. ed. - Rio de Janeiro: EdUERJ, 2020.

SPOSATI, A.. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. Florianópolis: **Revista Katálysis**, v. 14, n. 1, 2011.

STEDILE, J. P.. **A questão agrária no Brasil: O debate tradicional – 1500-1960** / João Pedro Stedile (org); Douglas Estevam (assistente de pesquisa) -2. ed.—São Paulo: Expressão Popular, 2011.

_____. **A questão agrária no Brasil: O debate na esquerda – 1960-1980**/ João Pedro Stedile (org); Douglas Estevam (assistente de pesquisa)--2. ed.—São Paulo: Expressão Popular, 2012.

STIMILLI, E.. **Debt and Guilt: a political philosophy**. Londres: Bloomsbury Publishing, 2019.

STRECK, L. L.. Weimar e o “constitucionalismo social” para além da “solução de compromisso”: de sua inspiração à crise de paradigmas que nubla o surgimento do “novo” no Brasil. **Revista Eletrônica Direito e Política**, [S. l.], v. 17, n. 1, p. 1–15, 2022. DOI: 10.14210/rdp.v17n1.p1-15. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/18653>. Acesso em: 3 jun. 2025.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C.. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 85–102, jun. 2016.

TATAGIBA, L.; PATERNIANI, S. Z.; TRINDADE, T. A.. “Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo”. In: **Opinião Pública** [online]. 2012, vol.18, n.2. Disponível Em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000200007. Acessado em junho de 2014.

TAVARES, M. C.. Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes. In: TAVARES, Maria da Conceição et al. (orgs). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

TOPALOV, C.. **La urbanización capitalista**: algunos elementos para su análisis. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2006. Disponível em: https://revistacepa.weebly.com/uploads/1/3/3/7/13372958/1_-_topalov_-_la_urbanizacion_capitalista.pdf Acesso em: 3 jun. 2025.

TRINDADE, T. A.. **Ampliando o debate sobre a participação política e a construção democrática**: o movimento de moradia e as ocupações de imóveis ociosos no cento da cidade de São Paulo. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

TROTSKY, L., 1879-1940. **A história da Revolução Russa** / Leon Trotsky; tradução de E. Huggins. – Ed. do centenário -- Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2017.

VALENÇA, M. M. **Habitação**: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar. Cadernos metrópole, São Paulo, n. 9, p. 165-171, 1.sem. 2003. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9209>>. Acesso em: 13 nov. 2024.

VIANA, R.. **Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades**: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias. 2017. 147 p., Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

VILLACA, F.. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global., 1986.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (orgs). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

WEBER, A. V.. **Transmissão de patrimônio habitacional em favelas**. Niterói: Eduff, 2012.

ZAPELINI, M. B.; LIMA, J. G.; GUEDES, M. C.. Evolução da Política Habitacional no Brasil (1967 – 2014): Uma Análise de Equilíbrio Pontuado. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, [S. l.], v. 6, n. 3, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/24304>. Acesso em: 15 fev. 2025.