



UNIVERSIDADE TIRADENTES
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO, PESQUISA E EXTENSÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS
MESTRADO EM DIREITOS HUMANOS

CAIO GONÇALVES SILVEIRA LIMA

**UM BRASIL EM OBRA: A BUSCA DO ESPAÇO PARA A
CIDADE INFORMAL ATRAVÉS DAS IMPLICAÇÕES DA LEI
13.465 DE 2017**

Autor: Caio Gonçalves Silveira Lima

Orientador: Prof. Dr. Diogo de Calasans Melo Andrade

ARACAJU, SE - BRASIL

JUNHO – 2022

UM BRASIL EM OBRA: A BUSCA DO ESPAÇO PARA A
CIDADE INFORMAL ATRAVÉS DAS IMPLICAÇÕES DA LEI
13.465 DE 2017

CAIO GONÇALVES SILVEIRA LIMA

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DIREITO DA UNIVERSIDADE
TIRADENTES COMO PARTE DOS
REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A
OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM
DIREITOS HUMANOS.

Prof. (a) Dr. (a): Diogo de Calasans Melo
Andrade

CAIO GONÇALVES SILVEIRA LIMA

**UM BRASIL EM OBRA: A BUSCA DO ESPAÇO PARA A CIDADE INFORMAL
ATRAVÉS DAS IMPLICAÇÕES DA LEI 13.465 DE 2017**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Tiradentes/SE, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos.

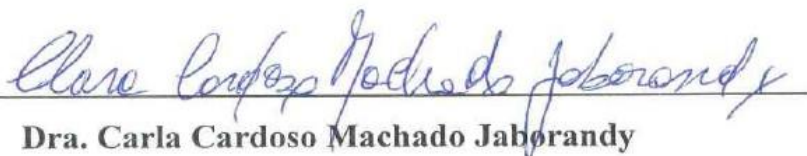
Aprovado em 15/06/07.

Banca Examinadora



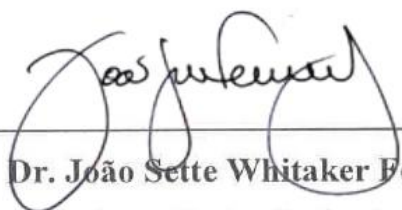
Dr. Diogo de Calasans Melo Andrade

Universidade Tiradentes



Dra. Carla Cardoso Machado Jaborandy

Universidade Tiradentes



Dr. João Sette Whitaker Ferreira

Universidade de São Paulo

L732be Lima, Caio Gonçalves Silveira
Um Brasil em obra: a busca do espaço para a cidade informal através das
implicações da lei 13.465 de 2017 / Caio Gonçalves Silveira Lima; orientação [de]
Prof. Dr. Diogo de Calasans Melo Andrade Marques – Aracaju: UNIT, 2022.

143 f. il ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) - Universidade Tiradentes, 2022

1. Regularização fundiária. 3. Núcleos urbanos. 4. Lei nº 13.465 I. Lima, Caio
Gonçalves Silveira. II. Marques, Diogo de Calasans Andrade (orient.). III.
Universidade Tiradentes. IV. Título.

CDU: 349.44: 347.7(81)

Bibliotecária Gislene Maria S. Dias CRB-5/1410

RESUMO

Dentro dos arranjos das cidades, a segregação urbana segue como política prioritária de sua expansão, oriunda de uma cultura separatista e complexa. Esquecidos por um Estado omissivo e prejudicados por uma lei arbitrária, uma grande parcela da sociedade sofre sem ter condições de regularizar o espaço onde mora. Dessa forma, esta presente dissertação buscou avaliar a situação fundiária das cidades brasileiras, além das potencialidades e as limitações da Lei nº 13.465, bem como as percepções da sociedade civil e órgãos do sistema de justiça, legislativos e administrativos sobre ela, de maneira a compreender a possibilidade de criação de entraves para formalização de núcleos urbanos constituídos por população de baixa renda. Constando a necessidade de abranger o tema da regularização fundiária para outras dimensões, quais sejam: ambiental, racial e a democracia virtual. Ainda, buscou-se analisar as condições de uma comunidade específica para propor caminhos desejáveis para a concretização da garantia à moradia digna de seus habitantes. Para tanto, se fez o uso de pesquisa bibliográfica, para levantamento de dados digitais e físicos. Além disso, foi escolhida a abordagem qualitativa, uma vez que ela possibilita enxergar sob uma ótica que preserva a análise por diferentes visões teóricas a respeito de um mesmo tema. Constatou-se, portanto, que as exigências e necessidades dessa parcela da população constantemente ignorada são urgentes e precisam de atuação ativa estatal. A regularização fundiária para esses grupos deve ser prioridade da agenda política por proporcionar o acesso a tantos outros direitos a partir da regularização do chão que se pisa. Para isso, uma nova interpretação da Lei deve ser dada para que se alcance os ideários da reforma urbana.

Palavras-chave: regularização fundiária; núcleos urbanos; lei nº 13.465.

ABSTRACT

Within the arrangements of cities, urban segregation remains as a priority policy for their expansion, arising from a separatist and complex culture. Forgotten by an omitted State and harmed by an arbitrary law, a large part of society suffers without being able to regularize the space where they live. In this way, presents the dissertation sought to evaluate the land situation, in addition to the potential and possible of Law n. understand the possibility of creating urban centers made up of low-income population. Consisting the need to cover the issue of land tenure regularization to other dimensions, namely: environmental, racial and virtual democracy. Still, it seeks to analyze how from a specific community to conditions conducive to the desirable guarantee for decent housing for its inhabitants. To this end, bibliographic research was used to collect digital and physical data. In addition, a qualitative approach was chosen, since it makes it possible to see an analysis from different perspectives that preserve the theoretical observation of the same theme. It was found, therefore, that the demands and needs of this part of the population that are constantly ignored are urgent and require active state action. Regularization for these groups should be a priority on the political agenda, as it provides access to several other rights based on the regularization of the ground underfoot. For this, a new interpretation of the Law must be given to reach the ideals of urban reform.

Keywords: land regularization; urban centers; law No. 13,465.

Lista de tabelas

Tabela 01: Déficit habitacional segundo componentes – Brasil – 2016-2019.

Tabela 02: Critérios de inadequação dos domicílios urbanos duráveis, segundo regiões geográficas e regiões metropolitanas (RMS) – Brasil – 2019.

Lista de figuras

Figura01: Etapas da regularização fundiária de acordo com a Lei nº 13.465/2017

Figura 02: Localização da comunidade do Aloque pelo Google Maps

Figura 03: Moradores do Aloque refrescam-se e lavam seus cavalos no rio Pitanga

Figura 04: Localização da comunidade do Aloque pelo Google Earth Focalizada

Figura 05: Limite dos municípios de Aracaju e São Cristovao

Figura 06: Mapa Zaloque município de São Cristovao

Figura 07: Carta imagem de caracterização do Aloque - SPU

Lista de siglas

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Estado de São Paulo - SECOVI-SP

AELO-SP - Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo

APP - Área de Preservação Permanente

CF – Constituição Federal

Comape - Comissão Interministerial para o Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala

CPT - Comissão Pastoral da Terra, Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação

CRF - Certidão de Regularização Fundiária

CUEM - Concessão de Uso Especial para fins de Moradia

D.I.A. - Terminal do Distrito Industrial de Aracaju

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FJP - Fundação João Pinheiro

FSM - Forum Social Mundial

IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil

MPF – Ministério Público Federal

OP - Orçamento Participativo

PAR - Programa de Arrendamento Residencial

PFDC - Grupo de Trabalho Direito à Cidade e Moradia Adequada da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

PGR - Procuradoria-geral da República

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

PT - Partido dos Trabalhadores

Reurb - Regularização Fundiária Urbana

Reurb-E - Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico

Reurb-S - Regularização Fundiária Urbana Interesse Social

SMTT - Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito de Aracaju

SPU - Secretaria do Patrimônio da União

STF - Supremo Tribunal Federal

TO - Tocantins

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 10 |
| 2 A (DES)ORGANIZAÇÃO HISTÓRICA DO ESPAÇO URBANO: uma ferida nos direitos humanos, pelos direitos humanos..... | 13 |
| 2.1 Contra a razão desenvolvimentista: a violação da dignidade de fora pra dentro | 15 |
| 2.2 A dinâmica das relações sociais para a concentração fundiária no Brasil: a violação da dignidade de dentro para dentro | 21 |
| 2.3 A segregação no espaço urbano, de que servem as cidades? | 24 |
| 2.4 Entre o desejo do mercado e os direitos dos moradores: o Estado como agente omissor..... | 32 |
| 2.5 A participação democrática dos cidadãos sem espaço: movimentos sociais como agente ativo | 37 |
| 2.6 A configuração final: sem-tetos, marginalização e autoconstrução | 39 |
| 3 A NOVA-VELHA NORMATIZAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: uma análise crítica a respeito da lei 13.465/2017 para os assentamentos informais de baixa renda | 45 |
| 3.1 As conjunturas que moldam a lei de Reurb e a Reurb que perpetua conjunturas: das medidas provisórias às resoluções definitivas | 48 |
| 3.2 Da autonomia gradual para os municípios ao isolamento do ente no processo de regularização..... | 52 |
| 3.3 A finalidade da regularização na lei 13.465/2017 e questões de nomenclatura | 54 |
| 3.4 As modalidades de Reurb e seus legitimados..... | 59 |
| 3.5 Dos instrumentos da Reurb..... | 60 |
| 3.6 O projeto de regularização fundiária e a conclusão antes do fim: a CRF como distribuição de títulos | 68 |
| 3.7 Ações diretas de inconstitucionalidade acerca da Lei 13.465/2017 | 73 |
| 3.8 Encaminhamentos e o horizonte a partir da Lei 13.465 | 76 |
| 4 AS DIMENSÕES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: uma implicação sob a ótica da exploração às opressões, discriminações e ameaça à natureza | 80 |
| 4.1 A dialética dos comuns e dos bens comunitários: em busca da regularização da cidadania ambiental | 81 |
| 4.2 Reurb contra o planejamento do racismo urbano pelo zoneamento de corpos: em busca da regularização da cidadania racial | 92 |

| | |
|---|------------|
| 4.3 A regularização fundiária na equação democrática, da informalidade à informatização: em busca da regularização da cidadania digital..... | 101 |
| 4.4 A retórica de Pasárgada e o sonho distante de Alope: em busca da cidadania plena. | 108 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E CAMINHOS..... | 120 |
| REFERÊNCIAS | 124 |
| ANEXOS | 140 |

1 INTRODUÇÃO

A partir da Lei nº 13.465, em 11 de julho de 2017, institui-se as normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), abrangendo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, promovendo o reconhecimento de seus ocupantes com titulação e implementação dos serviços de infraestrutura adequados.

As alterações na política de Regularização Fundiária Urbana promovidas pela Lei 13.465/2017 foram alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI - impetrada pela Procuradoria-geral da República (PGR) tema de análise do Grupo de Trabalho Direito à Cidade e Moradia Adequada da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), do Ministério Público Federal.

Outras instituições públicas e organizações sociais, também, apresentaram suas análises sobre a legislação, o que nos faz compreender a importância dessa proposta e os receios de que essa nova normativa jurídica venha a criar entraves para formalização de núcleos urbanos constituídos por população de baixa renda. Assim, buscou-se avaliar as potencialidades e as limitações desse marco legal e as percepções da sociedade civil e órgãos do sistema de justiça, legislativos e administrativos sobre ele.

A partir disso, é analisado se o marco jurídico traz as ferramentas necessárias para mudar o paradigma encontrado e qual sua influência no trato dos conflitos fundiários urbanos e regularização fundiária voltada para famílias de baixa renda do Brasil.

Para tal, a pesquisa comprometeu-se a realizar estudo teórico sobre como se desenvolve a origem desses núcleos nas cidades brasileiras e os principais problemas que seus moradores enfrentam. Foi percebido a relação da formação deles como sintoma do projeto de desenvolvimento neoliberal das cidades brasileiras, marcado por uma expansão desordenada e propagadora de desigualdades socioeconômicas, fato que comprova que mesmo com o reconhecimento dos direitos humanos como vitais para a garantia da dignidade humana não é suficiente para afirmá-los e concretizá-los. A efetivação do modelo de planejamento apresentado necessita da cooptação do Estado, fato que ocasiona no isolamento da população afetada encontrando como solução a organização em movimentos sociais e a autoconstrução de suas casas em espaços vazios.

Estabelecida a causa de informalização dos núcleos urbanos, propõe-se verificar o compromisso da nova lei de regularização fundiária com estes assentamentos. Dedicase,

portanto, todo o terceiro capítulo para uma investigação crítica da lei. A avaliação é feita desde a conjuntura em que é editada e o procedimento adotado para tal, passando pelas normas gerais e procedimentos aplicáveis, suas modalidades e instrumentos jurídicos indicados para sua concretização. Identifica-se uma tentativa de criar mecanismos para oferecer maior celeridade para o procedimento de Reurb, no entanto faz-se notar também uma incompatibilidade com normas constitucionais e uma visão predominantemente jurídica da regularização. Respalda-se essa parte em estudos e pesquisas sobre a Lei nº 13.465, disponíveis em diferentes repositórios virtuais, arquivos e bibliotecas.

Observada uma concentração do processo de regularização fundiária voltado para a dimensão jurídica, a proposta do último capítulo é avaliar a importância da implementação de três outras dimensões para se alcançar os objetivos de uma regularização fundiária plena, entendendo que sua conclusão não é encerrada com a distribuição de títulos públicos. A partir dela que é possível a afirmação de direitos historicamente negados a essa população junto com a segurança do direito à moradia. Entendendo a Reurb como o primeiro passo pela busca da cidadania concreta aos seus moradores. As três dimensões escolhidas para se debruçar são os aspectos ambiental, racial e a participação democrática.

Por último, dedica-se a analisar as condições de uma comunidade específica para se propor caminhos desejáveis para a concretização de uma regularização fundiária efetiva, ou seja, a garantia a moradia digna, bem como o acesso ao direito à cidade aos seus habitantes e a promoção da dignidade humana sem ferir os direitos da natureza, tendo como única via a democratização radical dos procedimentos de realização da Reurb.

Para a construção teórica dessa pesquisa foi necessário contar com a pesquisa bibliográfica. Na coleta de dados pretendida faz-se uso da pesquisa documental em arquivos virtuais e físicos. Assim, além da pesquisa bibliográfica voltada para o levantamento obras e artigos publicados sobre o tema, utilizou-se também a pesquisa em arquivos.

A investigação realizada aproveitou-se de arquivos como forma de aprofundamento de questões até então pouco debatidas na bibliografia nacional. A pesquisa documental realizada por via dos sites e visitas a sede de órgãos públicos do sistema de justiça, legislativos e administrativos, universidades, centros de pesquisa e organizações sociais. Assim, nos arquivos foram coletados os documentos primários e todos esses dados passaram por análise com o fim de alcançar os objetivos definidos nesta investigação.

A escolha pela abordagem qualitativa se deu devido a possibilidade de enxergar sob uma ótica que preserva a análise por diferentes visões teóricas a respeito de conceitos como uso da propriedade privada, a exploração da classe trabalhadora e a construção de uma

democracia participativa para um alcance pleno do direito à moradia digna e, consequentemente, uma busca pelo direito à cidade para os núcleos informalizados. Fora isso, o apoio na dialética jurídica promovida por Lyra Filho se fez crucial para interpretar os limites e potenciais da Lei 13.465 de 2017 a fim de introduzi-la a realidade fática vislumbrando alguma possibilidade de promover uma reforma no acesso à segurança da propriedade no intuito de alcançar algum grau de justiça social.

Para decidir pela metodologia seguida, optou-se por um critério de eliminação, porque em primeira razão não cabia espaço para neutralidade a partir do momento em que se reconhece as injustiças impostas ao lugar de realização da pesquisa, os núcleos informais voltados à população de baixa renda, sobretudo, as vivências compartilhadas com a comunidade do Aloque, lugar específico adotado para análise no último capítulo, cuja realização de um projeto social enraizado há 7 anos na região, possibilitou conhecer bem as características impostas aos moradores daquele local.

Em segundo, pelas próprias deficiências do pesquisador, este não poderia nunca se distanciar do objeto pesquisado, afinal, o astigmatismo natural, daquele que analisa, ocasiona uma imagem turva à distância, sendo preciso chegar mais perto para vê-lo com nitidez. A partir dos critérios de exclusão surge então a metodologia adotada, o método socioantropológico da observação participante, influenciado pela pesquisa de doutoramento do professor Boaventura de Sousa Santos ao se relacionar com o seu objeto de pesquisa, uma favela carioca, a qual apelidou carinhosamente de Pasárgada, conforme menciona no livro *Direito dos Oprimidos* (2014, p. 163-165).

O relato da experiência com a comunidade, parte da prática com o campo que produz aprendizado. A vivência, investigação e sistematização da experiência que tive com o Aloque como mestrando, e ativista em Direitos Humanos graças a interlocução do Projeto Social CrerSer e a comunidade, e da comunidade com o projeto social, em que dedico investigar nessa pesquisa tema no qual atuo e carrego para a pesquisa um conhecimento não é possível de ser registrado formalmente *Os Testemunhos das Experiências de Vivência* (Coelho, 2011, p. 294), mesmo assim não pode ser desaproveitado.

2 A (DES)ORGANIZAÇÃO HISTÓRICA DO ESPAÇO URBANO: uma ferida nos direitos humanos, pelos direitos humanos

Ojalá podamos ser tan porfiados para seguir creyendo, contra toda evidencia, que la condición humana vale la pena, porque hemos sido mal hechos, pero no estamos terminados.
Eduardo Galeano

Repercute-se uma noção de progresso contínuo ao contar, numa linha temporal, a história da humanidade. O mesmo sentido ganha o Direito por acompanhar as ditas progressões históricas, tendo que permanecer atento à regulamentação das novas tecnologias, as diferentes formas de proteger os dados dos usuários que passam a ficar expostos em decorrência delas, disciplinar os mercados internacionais cada vez mais integrados, ou cooptados, regulamentar tráfego internacional com suas distâncias reduzidas, entre tantas demandas da contemporaneidade.

Sobretudo, no momento em que se enfrenta uma pandemia, que proporciona efeitos globais, a noção de que os novos temas de inquietação da sociedade moderna são os problemas de nosso tempo, leva à necessidade de revisitarmos a história criticamente para pôr à luz às questões seculares que não foram superadas. São elas os pilares da torre de cartas de baralho estruturantes do sistema capitalista, impossibilitado de permanecer em pé por conta de suas próprias contradições de existência, diante mesmo de qualquer brisa mais calma. No entanto, estamos cobertos por uma nuvem pandêmica carregada e ventos fortes que se alastram, descobrindo as mazelas historicamente negligenciadas pela classe dominante. Entre elas, destaca-se o direito à moradia às comunidades periféricas.

Muitas foram às tentativas de avanço legislativas acerca do certame, no entanto, a edição de novas leis não mostrou-se suficiente para interferir na organização social. A segregação urbana segue como política prioritária na formação das cidades, seja na forma de enfrentar as investidas do patógeno da Covid-19, seja pela expansão do neoliberalismo, ou ainda pela atuação conjunta de tais fenômenos, ocasionando numa maior ascensão a discussão desse direito humano.

Acostumados a tratar o problema da habitação como algo resolvido pela via da invisibilização, fruto da periferização daqueles que não possuem condições de concorrer dentro de um mercado imobiliário inflado e ultracompetitivo, governantes veem durante o período pandêmico o reaquecimento dos movimentos populares por moradia, ao encontrarem-

se no dilema de procurar caminhos para superação dos efeitos da pandemia na sentença: fique em casa.

É preciso lembrar que os direitos humanos, simplificados por Hannah Arendt (2013, p. 330) como o direito a ter direitos, não encontram sua realização de proteção da dignidade de maneira natural, emanando de uma proteção divina irrenunciável. Caso assim fosse, estariam impossibilitados de serem feridos por aqueles que provocam as violações massivas a estes direitos: os próprios representantes legitimados, por si próprios ou com respaldo social, para governar as principais potências econômicas e bélicas do mundo.

Sendo o homem o principal violador da dignidade assegurada pelos direitos humanos, fica explícito o compromisso desses direitos de se relacionarem com a história, uma vez que foram fundidos e consagrados através dos sonhos, sangues e lutas daqueles povos historicamente vulnerabilizados. É a partir deste entendimento, que Gallardo (2014, p. 11) ressalta a necessidade de pôr os direitos humanos de frente a história e questioná-los como fenômeno social e político que são, não no intuito de colocar-se contrário a eles, mas sim de auferir quais são os vícios gerados para que sua universalização não tenha sido, ainda, consagrada.

Através da interpretação do autor supracitado, se faz necessário compreender que os direitos humanos são constituídos por valores sociais com base numa correlação de forças conjecturais, ao invés de dogmas ideológicos. Tal entendimento é o ponto de partida para primeiro reivindicá-los e, por fim, reafirmá-los.

A distribuição da população mais carente em áreas mais afastadas não é uma causalidade, mas sim uma estratégia de governança que muitas vezes se apropria do discurso dos direitos humanos em seus termos universalistas, quando trata todos os participantes da comunidade como objetos de direito, no entanto, fazendo isso acaba por não reconhecê-los como sujeitos de direitos (CHAUI; SOUSA SANTOS, 2013, p. 42). A utilização dos direitos humanos como retórica ao invés de servir de instrumento assegurador das garantias fundamentais, legitima o agravo e a perpetuação de certas violações a dignidade de parcela da população.

O reflexo da exclusão por meio da utilização do discurso dos direitos humanos é apresentado no contexto jurídico ao analisar o acesso ao direito à cidade, bem como o direito à moradia. Posto que em termos de países emergentes, como o Brasil, contam com até 80 % da população vivendo em condição de ilegalidade. Assim sendo, o debate sobre a gestão urbana ultrapassa o campo político enquanto se vivencia uma desordem de natureza jurídica, haja vista que ao tratar de um número tão assombroso de pessoas vivendo na ilegalidade,

significa que o nosso sistema jurídico não é capaz de amparar tais indivíduos. (FERNANDES, 2008, p. 22/23), devido a isso, o que se enxerga nas cidades contemporâneas é a normalização da condição sub-humana de habitação.

2.1 Contra a razão desenvolvimentista: a violação da dignidade de fora pra dentro

O direito ao desenvolvimento tem um marco positivo de sua existência através da ONU em 1986, na ocasião em que votou a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, tendo o indivíduo como seu sujeito de direito, de acordo com o artigo 2º do referido diploma (PIOVESAN, 2002, p. 5).

Segundo o próprio documento elaborado pelas ONU, o desenvolvimento consistiria num “processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes” (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1986, s.p.). Uma expressão que deve ser bem analisada no dizer do início da carta declaratória é do desenvolvimento enquanto “o incremento do bem-estar”.

O perigo da presunção do desenvolvimento enquanto garantia do bem-estar é adotar uma visão hegemônica dos direitos humanos, que, apoiada na construção da sociedade ocidental, necessita como pressuposto básico de sua existência um antagonismo entre aquele que é sujeito de direitos, e aquele que, por não se encaixar nos padrões estabelecidos pelos outros, não o é considerado (CHAUI; SOUSA SANTOS, 2013).

No mesmo sentido é aplicado quando se estabelece o critério definidor do desenvolvimento, que no sistema capitalista, acaba-se por designar uma relação de superioridade entre aqueles países considerados desenvolvidos e aqueles que assim não são (COELHO; CUNHA, 2020), isso implica que a ideia do desenvolvimento, mesmo sendo um direito fundamental, consistiria numa forma de adequar as sociedades tidas como subdesenvolvidas aos ditames daqueles que se autoproclamaram enquanto superiores, sendo mister para que haja uma hierarquia a definição de Terceiro Mundo, convencendo seus próprios habitantes que são subdesenvolvidos. (SANTOS, 2003, p. 15).

A partir do momento que a teoria econômica se submete ao comando da ideologia, acaba por se tornar uma maneira de convencer diferentes povos do que se estabelece como desenvolvimento, induzindo a aceitação de um único estilo cultural através de uma forma de dominação que se expressará pelo planejamento capitalista dependente que faz “os homens do

mundo mais pobre esquecerem por algum tempo que pertenciam a um mundo explorado, convencidos realmente que estavam num mundo subdesenvolvido”. (SANTOS, 2003, p. 15).

Sendo, portanto, o simples estabelecimento de um ponto econômico como definidor de desenvolvimento a estipulação de uma forma ideal de sociedade a ser seguida, na qual a realidade da economia política é subjugada para atender os interesses ideológicos de uma política econômica vigente sem compromisso científico e com a justiça social. Apenas se comprometendo em satisfazer as vontades da política contemporânea dominante.

A consequência do ideário desenvolvimentista econômico quando aplicado em escala global é a destruição da própria sociedade que o aceitou, ou seja, a própria civilização que toma como critério comparativo o crescimento econômico como fator determinante de desenvolvimento está caminhando para o colapso, visto que estabelece um ilusório protagonismo aos países periféricos quando os incentiva a especializar-se na produção de monoculturas com a premissa de que nunca faltará mercado para esses bens, visto que são de eterno interesse dos países desenvolvidos. A balança comercial desfavorável não se restringe a isso, vale somar a equação o fato da industrialização desses países ocorrer pela nacionalização do capital estrangeiro, visto que foram instaladas fábricas com o mero intuito de exploração de uma mão de obra local barata. (FURTADO, 1974, p. 74, 75).

O resultado desse processo é o não desenvolvimento de uma tecnologia nacional e a formação de uma classe trabalhadora que não conta com salários à altura de comprar aquilo que produz e vê o que foi fabricado em solo pátrio ser exportado para os países de origem das fábricas que se instalaram do sul global.

Assim, a dependência latino-americana é decorrente dos fenômenos exteriores à nação, não só as imposições político-econômicas, mas também as relações de classe próprias de cada Estado junto com as ações ético-culturais dele (WOLKMER, 2004, p. 3). Ainda que a esses países seja negado o estagio de bem-estar social, a perpetuação no capitalismo periférico é determinante para sustentar a adoção dessa política de Estado prevaleça nos países centrais.

Em sendo assim, dentro da lógica dependente de produção, os países periféricos jamais conseguirão se equiparar às economias superiores no sistema capitalista, tendo nesse processo sacrificado sua cultura e identidade pelo colonialismo do sistema produtivo que lhe é imposto, sendo sua única salvação a destruição do mito desenvolvimentista capitalista e um despertar para alternativas ao desenvolvimento hegemônico.

Sobre a ilusão propagada dentro desse modelo, Milton Santos afirma:

A pobreza, um fenômeno qualitativo, foi transformada num problema quantitativo e reduzida a dados numéricos. Forneceram-se números índices para provar a distancia entre países ricos e pobres e para inferir que estes últimos deveriam imitar os primeiros se quisessem supera-la (SANTOS, 2003, p. 15).

A positivação do direito ao desenvolvimento enquanto garantia do bem-estar social, mesmo sendo um marco importante no campo dos direitos humanos e fundamentais, tem por escopo a falsa ideia de que crescimento econômico e geração de prazer para os indivíduos implica necessariamente em justiça¹ (COELHO; CUNHA, 2020), quando na verdade, apoiando-se na base principiológica do liberalismo, criaria uma hegemonia na qual aqueles que são considerados desenvolvidos ditam os modos através dos quais as sociedades submissas deveriam agir para alcançar o mesmo status internacional.

Além do próprio fato da imposição de um caráter de desenvolvimento como forma de controle cultural dos países considerados não desenvolvidos, há um segundo ponto crítico quanto ao direito ao desenvolvimento enquanto objetivo da ONU: a cooperação internacional.

Ao analisar a ação humana, Durkheim (2016, p. 55) afirma que, independentemente, toda ação humana tem seu princípio no egoísmo, mesmo que não seja uma ação puramente egoísta, podendo no decorrer da ação ter o sentimento egoísta inicial sido superado (DURKHEIM, 2016, p. 55). Sendo assim, mesmo tendo a ONU em sua declaração afirmado o desenvolvimento enquanto objetivo de toda comunidade internacional através de um sistema cooperativo, não há como esperar-se de um sistema hierárquico de desenvolvimento que haja uma cooperação entre diferentes sociedades, se aqueles que a compõem têm suas ações fundadas inicialmente no egoísmo.

Portanto, o que pretende-se demonstrar é como o desenvolvimento, mesmo sendo direito de natureza fundamental, possui em seu cerne princípios de natureza dominativa que estabelecem uma relação hierárquica entre países baseado em desenvolvimento de natureza econômica.

A teoria dos direitos humanos está diretamente ligada a mudanças sociais relevantes e de caráter revolucionário, sendo sua limitação a tratados de natureza positiva realizadas entre órgãos internacionais uma possível ameaça de que pudesse perder a verdadeira essência crítica que é em si sua própria natureza (DOUZINAS, 2009, p. 384).

Como foi analisado, as políticas capitalistas de desenvolvimento influenciam nos direitos humanos de povos tidos como subdesenvolvidos, de forma que o direito ao

¹ “Já que desde os anos 1970 está comprovado que a partir de certo nível de vida não há correlação entre o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e o bem-estar ou a felicidade de sua população” (LANG, 2016, p. 27).

desenvolvimento advindo de uma identidade própria coletivista do Terceiro Mundo consiste unicamente numa falsa cooperação, na qual aqueles povos ditos desenvolvidos se beneficiam com exportações que geram mais lucros e empregos qualificados para seus nacionais.

Além disso, conforme nos evidencia Lang (2016, p. 26-28) outro fator que é desconsiderado na suposta cooperação e ajuda ao desenvolvimento “ofertada” pelos países cêntricos, que já se beneficiam dos investimentos em países menos desenvolvidos com a volta em dobro dos valores financiados, é que o padrão de consumo e de qualidade de vida foram alcançados graças a estrutura colonial imposta em tempo pretérito.

Logo, é inalcançável a premissa de que os países explorados sistematicamente pela lógica imperialista possam alcançar padrões de consumo igualitários sem que praticassem da mesma forma de acumulação de capital das elites globais. O que nota-se de fato é uma modernização das formas de dominação pelas vestes neocoloniais e por suposto uma manutenção do estado quo:

É assim que se estabeleceu a hierarquia entre o “desenvolvimento” e o “subdesenvolvimento”. Se antes se costumava falar de colônias versus países centrais, que tinham um “direito” de espoliar aquelas por causa de sua suposta superioridade biológica e cultural, passou-se a falar de ajuda contra a pobreza e de “cooperação ao desenvolvimento”, consolidando, no entanto, os mesmos papéis de antes na divisão internacional do trabalho e da Natureza: só que agora com base em um novo patamar legitimador e com outra linguagem (LANG, 2016, p. 30).

O requisito principal para que seja estabelecida essa relação de dependência é a relação colonial existente entre o povo desenvolvido e subdesenvolvido, na qual aqueles buscam satisfazer seus desejos econômicos de recursos naturais e mão de obra explorada, construindo seu império às custas de expansão descontrolada e destruição da cultura de outros povos em favor do capital (LANG, 2016, p. 28).

Diante de tal circunstância, o racismo e a dominação de natureza colonizadora são dependentes, sendo que desde antes das políticas imperialistas foi usada como forma de estabelecer-se o domínio de um povo sobre outro, servindo como uma forma de distanciar o europeu civilizado dos nativos americanos e africanos tidos como selvagens, dando ao homem branco a “missão divina” de pacificá-los e, posteriormente, apresentá-los o caminho do desenvolvimento (ARENDRT, 2013).

Em razão do que foi estabelecido, é precária uma noção de direitos econômicos, sociais e culturais que não se tenha uma atenção às especificidades geradas pelas condições de exploração da existência de uma hegemonização clara dos direitos humanos através da política universalista, sendo preciso pensar numa atuação de proteção específica voltada para

um recorte racial e gênero, atento às questões fundacionais daquele Estado em particular². Ainda, faz-se mister a participação articulada com órgãos não estatais, como agências financeiras, aplicando os direitos humanos nas políticas econômicas internacionais, blocos regionais econômicos, observando que suas ações oferecem impactos a economias locais e consequentemente ao ser humano, e o próprio setor privado (PIOVESAN, 2002, p. 8/11).

Cabe registrar que após a derrubada do bloco soviético, a versão mais acentuada do capitalismo é apresentada como neoliberalismo, onde o direito ao desenvolvimento passa a ser um dever e os direitos humanos um empecilho desse processo. Fica demonstrado esse ponto quando a visão capitalista de desenvolvimento é tratada como condição primordial por fundos de investimento internacionais, a exemplo do Banco Mundial (CHAUI; SANTOS, 2003, p. 86, 87).

Da prevalência da discriminação racial na relação de dominação entre os povos ocasiona numa subordinação interna dos países com uma exclusão do dominado tanto contexto social, quanto territorial, ao se organizar as cidades. A cessação da cidadania torna-os, não sujeitos, mas objeto a disposição daquele que mantêm a relação hierárquica, e negando sua humanidade através da retirada de direitos territoriais urbanos (COELHO, CUNHA, 2020, p. 544), afinal, como poderia aquele que foi definido como sub-humano e indigno sequer de uma moradia apropriada, rebelar-se contra o poder que o dá essa condição de inferioridade?

Ao tratar a propriedade como um bem de natureza econômica, limita-o à parcela populacional capaz de bancar tal encargo, transformando-o de um direito à uma regalia, sendo desfrutado somente por aqueles tidos como puros no conceito de Bauman (2005), pois a ordem socioeconômica estabeleceria critérios para a garantia do direito à propriedade e moradia baseadas no capital.

Como se pode ver a história tem sido contada por aqueles que venceram, o que acaba por criar um viés hegemônico, fazendo com que muitos processos de violência e imposição sejam passados como episódios evolutivos incontornáveis - o conto neoliberal parte dessa tentativa de imposição por meio da naturalização. Entre os objetivos dessa ideologia estão o corte de investimento público em detrimento do favorecimento à iniciativa privada e o enfraquecimento das mobilizações sociais, como os partidos e sindicatos, em busca de uma filosofia de conquistas individuais pela meritocracia. (MARICATO, 2014, p.96/97).

² Dentro do aforismo previsto pelo Boaventura de Sousa Santos “temos o direito de ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza” (CHAUI; SANTOS, 2003, p.56).

Os direitos humanos, sob uma ótica não crítica também foram moldados por essa linha de pensamento, por isso carregam uma concepção de que alcançaram um patamar de proclamação absoluta do princípio de legitimidade e dignidade, como se a sua evolução fosse inevitável e por isso prevista. Tal concepção equivocada, afinal caso contrário estariam eles realizados e viveríamos numa sociedade sem violações desses direitos, é decorrente da interpretação neoliberal de promover uma Ilusão Teleológica, a qual consiste em ler a história da frente para trás, auferindo-lhe um caráter determinístico de ações. (SOUSA SANTOS, 2013, p. 64-67).

Compreendendo o equívoco de interpretação histórica contido na visão neoliberal, se faz necessário mais ainda lutar pelo alcance de realização e afirmação dos direitos humanos, uma vez sabido que não existe certeza de consagração dos mesmos numa projeção futura sem que se dê através das lutas sociais.

Afinal, se observar a história recente, vê-se que estes direitos nunca estiveram tão ameaçados desde a derrubada do Welfare State³ (Estado provedor de bem estar-social), pois, a erupção do neoliberalismo significou “desregulamentações, privatizações, precariedade nas relações de trabalho, ampliação da concentração de capitais, ampliação dos mercados, ampliação da desigualdade, hegemonia do capital financeiro, enfraquecimento dos sindicatos e partidos de esquerda, mudança na geopolítica mundial, entre outras”. (MARICATO, 2015, P. 13)

Logo se vê que o neoliberalismo é uma ideologia que permite apenas que os cidadãos possam comprar direitos, restringindo o acesso a eles. Compreende-se então que defender os direitos humanos passa por um antagonismo a esse entendimento, posto que são direitos que nascem e são forjados na luta e pela luta.

Não atuando como mera política econômica, busca-se alcançar outras esferas sociais, haja vista que faz parte da política neoliberal a redução brusca de políticas públicas, a exemplo de “transporte, habitação e saneamento.” (MARICATO, 2015, p. 13). Tais medidas adotadas encarecem o custo de vida da mão de obra trabalhadora ao ver seu salário ser corroído para arcar com despesas que antes eram custeadas por um Estado mais provedor.

Não são poucos os autores que alertam para o fato das cidades surgirem antes do capitalismo. Desvincular a noção de que a existência das cidades está ligada ao projeto capitalista torna-se atividade fundamental para desmanchar do imaginário coletivo, posto que

³ Que mesmo sem nunca serem implementados nos países terceiro mundistas serviam como horizonte que freava os avanços liberais à redução de direitos sociais. Sem eles em perspectiva a escalada da ofensiva liberal intensificou-se.

para muitos, conforme Mark Fisher (2020), “é mais se pensar no fim do mundo que no fim do capitalismo”. Mesmo com o surgimento dele ter mudado o entendimento de cidade, ainda assim é preciso lembrar que há alternativas de pensar nelas sem ele (MARICATO, 2015, p. 17).

É a mensagem transmitida por Da Matta (1986, p. 13) ao buscar as origens que levam o Brasil torna-se Brasil. Para o autor, elas vão além das estigmatizantes análises quantitativas das estatísticas demográficas e econômicas e índices educacionais que servem para destacar que o Brasil não é o país que queremos. Não podemos nos definir pela classificação de países centrais do capitalismo.

no caso do Brasil e de outras sociedades, o problema é que existe outro modo de classificação. A identidade se constrói duplamente. Por meio dos dados quantitativos, onde somos sempre uma coletividade que deixa a desejar; e por meio de dados sensíveis e qualitativos, onde nós podemos ver a nós mesmos como algo que vale a pena. Aqui, o que faz o Brasil, Brasil não é mais a vergonha do regime ou a inflação galopante e “sem vergonha”, mas a comida deliciosa, a música envolvente, a saudade que humaniza o tempo e a morte, e os amigos que permitem resistir a tudo... (DA MATTA, 1986, p. 13).

A constituição de uma identidade moldada pela imposição de padrões econômicos condiciona a um crescimento excludente, com repetição da divisão do trabalho e de valores como a natureza e cultura, provocando perda de identidade local. O reflexo desse fenômeno é notado nas maneiras que se organizam as cidades no sul global.

2.2 A dinâmica das relações sociais para a concentração fundiária no Brasil: a violação da dignidade de dentro para dentro

Entendendo a basilaridade do direito à moradia conforme é destacado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nas lutas sociais do cotidiano, se faz necessário perceber que não se trata de um descaso de determinada gestão governamental, ainda que uma passagem de mandato político seja suficiente para agravar os efeitos da exclusão social ao negar um teto a famílias. O que se está a desvendar é a prospecção de um fóssil que remonta ao processo deficitário de formação do Brasil, com o destaque para a privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1888), como relembra Erminia Maricato (2002, p. 23).

Sendo pilares do capitalismo a propriedade de terras e a maneira como a mão de obra é explorada, vale chamar atenção para como estas formas de apropriação do espaço e dos

corpos foram implementadas no Brasil. Observa-se que antes mesmo de declarar a libertação dos povos escravizados no Brasil Independente, se legislou primeiro sobre a posse fundiária com a Lei de Terras, e apesar de pôr fim ao tráfico negreiro no mesmo ano, somente em 1888 é reconhecido, pelo menos oficialmente, o fim do trabalho escravo.

De tal modo, é possível identificar que a prioridade do sistema é voltada para o lucro, independente que entre em contradição com valores promovidos por ele, como a liberdade, por exemplo: “Assim, sendo a relação salário o próprio fundamento da produção capitalista, a especificidade do processo de reprodução social no Brasil deve ser definida em relação a esse mesmo modo de produção.” (DEAK, 2015, p. 30). Nota-se que existe uma preocupação de primeiro repartir as terras entre aqueles que são considerados cidadãos à época para só depois de fatiado o solo do país se ampliar o conceito e emancipar o negro a condição de “cidadão livre”, ficando ele excluído do processo de liquidação de terras.

Percebe-se então que o processo de registro e reconhecimento legal da propriedade privada da terra estava relacionado à sua transformação em grandes ativos hipotecários. O clientelismo utilizado favorecia que apenas uma determinada elite pudesse ter acesso aos meios de produção, visto que parte considerável da população era invisibilizada do processo e sequer tinha os seus direitos fundamentais reconhecidos.

Fato que é determinante para explicar o planejamento territorial no Brasil atual, forjado pela concentração de terras, conservando restrições ao mercado imobiliário, uma urbanização seletiva dos espaços públicos e inflamações da bolha imobiliária (ALVAREZ, 2015, p. 67).

O incidente de apropriação do espaço fundiário é uma medida orquestrada pela burguesia, a qual os ensinamentos de Friedrich Engels já alertavam ao falar sobre a questão da habitação quando afirmava sobre a necessidade do espectro reacionário de desvincular o trabalhador de qualquer ligação com seu pedaço de terra. Dessa forma, fazendo surgir a classe dos despossuídos, estariam criadas as condições necessárias para que ela, não vendo outra maneira, se submetesse aos interesses do capital, vendendo diariamente o único bem que lhe restou, sua força de trabalho (ENGELS, 2015, p. 41).

Só assim o trabalhador não seria descartado da cadeia de produção, ainda que significasse abrir mão de fração de sua dignidade para garantir o sustento familiar devido às condições de trabalho e salários insuficientes. Assim, é através da desmobilização da classe e do sentimento de incerteza permanente a respeito do futuro que os donos do poder podem barganhar seus lucros em cima da exploração da mão de obra trabalhadora.

Este ponto é reforçado por Boaventura de Sousa Santos (1984, p. 36) ao lembrar que faz parte do processo de introdução do capitalismo a expropriação de terras carregada de um discurso à primeira vista libertador, escondendo por trás de si a condenação do proletariado ao trabalho assalariado como uma única possibilidade de renda. Assim, entende-se a propriedade fundiária individual como a base do modo de produção capitalista.

A nível de construção do Estado brasileiro nos moldes do capitalismo periférico, Erminia Maricato (2015) remonta a dimensão patrimonialista da sociedade brasileira que liga a condição de possuir bens, sobretudo imóveis, a esfera de domínio do poder tanto social, quanto econômico e político, ocorrendo “à privatização do aparelho de Estado, tratado como coisa pessoal.” e hereditária (MARICATO, 2015, p. 27).

No tocante as vontades suprimidas e as vontades expandidas no espaço urbano, as cidades surgem para servir aos interesses econômicos, sendo esses os fios condutores que definem as diretrizes e prioridades dentro do espaço urbano. Para onde a cidade cresce e como é feita a divisão do trabalho internamente não acontece de forma casuística, mas ordenadamente para atender as predileções do capital, quem advoga em favor do empresariado dentro dessa perspectiva é o próprio Estado, sendo ele o garantidor do apaziguamento dos conflitos de classe dentro de certa parcialidade.

Sobre a intencionalidade do Estado diante da cidade que surge, Fani Carlos esclarece bem:

Do ponto de vista do capital, a metrópole surge como força produtiva na medida em que, em sua dimensão econômica, o capitalismo organiza o espaço no qual são regulados, através do controle do Estado, os fluxos de todos os tipos de matéria-prima e de mão de obra, a divisão social e espacial do trabalho, a estrutura da rede de trocas, a densidade da circulação de mercadorias e da concentração das pessoas. A metrópole, do ponto de vista do capital, é, portanto, o espaço de acumulação, produto e condição geral da produção, além de instrumento político ligado ao Estado, o qual transforma as condições gerais necessárias ao desenvolvimento do capital a fim de superar as contradições emergentes no seio do processo de reprodução ampliada e controlar sua expansão, já que domina a reprodução social. Nesse sentido, considera-se que a produção do espaço é também a reprodução das relações de produção (CARLOS, 2015a, p. 46).

A partir da situação imposta, um Estado cooptado pelo empresariado burguês e uma cidade que nasce e se desenvolve sob o viés ideológico liberal, temos como consequência uma cidadania espúria, uma vez que o reconhecimento do sujeito de direito é decorrente das relações de produção capitalistas. “A circulação mercantil e a produção baseada na exploração da força de trabalho jungida de modo livre e assalariado é que constituem socialmente, o sujeito portador de direito subjetivos.” (MASCARO, 2013, p. 40). Através da condicionante

econômica para acesso ao reconhecimento de direitos, surge uma linha abissal que separa a sociedade constituída entre aqueles que são sujeitos de direito e os que são objetos de direito. (SOUSA SANTOS, 2007, p. 6)

A influência da constituição dos espaços na diferenciação dos indivíduos que os habitam, e aqueles que são negados o acesso aos mesmos espaços, é determinante alicerce da estrutura da sociedade formada que não encontra como resultado outro sequer além de um tensionamento constante no tecido social constituído.

No entanto, na correlação de forças pela disputa entre os diversos atores sociais, com seus múltiplos interesses convergindo, a peleja jamais será em pé de igualdade. “A exploração enquanto extração da mais-valia através da propriedade não socializada (individual ou estatal) dos meios de produção e de uso da força de trabalho apropriada no mercado mediante contrato entre cidadãos juridicamente livres e iguais” ocasiona inevitável supremacia da vontade daqueles que se beneficiam por controlar o aparelho estatal (SOUSA SANTOS, 1984, p. 18).

É exatamente por meio dessa lógica que se autoriza o acordo entre cidadãos como se estivessem no mesmo escalão de forças permitindo desta forma a permanência de uma espécie de ditadura de vontades, mesmo, e, especialmente, com o respaldo de uma suposta e frágil democracia.

2.3 A segregação no espaço urbano, de que servem as cidades?

O caráter valorativo da terra é oriundo exclusivamente em razão do monopólio e especulação do proprietário, haja vista que ele não é produzido pela força de trabalho, é algo oferecido independente da intervenção antrópica. Dito isso, é dentro da expectativa de gerar matéria prima e no seu caráter limitado, uma vez que não se produz mais espaço do que o espaço que temos, que está atribuído o seu valor (VOLOCHKO, 2015, p. 99).

Dentro dessa ótica, é preciso apontar uma crucial distinção entre o solo urbano e o rural. O primeiro como espaço formado artificialmente, dentro das cidades além do valor de produção, agrega-se ainda ao solo um sentido de mercadoria, por ser capaz de gerar um sobrevalor, uma vez que o seu posicionamento perante o restante da cidade amplia a especulação/valorização do mesmo (CARLOS, 2015b, p.55).

Conforme a relação feita, podemos entender por renda fundiária como:

o mecanismo através do qual um valor criado pela sociedade é confiscado pelo proprietário fundiário e o seu montante depende da escassez produzida pelo investimento social feito e a fazer, face aos utilizadores potenciais e concorrentes do solo. O preço do solo urbano, estabelecido com base na capitalização da renda à taxa de juro médio, inclui sempre um valor decorrente da antecipação da renda futura a proporcionar pelo solo (SOUSA SANTOS, 1984, p. 43/44).

Deste modo compreende-se que o processo de valorização fundiária própria decorrente da mais-valia urbana, é razão por si só para compreender o fenómeno de exclusão social dentro desse espaço de maneira diferenciada.

Conforme Paul Singer (2020, p. 7) conta, as cidades nascem a partir da possibilidade de que a acumulação de matéria prima supra as necessidades daquela sociedade de maneira em que alguns de seus habitantes possam viver aglomerados e dedicando-se a outras tarefas. Ademais, no que diz respeito ao modelo de organização do poder, se diferencia a cidade do ambiente agrário por conta de uma necessidade de reunir o “aparelho administrativo e a força armada” num mesmo local, composto tanto por civis e militares. Enquanto que na zona rural o poder está mais relacionado ao controle de terras (SINGER, 2020. P 95). No entanto, há de se destacar que na cidade existe também uma concentração fundiária determinante para apontar as diretrizes do poder local por conta de sua força impositiva.

Há uma discussão quantitativa de que para se tratar de uma cidade o espaço deve conter 5.000 habitantes a 20.000 habitantes, existe um ponto de apaziguamento, refere-se a um conglomerado de pessoas morando muito próximas uma das outras (SINGER, 2020, p. 139). A definição vaga de cidade como um espaço onde convive mais gente do que caberia nele pode ser consideravelmente suficiente para tratarmos de um conceito o qual se está naturalizado na vida de seus habitantes.

Veja, ao mostrar um retrato de alguma fração de um centro cosmopolita a alguém é muito provável que esta pessoa afirme com convicção que ali se trata mesmo de uma cidade, sem que ele pergunte ao seu interlocutor quantas pessoas provavelmente vivem no ambiente. O que se quer dizer aqui é que existem aspectos e padrões que levam o imaginário coletivo a associar certas referências, para além de índices quantitativos.

A exemplo, retoma-se o que é cidade por carros circulando em vias extensas, pessoas participando ativamente do comércio local, outras descansando em seus luxuosos apartamentos de andares altos, até mesmo algumas marcas acabam por ser utilizadas como referência demarcatória de uma urbe. O McDonalds e a Coca-Cola são recorrentemente utilizados como régua imperialista para medir a modernidade do lugar.

Aí está contida a visão estigmatizante que preenche de forma tão naturalizada o imaginário coletivo para retratar um espaço que é artificialmente arquitetado. Tal retrato não

pode servir como cortina de fumaça para esconder aquilo que está para além da linha abissal, também antropoficamente criada, posto que os engarrafamentos, as desigualdade, a precarização do trabalho, o aumento da população sem-teto e a tomada do controle comercial por multinacionais são o outro lado dessa cidade luxuosa que remonta nas mentes de maneira quase automática. É preciso falar, e mais, é preciso discutir, a cidade invisibilizada, periférica, marginalizada, excluída dos processos decisórios, é preciso se referir àqueles que dentro desse espaço tem a sua cidadania negada cotidianamente pela outra cidade, a cidade central, a cidade comercial, a cidade turística.

O que leva as pessoas a se amontoar em grandes centros urbanos repleto de privações? Paul Singer (2020, p. 139) alerta que há determinadas atividades que exigem a cooperação de um elevado número de pessoas. É por meio desse olhar mais crítico da urbanidade que se revela a função existencial das cidades: atender o interesse das demandas econômicas.

Logo uma visão mais crítica do urbanismo nos permite visualizar que o que é entendido por cidade mais tem a ver com a forma que as estruturas econômicas e a repartição do trabalho se dividem si. Afinal, é o controle e influência da cidade sobre o excedente de produção o fator determinante para diferenciá-la de outros espaços e a circunstanciar a vida de seus moradores. (HARVEY, 2014, p. 30)

Outra evidência da prioridade de entendimento nas cidades como espaço construído para atender às satisfações do grupo detentor da mercadoria final está na distribuição desbalanceada de recursos públicos para a parte que Milton Santos (1993, p. 96) chama de cidade econômica em detrimento à cidade social.

Se a cidade nasce para atender funcionalmente um aspecto econômico, acaba por assim ocorrer que o direito à moradia torna-se, dentro deste cenário, uma mercadoria. Ora, quando se fala em aquisição de moradia, dentro da lógica liberal, está a tratar de uma negociação financeira por espaço. “Ela demanda terra, ou melhor, terra urbanizada, financiamento à produção e financiamento para a venda. Nesse sentido, ela tem uma vinculação com a macroeconomia já que o mercado depende de regulação pública e subsídios ao financiamento” (MARICATO, 2002, p. 118).

De tal modo, a condição do indivíduo ao acesso à propriedade define o espaço e o não-espaço que ele ocupa numa cidade, posto que existirão áreas em que ele será impedido de entrar, ainda que não por previsão legal que o impeça de estar no local, todavia, por um imperativo de ordem costumeira será negado o acesso.

Se o processo de formação que faz surgir às cidades está dentro do conceito tradicional do que elas são, distinguindo-as do campo pelos fatores narrados, então é fácil notar que o

processo de gentrificação, empurrando uma massa de trabalhadores para as franjas da cidade, impondo a eles viverem em zonas periféricas e incumbido-os do processo de expansão das cidades pela ocupação de áreas ambientais frágeis, como tem sido recorrente nas principais metrópoles brasileiras, deve ser analisado como uma dinâmica de forte sintoma de retrocesso. Uma vez que essas pessoas estão sendo dissociadas do restante da sociedade e não podem usufruir de nenhum excedente, haja vista que a acumulação da produção na dinâmica atual não é coletiva.

A morte do conceito predominante de cidade oferece alguns toques de atenção. O primeiro é que a manutenção deste modelo de cidade é insustentável uma vez que não comporta todos os seus habitantes, nítido pelo processo de exclusão apresentado. Outro ponto a ser discutido é a incompatibilidade, ao menos conceitual, de coexistência entre o que se entende por cidade e aquilo que a humanidade precisa de forma mais essencial para sobreviver, a natureza.

Se a lógica desenvolvimentista é o surgimento e ampliação das cidades e o que se trata como cidade hoje é a antítese de natureza, em sendo assim o projeto de futuro que seguimos é o de extinção do planeta. Em razão disso, se faz urgente refundar o conceito de cidade para que caibam nela, tanto os seus integrantes como novas maneiras de relacionar-se com o meio que os rodeiam.

Como ideologia dominante, o neoliberalismo atua incessantemente na realidade concreta da vida das pessoas. A organização e divisão do espaço urbano é maneira pela qual a teoria econômica se irradia. Mas a forma que se realiza a organização do espaço nas metrópoles não se trata unicamente de uma consequência do sistema econômico e político, mas uma maneira através da qual a ideologia ligada a esse sistema se reproduz, como, por exemplo, a beneficiação da atividade econômica da mão de obra barata que vem em busca do capital, tendo isso grande impacto tanto na vida dos indivíduos quanto na organização espacial da própria comunidade (SANTOS, 2003, p. 158).

Um exemplo de evento que potencializa esse êxodo é a industrialização. No caso do Brasil, a crise internacional a partir dos anos 30 e a queda nos preços das commodities agrícolas provocou o enfraquecimento do seu principal exportador (à época os Estados Unidos), o que favoreceu a industrialização brasileira. Por outro lado, a eterna ausência de demarcação de terras e a redução de variedades gêneros alimentícios plantados tendo em vista a especialização em monoculturas vai incentivar um êxodo rural desordenado. Nas cidades, o trabalhador vai se deparar com fábricas estrangeiras implantadas a procura de mão de obra barata e pouco qualificada, a sobrevalorização do solo. (MARINI, 2013, p. 115, 116).

Tomando o ponto de vista estadual como parâmetro, ainda que se tenha buscado uma industrialização do processo de urbanização a partir da década de 1970, tanto o setor de comércio quanto o de serviços vinculam-se ao setor primário, sendo este o que mais emprega trabalhadores em Sergipe. Mostrada sua relevância é preciso relacionar a função desempenhada pelo uso das terras ao ditar o comportamento da pobreza no estado (OLIVEIRA, 2012).

A distribuição do espaço pela sociedade brasileira, sobretudo sua urbanização deficitária, está diretamente vinculada ao modelo de desenvolvimento adotado, como pode ser reparado. Deste modo, vemos repercutir a política econômica que atua no espaço abstrato do capital financeiro replicar-se para o espaço real (geográfico), o chão fracionado que pisa e ocupa cada brasileiro, “a ideia de organização é inseparável da de tomada de decisões e de dominação.” (SANTOS, 2003, p. 167).

A distribuição do espaço nacional que primeiro ocorreu pela organização do trabalho escravocrata, tem sua linguagem modernizada, todavia não se altera a semântica de dominação e controle com as experiências neocoloniais de país periférico, em ambas as situações ficam expressas a “exclusão e segregação socioespacial que marcou o desenvolvimento urbano do continente.” (ALFONSIN; PEREIRA; LOPES; ROCHA; BOLL, 2019, p. 172).

Tais características afastam os grupos que lutam por moradia da disputa pelo conceito do direito à cidade, que incorporado por financistas e empreiteiros esvaziam de significado o termo, e sem disputar direitos é impossível materializá-los (HARVEY, 2014, p. 20).

Entende-se o direito à cidade como algo ligado ao princípio da função social da propriedade urbana positivada constitucionalmente, sendo de responsabilidade dos municípios a fiscalização de cumprimento do dito princípio, devendo em teoria realizar o controle e distribuição de terras urbanas. A precariedade da referida fiscalização municipal é falha no território nacional, tendo em vista o surgimento crescente de favelas em razão do movimento forçoso dos indivíduos marginalizados para propriedades privadas inutilizadas, pois são vistas por seu detentor não enquanto bem essencial, mas sim como investimento, não querendo dar a ele nenhuma função que acarretaria um bem social, previsto constitucionalmente, mas somente permanecendo ocioso aguardando a valorização de sua propriedade até o momento em que se satisfaça com o lucro a ser obtido (ALFONSIN; PEREIRA; LOPES; ROCHA; BOLL, 2019, p. 175).

O direito à cidade consiste ainda numa garantia de moradia digna para os indivíduos, porém está ao mesmo tempo submissa à hierarquia social existente naquela sociedade, sendo

a política seletiva etnicamente uma restrição constante existente na proteção deste direito, limitando-o a uma eficácia puramente formal (COELHO; CUNHA, 2020, p. 553/554). Em razão disso, os países considerados subdesenvolvidos, nos quais a influência de dominação social é mais presente devido a seu papel periférico, apresentam uma exclusão socioespacial que é de fácil observância no ambiente urbano (ALFONSIN; PEREIRA; LOPES; ROCHA; BOLL, 2019, p. 172), tal qual se observa os núcleos irregulares brasileiros de baixa renda, formados por indivíduos segregados coabitando em um local informalmente, sendo do ponto de vista do capital financeiro inúteis ao desenvolvimento, e conseqüentemente de fácil descarte para o Estado.

Contra a especulação imobiliária, é dever do Estado à promoção de políticas públicas de proteção deste direito fundamental que é o de moradia digna. Em consonância ao preceito acima, a Agenda 2030 da ONU, que tem como meta promover a paz mundial e a erradicação da fome, defende em um dos seus 17 objetivos a proteção dos assentamentos urbanos, tendo como princípio basilar o desenvolvimento sustentável:

El desarrollo sostenible es un concepto básico para nuestra era. Es tanto una forma de entender el mundo como un método para resolver los problemas globales. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) guiarán la diplomacia económica mundial de la próxima generación⁴. (SACHS, 2015, p. 9)

Dentro desse aspecto está subscrita a ODS 11, a qual versa sobre cidades e comunidades sustentáveis e busca “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. A noção de desenvolvimento sustentável vai em sentido oposto ao apresentado aqui sobre a ideologia desenvolvimentista, posto que não tem sua matriz voltada exclusivamente ao setor econômico, fazendo dialogar com o desenvolvimento social e ambiental, o torna uma visão de futuro ao olhar para o direito assegurado às gerações seguintes.

É o caso da regularização fundiária com caráter sustentável e popular, capaz de reduzir “os passivos urbanísticos e ambientais por meio de projetos que resultam na proteção e recuperação ambiental” (BAZOLLI, 2017, p. 149), conjuntamente com busca de desenvolver a economia local visando criar meios para a população possa permanecer nessas áreas após o processo de regularização, afinal oferecer as condições de permanência aos moradores é agir preventivamente em relação ao surgimento futuro de novos núcleos informais.

⁴ Tradução livre: o desenvolvimento sustentável é um conceito básico para nossa época. É uma forma de compreender o mundo como um método para resolver problemas globais. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) guiarão a próxima geração da diplomacia econômica global. (SACHS, 2015, p. 9).

O diálogo entre as formas de desenvolvimento sem haver uma hierarquização é crucial, como é possível enxergar na análise comparativa de Amartya Sen (2018) quando destaca que a privação de liberdade econômica acarreta em outras formas de privação de liberdade, assim como a inversão da premissa também se vale:

a privação de liberdade econômica, na forma de pobreza extrema, pode tornar a pessoa uma presa indefesa na violação de outros tipos de liberdade. Kader Mia não precisaria ter entrado em uma área hostil em busca de uns míseros trocados naquela época terrível se sua família tivesse condições de sobreviver de outra forma. A privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação de liberdade econômica (SEN, 2018, p.8).

A regularização fundiária pode funcionar como ferramenta para promoção do diálogo entre a tríade do processo de desenvolvimento sustentável, haja vista ter por escopo principal dar um ponto terminativo à informalidade dos assentamentos urbanos referidos anteriormente, servindo para certificar com título de formalização aos proprietários que se estabeleceram de forma a contrariar a supervalorização fundiária existente (ALFONSIN; PEREIRA; LOPES; ROCHA; BOLL, 2019, p. 177).

Assim pelo menos é anunciado no art. 9º da Lei 13.465 de 2017 sobre a Regularização Fundiária Urbana (REURB):

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.
§ 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.
§ 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016. (BRASIL, 2017)

No entanto, deve-se observar com cuidado a lei de Regularização Fundiária para que a sua promessa de celeridade ao processo de desinformalização dos assentamentos urbanos não fuja de um planejamento urbano que vise criar um projeto de estruturação das comunidades referidas, servindo dos recursos básicos essenciais, estudos técnicos de proteção e preservação ambiental, bem como o incentivo a economia local atenta aos saberes locais.

O não cumprimento desses preceitos restringiria o processo de regularização a uma mera concessão de títulos atribuídos conforme os interesses do gestor público, que apenas retiraria seus habitantes da informalidade jurídica, mas não seria suficiente para transformar a realidade fática. Vale recordar que a promulgação de título sem assistência adequada não

assegura a população sua permanência no local, haja vista que após a distribuição de titularidade dos terrenos haverá uma natural valorização do lugar e os moradores sofreriam como um novo formato de assédio imobiliário, provocando possível processo de gentrificação (ALFONSIN; PEREIRA; LOPES; ROCHA; BOLL, 2019, p. 187).

Para que haja a segurança da posse é preciso se apegar a própria essência de uma cidade sustentável, porque esta tem em sua gênese a não exclusão de seus cidadãos no processo de construção da mesma:

Puesto que la mayor parte del mundo vivirá en ciudades, es importante que nos preguntemos qué hace que una ciudad sea sostenible. La respuesta tiene tres aspectos, de acuerdo con las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Las ciudades sostenibles son económicamente productivas, socialmente (y políticamente) inclusivas, y medioambientalmente sostenibles. En otras palabras, deben promover actividades económicas eficientes, garantizar que todos los ciudadanos se beneficien de ellas, y hacerlo de un modo que preserve la biodiversidad, la seguridad del agua y del aire, así como la salud y la seguridad física de sus ciudadanos, sobre todo en una época de cambio climático y creciente vulnerabilidad ante catástrofes climáticas extremas⁵ (SACHS, 2015, p. 192).

No sentido de produtividade urbana Sachs (2015, p.192) entende por um sistema integrativo entre oferta empregatícia e possibilidade de empreender, atrelado a uma facilitação de circulação por ela, dentro da infraestrutura urbana contar com saneamento básico, acesso à água e eletricidade de maneira integral e contínua para todos e todas. Esses elementos são considerados cruciais para a redução de índices como: criminalidade, engarrafamentos e demais mazelas sociais.

Na mesma esteira, Sachs (2015, p. 193) menciona quanto à inclusão social pontuando a importância de redução das disparidades entre classes, através de uma atuação de políticas públicas para uso comum dos espaços e serviços ofertados pela cidade, ao invés da estratificação social por meio da divisão da mesma em bairros para atender determinadas classes e não outras. Por fim, articulado ao sentido de sustentabilidade ambiental vem à defesa dos recursos naturais, a redução de gases tóxicos e o combate ao aquecimento global, buscando assim uma opção de progresso que não ponha em risco a saúde do planeta.

A solução para um desenvolvimento sustentável na construção de um ideário de cidade integradora e solidária parece estar atrelada a concepção pós-moderna de Estado, na

⁵ Tradução livre: posto que a maior parte do mundo viverá em cidades, é importante que nos perguntemos o que torna uma cidade sustentável. A resposta tem três aspectos, de acordo com as três dimensões do desenvolvimento sustentável. Cidades sustentáveis são economicamente produtivas, socialmente (e politicamente) inclusivas e ambientalmente sustentáveis. Em outras palavras, devem promover atividades econômicas eficientes, garantir que todos os cidadãos se beneficiem delas e fazê-lo de forma a preservar a biodiversidade, a segurança da água e do ar, bem como a saúde e a segurança física de seus cidadãos, especialmente em tempos de mudanças climáticas e vulnerabilidade crescente a desastres climáticos extremos.

qual o princípio da fraternidade emerge para possibilitar o reconhecimento do outro, com a promessa do desenvolvimento dentro de uma concepção de Direitos Humanos coletivos e difusos em que um responsabilizar-se pelo outro, ao invés de opor-se a ele.

2.4 Entre o desejo do mercado e os direitos dos moradores: o Estado como agente omissor

A estrutura deficitária no tocante a questão da moradia, no Brasil, é decorrente de uma política urbana excludente. Entende-se por déficit habitacional a disparidade entre casas construídas e pessoas que necessitam delas para morar, sendo que há um desdobramento ainda entre aqueles que não tem onde morar e os que a habitação não tem as condições mínimas para garantir a dignidade dos seus moradores, a quantitativa e qualitativa, respectivamente (BOULOS, 2012, p. 13). É através do paralelo feito entre estas duas medidas pode-se identificar os problemas de habitação. No Brasil, nota-se que de fato o déficit é distributivo, posto que existem mais casas construídas do que gente sem um teto pra morar, assim o grande desafio no país não é captar recurso para intensificar a construção civil, mas utilizar de sua legislação já vigente e adaptar o que for necessário para que se possa transformar casa ociosas em lares.

Para Erminia Maricato a moradia precária se entende como o espaço que

Inclui as várias formas de provisão da moradia pobre: casas inacabadas, insalubres, congestionadas, localizadas em favelas ou invasões, em loteamentos ilegais, em áreas de risco geotécnico ou sujeitas a enchentes, enfim, não há aqui a necessidade de um rigor técnico quantificável¹⁰⁹. Há moradias de boa qualidade em favelas e há moradias insalubres em bairros nobres, mas o objeto se refere à generalização da ilegalidade e da precariedade, estrutural e necessária para um processo de acumulação que tem especificidades. Parte-se do princípio marxista de que o espaço urbano, como qualquer mercadoria, é uma produção social e envolve relações. O universo da moradia precária é estratégico para denunciar o conjunto da produção da cidade no capitalismo periférico e por meio dele denunciar também as especificidades desse processo de acumulação. Um mercado formal restrito que ignora a grande maioria da população, uma taxa de lucro forte mente baseada na renda fundiária, uma força de trabalho barata que, excluída do mercado formal e das políticas públicas, produz boa parte da cidade com suas próprias mãos e suas próprias regras (intrínsecas às condições dessa produção). (MARICATO, 2014, p. 110/111).

Três são os atores que atuam sobre esse palco que é a cidade capitalista: o mercado, a sociedade civil e o Estado. O primeiro tem como principal interesse especulativo da terra e de imóveis, enquanto o segundo interessa-se pelo valor de uso fundiário. Obviamente, as divergências na atuação sobre o solo urbano geram atritos e abusos no tocante ao acesso e apropriação de terras. O terceiro ator que constitui esse elenco deve, ou deveria, atuar como

agente regulador do “uso e a ocupação do solo, de tal forma a evitar tal desequilíbrio, restringir a supervalorização especulativa e garantir o acesso democrático à cidade a uma maior parcela da sociedade.” (FERREIRA, 2011, p. 73).

Para Gomes e Steinberger (2016, p. 300, 301) o Estado na produção do espaço urbano além de ser regulador quando disciplina sobre a ocupação e a forma de utilização de determinados espaços, de definir diferentes taxas imobiliárias para cada espaço, presta também a atividade de empreendedor ao investir na ampliação da malha urbana e na construção de imóveis, assim como o incentivo a instalação de empresas em determinadas regiões.

A atuação empreendedora estatal angaria maior valor ao pedaço de terra por oferecer uma intervenção que gere maior infraestrutura, como serviço de esgoto, água, luz, coleta de lixo. Ou seja, o Estado tem a capacidade de decidir qual espaço vai sofrer valorização monetária, quanto “mais cidade” caracteriza aquele solo, maior torna-se o seu valor de troca em relação aos demais (FERREIRA, 2011, p. 73). Tal condição de apropriação do direito à moradia como uma fonte de lucro é por toda insustentável, percebe-se que a valorização é feita por um valor especulativo imaginário de um ponto futuro, um enriquecimento por um acordo abstrato entre aqueles que detêm o poder de direcionar para onde crescem as cidades.

A produção do espaço dentro do perímetro urbano tem transformado a cidade social numa espécie de cidade de negócios, exclusivamente. A busca por atender o setor econômico transforma os espaços comuns em parte vital do processo de reprodução do capital na modernidade. A financeirização da cidade busca maximizar a renda fundiária, provocando uma ameaça às áreas comuns de sociabilidade, a insegurança da posse da moradia, bem como a própria preservação da história da cidade. Destarte, é crucial a imposição do Estado de estabelecer uma regulamentação para controle das “alianças entre os setores fundiário, imobiliário e financeiro, seja na definição de projetos urbanísticos de renovação/reestruturação urbana, ou ainda no uso do poder da violência para definir o lugar que cabe a cada um na cidade, como ocorre nos processos violentos de reintegração de posse em terrenos ou edifícios ocupados.” (ALVAREZ, 2015, p. 70, 71).

O destaque dado ao papel do Estado tem a ver com sua capacidade regulamentadora e disciplinar. É ele quem define como será utilizada cada fatia do solo, pois é detentor dos fundos públicos de investimento, de modo a servir como moderador das múltiplas vontades existentes no lugar. É ele quem dará preferência aos investimentos para a circulação de automóveis individuais ou investimentos para transporte coletivo, ou seja, como a arrecadação

e distribuição dos fundos públicos será repartida. A escolha impacta diretamente na reprodução da força de trabalho e na reprodução do capital (MARICATO, 2015, p. 25).

A atribuição conferida ao Estado de prever a ordem da legalidade é respaldada por um direito que rege as relações político-econômicas. As lutas estabelecidas nessas esferas, na primeira o poder contra a resistência, na segunda a exploração versus a resistência, são disciplinadas por um direito hegemônico que define o que é legal e ilegal (SOUSA SANTOS, 1984, p. 19).

O direito não é uma força metafísica isenta de ideologia como se tenta fazer crer a doutrina liberal. É justamente o oposto, serve como ferramenta de manutenção das relações sociais da maneira que estão postas. Conforme foi esclarecido, o direito não serve apenas para apontar se algo é legal ou ilegal, ele trabalha ainda para perpetuar situações de ilegalidade que o próprio ordenamento, uma moral de conduta disciplinatória compactuada por detentores do poder, considerou como tais. É assim que muitas violações a direitos humanos são respaldadas pela jurisdição vigente.

A condição exposta é fundamental para apontar a diferenciação da genealogia do Direito e dos Direitos Humanos. Enquanto um nasce das lutas populares, o outro é pactuado por uma classe hegemônica a fim de favorecê-la. A partir disso estão apresentadas as vias que estão postas para se defender. Tendo o Estado a sua instrumentalização por via econômica, política e jurídica, ele se constitui como participante indissociável das relações sócio-afetivas constituídas no espaço público.

Com tamanha relevância e poder, fica impossível endossar a narrativa que os assentamentos informais são constituídos sem a influência dele. Se o Estado “não chega” a determinada localidade é por razão de uma omissão intencional do projeto para aquela região (ROLNIK, 2015, p. 180). A ausência do Estado é a sua forma de interferir para a manutenção de condições de desigualdade historicamente construídas.

Cabe destacar ainda que para além da participação na formação dos conjuntos informais, o Estado também se faz presente para a consolidação e perpetuação dos mesmos numa condição de sub-legalidade, um espaço de tolerância entre legal e o ilegal.

Os assentamentos informais se originam a partir da especulação imobiliária e do processo político de clareamento das metrópoles, expulsando os moradores de renda mais comprometida para longe dos centros urbanos, pois a ideia de cidade atualmente se encontra diretamente ligada a uma espécie de mercadoria, onde a propriedade urbana é tida enquanto um bem do mercado imobiliário, sendo a moradia, conseqüentemente, um privilégio daqueles inseridos nele (ANDRADE, 2018, p.210). Como consequência, os refugiados criam seu

próprio remédio e se automedicam, constituindo moradia em terrenos improdutivos. Diante da omissão estatal a comunidade se constitui de maneira desorganizada sem poder contar com o auxílio de serviços básicos como o acesso à luz, água e saneamento básico.

O interesse em manter as condições expressas acima, conforme aponta Raquel Rolnik (2015, p. 180), está na possibilidade de usar territórios como verdadeiros currais eleitorais, prestando uma política clientelista de prestação de serviços direcionados, evidentemente que se está a tratar de serviços sem força de romper a dependência gerada pela condição originária da informalidade, uma vez que tais bairros são vistos como garantias eleitorais para manutenção do estado-quo de controle das cidades (ROLNIK, 2015, p. 180).

Há ainda mais um elemento atrativo para o interesse do Estado em produzir esse tipo de bairros nas franjas das cidades. É preciso lembrar que campanhas eleitorais feitas com a compra de votos por favorecimentos pessoais geram altos custos, políticos eleitos para atender interesses do empresariado tem suas campanhas financiadas por eles, sendo assim uma das formas de retribuir é incentivando a especulação imobiliária.

Incentivar e permitir o surgimento de bairros populares em zonas periféricas acaba por formar lacunas, espaços ociosos entre eles e a cidade já construída. Como dito antes, estes bairros costumam ser autoconstruídos o que demanda tempo, assim com o passar do tempo aqueles terrenos na interseção entre cidade formal e cidade informal vão consequentemente se valorizando sem precisar de qualquer investimento de seus proprietários. Os proprietários, claro, são os donos do capital. (BOULOS, 2012, p. 27).

Dentro dessa dinâmica, Milton Santos (1993) esclarece bem o funcionamento retroalimentativo entre a especulação e o crescimento desordenado das cidades:

As cidades, e sobretudo as grandes, ocupam, de modo geral, vastas superfícies, entremeadas de vazios. Nessas cidades espraiadas, características de uma urbanização corporativa, há interdependência do que podemos chamar de categorias espaciais relevantes desta época: tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infraestruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte, extroversão e periferação da população, gerando, graças às dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo específico de centro-periferia. Cada qual dessas realidades sustenta e alimenta as demais e o crescimento urbano, é, também, o crescimento sistêmico dessas características. As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios as cidades são grandes. O modelo rodoviário urbano é fator de crescimento disperso e do espraiamento da cidade. Havendo especulação, há criação mercantil da escassez e o problema do acesso à terra e à habitação se acentua. Mas o déficit de residências também leva à especulação e os dois juntos conduzem à periferação da população mais pobre e, de novo, ao aumento do tamanho urbano. As carências em serviços alimentam a especulação, pela valorização diferencial das diversas frações do território urbano. A organização dos transportes obedece a essa lógica e torna ainda mais pobres os que devem viver longe dos centros, não apenas porque devem pagar caro seus deslocamentos como porque os serviços e bens são mais

dispendiosos nas periferias. E isso fortalece os centros em detrimento das periferias, num verdadeiro círculo vicioso (SANTOS, 1993, p. 95/96)

Curioso perceber que o desenvolvimento desenfreado não se trata de um desafio do presente, o próprio Engels (2015) ao apontar para o começo do fenômeno e demonstra a única alternativa possível para o fim desta mazela, veja:

A assim chamada escassez de moradia, que desempenha um papel tão importante na imprensa atual, não consiste em que a classe dos trabalhadores esteja vivendo, de modo geral, em moradias ruins, superlotadas e insalubres. Essa escassez de moradia não é peculiar da época atual; ela não é nem mesmo um dos sofrimentos peculiares do proletariado moderno em comparação com todas as classes oprimidas anteriores; pelo contrário, ela atingiu todas as classes oprimidas de todos os tempos de modo bastante homogêneo. Para pôr um fim a essa escassez de moradia só existe um meio: eliminar totalmente a espoliação e a opressão da classe trabalhadora pela classe dominante (ENGELS, 2015, p. 35)

Desta forma, fica nítida a grave denúncia contida nos ensinamentos de Eduardo Moreira, ao afirmar que as práticas de redistribuição de renda feitas em programas sociais para fortalecer os grupos que vivem à margem da sociedade no intuito de reinseri-los nela, é mal visto pelas classes controladoras das terras, bens e serviços que deveriam pertencer a toda comunidade ao invés do interesse de particulares. (MOREIRA, 2019, p. 42).

A especulação imobiliária assim consiste numa projeção de expectativa futura a partir da relação posicional entre o lugar social, a transformação antrópica do local, e o lugar natural atrelado à concorrência de atividades ou pessoas naquele espaço. Sendo por meio do planejamento urbano que será definido as áreas da cidade que receberam mais ou menos investimento e de qual forma (SANTOS, 1993, p. 96). A cooptação dos aparelhos estatais pelos que lucram com a especulação é determinante para auferir os locais que geram ou perdem valor dentro do espaço urbano.

Engels (2015, p. 56) explica que a mais valia é o que estrutura o modo de produção capitalista, ela consiste na compra da força de trabalho por um valor aquém do que esta força é capaz de produzir, de tal modo o trabalhador passa horas da sua atividade laboral utilizando sem contabilizar alguma forma sequer de remuneração.

Há um fenômeno parecido ao tratar do solo urbano provocado pela especulação imobiliária, uma espécie de mais-valor, ou sobre-valor, do solo original por conta do marketing fundiário promovido.

A valorização fundiária quando ocorrida em regiões periféricas gera uma ilusória impressão de que beneficiará as classes mais baixas, no entanto a falta de formalização da propriedade, pela ausência de escrituras registradas em cartórios, dá a insegurança da posse

necessária para que ocorram despejos provocados pelos antigos donos, além do aprofundamento do processo de periferização com o aumento dos aluguéis e a consequente busca por locais mais em conta pra morar (BOULOS, 2012, p. 30).

Um mercado imobiliário excludente e a ausências de políticas públicas mais abrangentes para conter a atuação do assédio dos mercados sobre essas áreas de ocupação e o desinteresse de regularizá-las por parte do Estado é o fator determinante para provo para perpetuar a condição de ilegalidade dos moradores de zonas periféricas.

2.5 A participação democrática dos cidadãos sem espaço: movimentos sociais como agente ativo

Quando falamos em participação democrática em qualquer processo, é preciso ter a dimensão que participar trata-se de um verbo defectivo nesse sentido, pois só pode ser conjugado na 1º pessoa do plural, ou participamos, ou caso contrário alguém estará sendo excluído do processo.

A desigualdade é a mãe que nutre o antagonismo entre os pólos da pirâmide social, tendo os moradores das áreas mais humildes a possibilidade de contar como únicos aliados no enfrentamento para reivindicação dos seus direitos os movimentos sociais que atuam contra o imperativo tirano da classe social mais expoente que para saciar suas vontades utiliza-se dos mecanismos de um Estado cooptado. Entre as vontades deste está o de beneficiar-se da renda fundiária, mesmo que para isso custe o despejo daqueles primeiros que meramente lutam por seu direito de morada (SOUSA SANTOS, 1984, p. 14).

Portanto, os movimentos sociais surgem como corpo político coletivo a fim de disputar o conceito de cidades dando a elas nova configuração social (HARVEY, 2014, p. 49). Ter diferentes atores em competição pelo protagonismo de diferentes formas de se relacionar com o espaço evidencia que as cidades ainda são um local em disputa. A desigualdade latente nos espaços é reflexo da vulnerabilidade social a qual grande parcela de seus habitantes são expostos. A maneira pela qual cada um irá conseguir se apropriar de seu espaço será marcado pela hierarquização social, portanto não se trata de um êxito logrado individualmente (CARLOS, 2015b, p. 23). É a partir desse entendimento que insurgem os movimentos sociais com o fortalecimento do sentido de uma vida compartilhada ao pleitear um acesso pleno à cidade.

Dentro de um ambiente marcado pela exploração da força de trabalho, o solo é transformado inevitavelmente em mercadoria, marcando o passo das transformações e das

novas formas de exploração dentro daquele contexto social, sendo o capital o timoneiro do ritmo de reprodução da vida. (CARLOS, 2015b, p. 23).

Vale lembrar que o próprio Estatuto da Cidade interpreta a propriedade dentro de um caráter plural ao existir a exigibilidade “prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. Por isso deve ser afastada da propriedade urbana a interpretação individualista liberal de que é um bem realizado em si mesmo sem correlacionar-se e envolver-se com o restante da cidade, sem alcançar seu propósito de cumprir determinada função social (NUNES; FIGUEIREDO JUNIOR, 2018, p. 894).

David Harvey (2014) diz o seguinte: o direito à cidade é por essencial coletivo já que sua realização demanda de um poder coletivo sobre o processo de urbanização, “o direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos.” (HARVEY, 2014, p. 28)

Por isso, pelear pelo direito à moradia significa subverter-se a ordem de exploração vigente e ir contra os mecanismos hegemônicos de dominação. Portanto, nunca é uma luta por uma conquista individual. Quando se luta pelo seu direito de morar, você está questionando a estrutura geradora de restrições provocadas pelo capitalismo, assim você está lutando pelo direito do seu vizinho também.

Os movimentos sociais servem justamente como maneira de organização das indignações individuais que facilmente poderiam se transformar em frustrações pela limitação de alcance das ações singulares, transformando numa rede de afetos e forças coletivas com real perspectiva de criação do poder verdadeiramente emancipador.

Ainda que a atuação dos movimentos se concentre majoritariamente fora da institucionalidade, Maricato (2014, p. 98/99) destaca a valorosa possibilidade de se alcançar melhorias sociais ao disputar alguns cargos públicos, servindo como combustível e sinal fortalecimento das pautas trabalhadas pela organização determinada, sem que se esbarre numa simplificação de que se trata apenas de mero reformismo.

Evidente que da forma como o Estado está estruturado, faz com que o receio de sedução por parte dos novos dirigentes pelos velhos costumes políticos seja válido. Todavia, o fortalecimento de movimentos é feito com avanços concretos contra os problemas concretos da realidade. A fim de impedir qualquer distanciamento possível dos valores e princípios, deve-se encorajar que mandatos políticos feitos por representantes dessas organizações não percam o caráter consultivo de sempre recorrer às bases que o mantém durante os processos decisórios.

Para Maricato, o direito à cidade pode ser entendido como inconformidade para com a injustiça urbana, ela descarta ainda a possibilidade de considerar que estes conflitos sejam construídos fora da história, nem tampouco podem ser vistos com qualquer carga de neutralidade, uma vez que são pautados por ações políticas, alcançando até mesmo o judiciário, com a finalidade de atingir determinados objetivos. (MARICATO, 2014, p. 93). Atenta-se ainda para a justiça classista que busca em contornos pelas leis infraconstitucionais auferir legitimidade para pretensões burguesas que ferem princípios que devem ser invioláveis da Carta Magna de 1988. (BOULOS, 2012, p. 7).

Erminia Maricato (2014, p. 101) alerta que o problema nunca esteve na ausência de produção de leis para regulamentar o acesso à terra no Brasil a máxima indicativa para esse processo de aquisição de propriedade privada significar um acesso exclusivo a pequena parte dos brasileiros, reside nas relações de poder que produzem e determinam as formas de acesso. A exclusão no acesso a terra é sintoma da exclusão na participação democrática. Por isso, o papel dos movimentos sociais na reivindicação de novos marcos jurídicos não deve se restringir à produção, por si só, de novas legislações. É preciso refundar a gramática quando se trata de participação popular nos campos decisórios para que se possa assegurar conquistas reais.

Dentro do processo de fracionamento do solo das cidades temos uma camada populacional excedente sob o ponto de vista do capital que se vê forçada a procurar áreas marginais, o distanciamento funciona para que seus pleitos sejam invisibilizados, mas seus corpos continuam sendo vistos pelo mercado como potenciais peças de reposição e ainda servem como instrumento para redução de salários. É por meio da potência dada as lutas desses indivíduos que as estruturas de reprodução da exploração e opressões consequentes do espaço urbano poderão ser chacoalhadas.

A ocupação de espaços feita por movimentos sociais sofrem de uma tentativa de serem identificadas como clandestinas a se impor o termo depreciativo de invasão para eles. No entanto, estamos a falar de um processo de margem do constitucionalismo revolucionário, posto que busca por fora da institucionalidade deficitária, garantir os preceitos norteadores da carta maior.

2.6 A configuração final: sem-tetos, marginalização e autoconstrução

A dominação da lógica neoliberal em que transforma o próprio mercado em agente de direitos humanos proporciona a adulteração do direito à moradia digna que passa a funcionar

dentro da ótica mercadológica como um ativo financeiro. Aquilo que deveria ser tratado como garantia universal é visto como uma oportunidade, e claro, a negação desse direito deixa assim de ser uma ausência de políticas públicas e passa a ser considerado como o fracasso individual dentro dessa lógica de desestruturação do tecido social.

Há um descolamento da realidade quando se procura traçar o perfil de caracterização das pessoas que sofrem com a falta de moradia digna. Especialmente no Brasil, a ideia de que ao tratar destes grupos está a se falar exclusivamente de pessoas em condição de rua é equivocada. Estes são aqueles que sofrem das maiores violações impostas pelo sistema capitalista, todavia, este grupo ainda se insere em um recorte muito maior de nossa sociedade. (BOULOS, 2012, p. 14). Mas aquelas famílias que não contam com o poderio econômico para financiar um imóvel, ou ainda que não possam assumir um aluguel sem comprometer parte circunstancial da renda familiar, se deparam com o processo de marginalização e a submissão a condições de insalubridade ou periculosidade de viver em habitações irregulares, autoconstruídas em locais sem infraestrutura adequada.

É aquilo que Raquel Rolnik (2015) traz como o efeito de mercantilização da moradia, decorrente da capitanação do Estado provedor por um mercado financeiro cada vez mais propenso a enfraquecer a liga social ao tratar os bens comuns por uma via única concorrencial, repercutindo diretamente no acúmulo de recursos e riquezas do mundo coletivo para interesses individuais. “Na nova economia política centrada na habitação como um meio de acesso à riqueza, a casa transforma-se de bem de uso em capital fixo - cujo valor é a expectativa de gerar mais-valor no futuro, o que depende do ritmo do aumento do preço dos imóveis no mercado” (ROLNIK, 2015, p. 32/33).

Chama atenção o fato de que o Produto Interno Bruto (PIB), nos momentos de crescimento de taxa não correspondeu com uma distribuição mais equitativa entre aqueles que produzem, os trabalhadores, sobretudo no período de 1940-1980, no qual alcançou a margem de 7,7% ao ano. Este fenômeno gerou uma urbanização centralizada e excludente, a baixa remuneração ascendeu ainda mais a necessidade do trabalhador ingressar no mercado imobiliário informal através do processo de autoconstrução (MARICATO; MAGAMI, 2021, p. 23).

É com esse espírito que a cidade reconhecida como legal gera perante sua lei monetária a cidade informal. O sufocamento feito pelo processo de urbanização hegemônico presente impossibilita a coexistência entre seus diferentes cidadãos, expulsando um número cada vez maior de indivíduos para fora da cidade oficial, com isso o símbolo do oficial

representa uma exceção do que são de fato as cidades reais do sul global (MARICATO, 2002, p.39).

Para o sentido da política vigente, o direito à moradia é uma oportunidade que será alcançada pelos que tiverem as condições de pagar pelo seu valor de troca, substituindo o seu princípio de existência que seria uma real necessidade de uso. Evidente que tal modelo esbarra nos direitos sociais legitimados como barreira para consagrar-se, qual seja um intercâmbio financeiro lucrativo para acessibilidade (BOULOS, 2012, p. 18).

O reconhecimento da impossibilidade de afirmação desses direitos dentro do sistema adotado ocasiona tanto na falta de fiscalização de construções quanto no uso do solo, uma flexibilidade decorrente de uma corrupção provocada da cidade formal, conforme explica Maricato (2002, p. 39), favorecida por uma “legislação urbana detalhista e abundante, aplicação discriminatória da lei, gigantesca ilegalidade e predação ambiental constituem um círculo que se fecha em si mesmo”.

Desse jeito, a produção de ocupações que se prolifera diante da impossibilidade de se viver dentro dos moldes excludentes do imperativo de cidade contemporâneo, faz emergir um “direito a invasão” certas vezes tolerável enquanto não gerar um incômodo aos interesses da classe dominante. No entanto, o que é preponderantemente descartado é esses grupos marginalizados terem acesso ao restante da cidade.

O êxodo para a periferia das cidades tem sido um processo recorrente em todo o planeta, fenômeno que gera uma cidade desvinculada de regularização urbana, sem planejamento a nível macro e de produção de moradia com recursos escassos.

O que Raquel Rolnik (2015, p. 129) destaca é que a partir dos anos 80, esses grupos expulsos dos centros a fim de que os problemas criados pelo sistema vigente fossem invisibilizados, ganharam certa notoriedade. No entanto, não se trata de um reconhecimento de sua cidadania plena, é uma validação meramente de um potencial consumidor reparado pelo mercado financeiro de alcançar maior rendimento com o empréstimo para essa nova classe emergente dependente.

Em toda a América Latina, não sendo diferente no Brasil, se observa os efeitos do capitalismo dependente, o qual tem como efeito a marginalização da população mais carente, “a ‘marginalidade’ é, em geral, conceituada como não integração na economia capitalista e não participação em organizações sociais e no usufruto de certos serviços urbanos.” (SINGER, 2020, p. 59).

Ainda sobre os efeitos do neoliberalismo na vida do trabalhador e como influência na formação de casas autoconstruídas⁶ dentro da informalidade, muito tem a ver com o fato da privatização e liberdade de atuação da vontade dos mercados, o que ocasiona no atrofiamento do Estado em prover políticas sociais. Dentro da equação formada o resultado são maiores encargos quanto ao custo de vida do trabalhador, o qual terá que arcar com a ausência de serviços anteriormente prestados, afetando no valor da força de trabalho ampliado. (MARICATO, 2015, p. 22).

O enfraquecimento e desmobilização da classe trabalhadora são razões que condicionam o surgimento de núcleos informais. Esses espaços que podem ser reconhecidos por diferentes nomes como comunidades, favelas, periferias, morros, cortiços, mocambos, invasões, ocupações, assentamentos, núcleos urbanos informais, são a resposta encontrada pelos grupos marginalizados por não poderem custear uma moradia em espaços já urbanizados.

Apesar das diferentes maneiras de se referir a eles, esses espaços têm em comum serem constituídos por habitações “autoconstruídas; apresentam condições precárias de segurança e salubridade; localizam-se em regiões afastadas das áreas urbanizadas; são mal servidas de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos” (BEZERRA; CHAER, 2020, p. 24).

O processo de marginalização não é uma decorrência natural do povoamento intensificado das áreas centrais, ou a relação de baixos salários do trabalhador em comparação a apropriação desorbitante do lucro pelos donos dos meios de produção. Fatores que geram por ventura a restrição a consumir apenas o excedente. No entanto, a má distribuição de renda é apenas uma consequência. O interesse na periferização consiste na ideia de baratear os custos de reprodução da força de trabalho urbana (OLIVEIRA, 2003, p. 130). Empurrá-los para as franjas da cidade possibilitando a autoconstrução com o apoio comunitário de mutirões com um perfil de ir construindo enquanto se mora, diluindo as despesas, é uma maneira de desonerar do salário pago pelo empregador dos custos voltados à moradia.

O subdesenvolvimento finalmente é a exceção sobre os oprimidos: o mutirão é a autoconstrução como exceção da cidade, o trabalho informal como exceção da mercadoria, o patrimonialismo como exceção da concorrência entre os capitais, a coerção estatal como exceção da acumulação privada. (OLIVEIRA, 2003, p. 131).

⁶ "Isso significa que grande parte da população, inclusive parte daquela regularmente empregada, constrói sua própria casa em áreas irregulares ou simplesmente invadidas. Isto é, ela não participa do mercado hegemônico." (MARICATO, 2002, p. 23).

Um argumento muito utilizado para se explicar o processo de construção pelas classes econômicas mais desfavorecidas em espaços ociosos é a possibilidade de não existir um custo para aquisição desses terrenos. Tal afirmação para a maioria dos casos é enganosa e feita por pessoas que estão analisando o movimento de forma muito distante, o que pode acabar por provocar astigmatismo analítico.

O referido “segredo mágico do urbanismo” terceiro mundista, um mito do desbravamento, na verdade seja uma terra em que para se apropriar do espaço, os futuros moradores tenham que se dispor de uma quantia a organizações que constituem um poder por via extraoficial, ou ainda se submete a relações de clientelismo por um longo período, como favorecimento eleitoral. Então o que verdadeiramente explica a busca por refúgio do estrangulamento dos aluguéis nos grandes centros para regiões mais periféricas é poder construir e ir aprimorando aos poucos, sem necessitar de um grande investimento de vez. (DAVIS, 2006, p. 47)

Outro estereótipo criado acerca da formação das comunidades informais é quanto a sua condição diante da lei vigente. Ao se apoderar de um terreno sem o consentimento do proprietário, a priori pode aparentar uma situação de ilegalidade. Contudo, conforme previsão na própria Constituição Federal, nas normas presentes sobre dignidade humana e moradia adequada, respectivamente os artigos art. 1º, III e art. 6º que fundamentam a ocupação do solo. Respaldam essas comunidades, por estarem agindo no intuito de fazer cumprir a função social da propriedade, conforme previsto XXIII do Artigo 5º da Carta Magna, especificamente aqui voltado à moradia para a população de baixa renda.

A fundamentalização do direito à moradia em solo pátrio coaduna com a perspectiva internacionalista ao ratificar pelo Decreto 591/1992 os preceitos contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, assim como no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, vejamos:

Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) Artigo 25 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle

Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) Art. 11 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Acontece que o entendimento da noção de cidade em si distanciou cada vez mais dos preceitos fundamentais que guiavam em direção à contemplação do direito à moradia digna, Simoni Santos (2015, p. 37/38) faz uma importante diferenciação entre o olhar modificado para a cidade. Antes o que era visto como lugar do negócio agora se trata da cidade como negócio em si, sendo a atividade imobiliária responsável por lucros empresariais.

Nota-se que o interesse de expansão do acesso à moradia está atrelado à forma de potencializar o consumo, sob a ótica do empresariado quanto a essa questão, pode-se muito bem ser demonstrada nas palavras de Fani Carlos:

A partir do acesso à casa própria, um outro mercado de consumo se estabelece, ampliando incessantemente o mercado de consumo de bens. A estratégia da ampliação das redes de supermercados na periferia é um bom exemplo. Portanto, as ações do capital visando à acumulação não se apresentam como um desenvolvimento cego, apesar das crises, mas estratégicas, produzindo um espaço e tempo necessários à manutenção da acumulação ampliada do capital. Portanto, mediando as relações sociais, encontra-se hoje em todos os níveis a realização da mercadoria num plano mais avassalador com o aprofundamento da sociedade de consumo, em que tudo e todas as relações a ela se subordinam. Um processo que se realiza com o empobrecimento e deterioração da vida social. Nesse sentido, o "combate" à desigualdade reitera-a de forma perversa: a "inclusão" numa sociedade que "exclui" constantemente é feita pela mudança da condição social frente ao mercado; agora, essa população periférica, que vivia fora do mercado formal da habitação, é consumidora do espaço-mercadoria, através do contrato formal de compra da moradia, o que revela que o desenvolvimento da sociedade não se reduz ao aumento de salário nem se mede pelo acesso ao mundo do consumo, mas pelo processo que reproduz todas as relações sociais pela mediação do mundo da mercadoria. Esse processo transforma o cidadão em consumidor, criando novas formas de alienação (CARLOS, 2015a, p. 46).

A consequência do urbanismo brasileiro é a seguinte, o cidadão de bens é bem cidadão por gozar de plenos poderes econômicos e políticos, já os desprovidos economicamente veem a sua cidadania ser cerceada ou até mesmo completamente negada por uma condição econômica e patrimonialista para aquisição de direitos em razão da implementação do projeto neoliberal de cidade.

3 A NOVA-VELHA NORMATIZAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: uma análise crítica a respeito da lei 13.465/2017 para os assentamentos informais de baixa renda

Vale milhões de vezes mais a vida de um único
ser humano do que todas as propriedades do
homem mais rico da terra
Ernesto ‘Che’ Guevara

Os assentamentos urbanos informais⁷ servem como fio condutor expansionista das cidades brasileiras, conforme ficou demonstrado no capítulo anterior. Através da lógica de expulsão das classes desfavorecidas economicamente para áreas marginais e em seguida desapropriando os seus espaços adquiridos e novamente expulsando-as para mais longe, crescem as cidades brasileiras. Além de se tratar de um crescimento caótico, é um processo que fere a humanidade desses indivíduos.

Em primeiro momento cerceando o direito à moradia ao oferecer apenas a informalidade da posse. Porém tal informalidade se estende e condiciona os mais variados setores da vida individual e coletivamente das pessoas afetadas pelo processo mencionado, seja na forma de organização familiar adotando o concubinato sem a via matrimonial para registrar o vínculo, assim como nas relações empregatícias onde nota-se a precarização do trabalho e desregulamentação dos vínculos empregatícios. Demonstrando, da seguinte maneira, que a forma de interagir com o espaço interfere diretamente na relação entre os indivíduos ao seu redor.

A organização urbanística atual das cidades brasileiras impõe desafios a serem superados, entre eles é possível destacar uma legislação com viés econômico, pensada para proteger a propriedade privada, visando o lucro acima da distribuição da cidade para as diferentes parcelas populacionais nela existentes. Outro aspecto é a ineficiência do poder estatal em agir preventivamente para que não surjam novos assentamentos urbanos informais, com processos que carregam certa morosidade. Logo, pode-se concluir que a demanda por espaço, paralelamente, com resposta a inércia estatal, é o principal fator que provocam, a formação de novos assentamentos. (BEZERRA; CHAER, 2020, p. 30)

⁷ “A ocupação informal do solo urbano pode ser definida por diferentes enfoques, mas que, de modo geral, contrariam um ou todos os seguintes aspectos: (i) normas que incidem sobre o espaço urbano relativas ao uso, à ocupação, ao parcelamento urbano, ao código de edificações, ao zoneamento inerente ao planejamento urbano ou ambiental; e (ii) regras que regem o mercado formal de terras e que ferem o direito de propriedade da terra. Assim, do conjunto de aspectos capazes de definir a ilegalidade, resultam duas ordens de características importantes que colaboram em identificar as áreas irregulares: (i) quanto aos elementos físicos das ocupações; e (ii) quanto à insegurança da posse.” (BEZERRA; CHAER, 2020, p. 19).

De tal modo, observa-se a forte influência da doutrina neoliberal na vida comum, a informalidade corrói as formas de convivência entre indivíduos. É preciso compreender então que a forma de relacionar-se com a terra é questionar tal maneira de reprodução da vida. A partir da centralidade dessa questão surge a necessidade de analisar os potenciais e limites da lei que se compromete em disciplinar a regularização fundiária em solo nacional.

Inicialmente é interessante perceber a caracterização dos assentamentos informais. O sintoma provocado primordialmente pela política de desenvolvimento urbano adotada é um déficit habitacional⁸ em expansão. Observando os números, de acordo com pesquisa promovida pela Fundação Getúlio Vargas – FGV - (2021), o acréscimo foi de 5,9% entre os anos de 2009 e 2015, como principais fatores para justificar o aumento estão: a habitação precária e ônus excessivo com aluguel.

Vale constar que não se trata de um período isolado, mas uma tendência. Basta olharmos pros números mais próximos: no ano de 2019, o déficit habitacional brasileiro ficou estimado 5,876 milhões de domicílios, 5,044 deles localizado em área urbana. Tal registro compreende ao número total que representa 8,0% do estoque de domicílios particulares no país (FJP, 2021, p. 113).

A tendência de crescimento entre 2009-2015 pode ser verificada como algo contínuo se observar o ritmo escalonado de 2016-2019, conforme exposto na tabela a seguir extraída da Fundação João Pinheiro (FJP) (2021, p. 157):

Tabela 01: Déficit habitacional segundo componentes – Brasil – 2016-2019.

| Especificação | Ano | | | |
|--------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Habitação Precária | 1.296.754 | 1.490.695 | 1.423.686 | 1.482.585 |
| Rústicos | 760.264 | 801.668 | 711.303 | 696.849 |
| Improvizados | 536.490 | 689.027 | 712.383 | 785.736 |
| Coabitação | 1.546.103 | 1.527.259 | 1.400.701 | 1.358.374 |
| Cômodos | 137.223 | 117.378 | 99.546 | 96.968 |
| Unidades Conviventes | 1.408.880 | 1.409.882 | 1.301.155 | 1.261.407 |
| Ônus excessivo aluguel urbano | 2.814.391 | 2.952.708 | 3.045.653 | 3.035.739 |
| Déficit Habitacional | 5.657.249 | 5.970.663 | 5.870.041 | 5.876.699 |

Fonte: FJP, 2021, p. 157.

⁸ Entende-se por déficit habitacional a insuficiência do estoque de moradia, a metodologia adotada para se diagnosticar esse quadro leva em consideração os seguintes fatores: domicílios precários, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados. “O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque.” (FJP, 2010, p. 13)

Os números absolutos do déficit habitacional brasileiro nos últimos quatro anos referidos revelam um acréscimo de 1,3%. (FJP, 2021, p. 146). A habitação precária e ônus excessivo com aluguel seguem sendo os principais fatores para aumento desse índice.

Aqueles domicílios que não se enquadram como déficit habitacional propriamente dito são imóveis que as suas condições não estão condenadas, exigem apenas reparos em termos de estrutura, esta categoria é popularmente conhecido como o déficit habitacional qualitativo, não falta imóvel para aquela família, mas o mesmo não cumpre os requisitos mínimos para garantir uma moradia digna, devido às inadequações presentes.

Para o registro sem dupla contagem, nessa metodologia são descartados todos os domicílios já considerados como déficit habitacional quantitativo, dentro dos critérios para julgar uma habitação inadequada para moradia. Uma residência pode encaixar-se em mais de um critério. No entanto, para não haver distorções na contagem ele será enquadrado em apenas uma das modalidades. Vale ressaltar que em razão dos critérios definidos, só são analisados imóveis urbanos, entre eles estão: infraestrutura urbana, tendo como subindicadores abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia elétrica; inadequação edilícia, representado pelos subindicadores de armazenamento de água, cômodos (exceto banheiros) servindo como dormitórios, ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e piso inadequado; e, por último, inadequação fundiária que são os imóveis em terrenos não próprios (FJP, 2020, p. 17).

Tabela 02: Critérios de inadequação dos domicílios urbanos duráveis, segundo regiões geográficas e regiões metropolitanas (RMS) – Brasil – 2019.

| Especificação | Inadequações de infraestrutura (2) | Inadequações edilícias (3) | Inadequação Fundiária |
|---------------------|------------------------------------|----------------------------|-----------------------|
| Norte | 2.163.877 | 1.647.593 | 187.080 |
| Nordeste | 6.490.218 | 3.289.035 | 825.083 |
| Sudeste | 3.393.219 | 2.632.979 | 1.928.980 |
| Sul | 1.220.004 | 2.875.220 | 445.094 |
| Centro-Oeste | 990.077 | 801.540 | 170.880 |
| Brasil | 14.257.395 | 11.246.366 | 3.557.117 |
| <i>Total das RM</i> | <i>5.412.592</i> | <i>4.473.434</i> | <i>2.336.672</i> |
| <i>Demais áreas</i> | <i>8.844.803</i> | <i>6.772.932</i> | <i>1.220.445</i> |

Fonte: FJP, 2020, p. 118.

Dentro dos critérios apresentados, aquele com maior reincidência nos domicílios durante o ano de 2019 foi à ausência de uma infraestrutura urbana adequada, seguido das inadequações edíficas e em derradeiro encontrou-se as fundiárias, não destoando do padrão de

anos anteriores. Conforme foi contabilizado na tabela acima são mais de 29 milhões de residências com ao menos um dos tipos de inadequação habitacional no Brasil, um equivalente a quase 47% dos domicílios particulares permanentes duráveis urbanos do país. Nota-se que o nordeste e sudeste revezam o posto de região com maiores inadequações mobiliárias em cada um dos três critérios estabelecidos (FJP, 2020, p. 117/118).

Deste modo, segundo as análises extraídas dos estudos da Fundação João Pinheiro, observa-se que o déficit habitacional quantitativo no Brasil corresponde a cerca de 8% dos imóveis, enquanto as pessoas que vivem em imóveis com algum grau de irregularidade correspondem a aproximadamente 47% dos domicílios. Sendo assim, a falta de acesso à moradia digna e direito à cidade alcança cerca de 55% dos lares e famílias brasileiras.

Tais dados são cruciais para se definir uma política habitacional. É sabido que no Brasil há seis milhões de domicílios desocupados. Sendo assim, o número do déficit habitacional quantitativo se mostra como sintoma revelador de uma política pautada na lucratividade, pois houve espaço e dinheiro para financiar a quantidade de imóveis que é suficiente para resolver a falta de moradia. A grande questão que faz o problema perpetuar é a destinação desses mesmos imóveis para finalidade diversas. Logo, não se trata de uma falta de política urbana, mas uma necessidade de se alterar as prioridades no planejamento.

Quanto a isso, Bezerra e Chaer (2020, p. 21) apontam que a política habitacional brasileira não enfrentou o cerne do problema de acesso à moradia para a população de baixa renda. A falta de inclusão do pobre na agenda habitacional é o que provoca a irrupção de novos assentamentos informais. Assim, rememora-se que a produção desses espaços ocorre da falta de alternativa diante da realidade concreta pautada pela omissão estatal.

3.1 As conjunturas que moldam a lei de Reurb e a Reurb que perpetua conjunturas: das medidas provisórias às resoluções definitivas

Vale destacar primeiro: as leis que regem e disciplinam as relações sociais não são produzidas por uma fração equilibrada dos representantes que participam dessas relações, deixando-as sujeitas a atender aos interesses daqueles que as propuseram, e, por muitas vezes, isso pode significar a preservação da condição de privilégio de determinados estratos sociais. Deve ser feito o alerta, para não se encarar a promulgação da lei como condição expressa para não questioná-la, posto que ao longo da história muitas foram as normatizações produzidas para sustentar condições degradantes para reprodução e manutenção da vida.

Afinal, são os detentores dos meios de produção, ou seus representantes, quem se angariam dos cargos públicos e por isso regem a sociedade politicamente organizada. Fundem assim, a vontade estatal e a vontade desse mesmo grupo como uma vontade só. É a partir da conciliação entre o Estado e classe dominante que se produzem leis parciais. (LYRA FILHO, 1993, p. 32). Diante desse entendimento de parcimônia conciliatória entre o poder econômico e o poder político que deve emergir, como uma revoada, a indignação social de denunciar as contradições de mundo existente que são preservadas pela legalidade apaziguada pelo poder jurídico. Por isso,

A legislação governamental não pode ser vista como uma massa indiferenciada e consistente de regras. O fato de que setores da ordem estatal tenham origem e residam em diferentes instituições com diferentes agendas, relacionando-se com diferentes circunscrições em distintos momentos da história, faz com que a ordem estatal seja, em si mesma, uma ordem plural". São comuns as situações em que colidem legalidades e ilegalidades de distintas ordens, no âmbito do direito civil, urbanístico e ambiental. Assim, constitui-se um campo de indefinições amplamente mobilizado pelos moradores em suas lutas - inclusive no âmbito da Justiça - para permanecer onde estão. (ROLNIK, 2015, p. 177)

A nível de repartição do solo urbano, a espécie humana necessita se relacionar com o solo. Morar significa se enraizar naquele espaço e realizar ali as práticas para manutenção da existência. No entanto, tal maneira de se relacionar com o chão que pisa é interferida por conta dos interesses do sistema de reprodução do capital que compete por aquela mesma fatia de solo a sua própria reprodução (CARLOS, 2015b, p. 45). Portanto, atuará sempre no espaço existente essas vontades conflitantes.

Dentro desse aspecto, chama atenção a especulação imobiliária, que é uma tática de elevação do valor fundiário artificialmente:

A valorização imobiliária tem como premissa a valorização fundiária; na verdade, é o setor imobiliário - não apenas as grandes incorporadoras - em articulação com o poder público que vai realizar as mudanças de uso e a produção de novos valores de uso e de troca do espaço, portanto, a valorização fundiária é condição, meio e produto da valorização imobiliária. Do ponto de vista do Estado, ele será responsável pela construção das infraestruturas básicas e de equipamentos urbanos, já os incorporadores/construtores serão responsáveis pela elaboração dos projetos dos novos empreendimentos, viabilização do financiamento das obras, regulamentação das obras às leis urbanas e ambientais e códigos urbanísticos, edificação e comercialização das novas unidades habitacionais (VOLOCHKO, 2015, p. 99).

Destacada as vontades múltiplas que divergem entre si, a imperatividade do poder legislativo não atua de forma hermeticamente fechada a elas, ainda que se disponha a estar

mais aberta para uma que outras e por isso a análise crítica da legislação exige uma leitura igualmente crítica de tal dialética.

No caso da regularização fundiária ganha espaço pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro graças ao Estatuto da cidade, Lei Federal 10.257/2001, servindo como instrumento para a execução da política urbana brasileira, o qual conferiu à regularização fundiária a capacidade de aplicar determinados parâmetros e normas especiais de urbanização, parcelamento e uso do solo, com características especiais a depender da condição socioeconômica ambientais do lugar. No entanto, é a partir da Lei Federal 11.977/2009, que há uma disciplinação a respeito do conteúdo de caráter conceitual, com seus procedimentos e ritos específicos, elencando instrumentos presentes para sua concretização, (CARVALHO, 2021, p. 37) até chegar a legislação vigente desde 2017 que tenta unificar a matéria.

Antes de mencionar os seus efeitos em si, cabe rememorar a ordem procedimental de sua ritualística da apresentação à aprovação. Levada ao Senado pela primeira vez em forma de Projeto de Lei 12/2017, tendo como relator Romero Jucá, dispôs sobre a regularização fundiária rural e urbana; sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, provocando uma série de alterações na legislação pátria.

Sua aprovação dentro dessa casa deu-se seis meses após a proposição da mesma. Foram mais 700 emendas na proposta inicial, sem perder, contudo, sua natureza. Um senado composto majoritariamente por uma bancada ruralista e patrimonialista, pôde contar com 47 votos a favor e apenas 12 contrários em relação a mudanças estruturantes acerca da regularização fundiária dentro de toda a extensão do solo pátrio, modificando a forma de preservação e aquisição de terras públicas com titularização em massa pela liquidação fundiária.

Não se pode desconsiderar também que é a implementação de um novo procedimento de administrar a regularização fundiária promovida numa conjuntura de contrarreformas, que compromete direitos sociais, como foi o caso da reforma da trabalhista com alterações sensíveis nas relações de trabalho com a flexibilização das normas da CLT, Lei 13.429/2017, ao possibilitar a terceirização de atividades-fim. Assim como as diversas tentativas de mudanças de ordem na previdência que só foram conseguir se concretizar no governo seguinte, são fortes indicativos que demonstram a falta de compromisso com o bem-estar social em detrimento de um Estado-mínimo. Porém, a medida que indiretamente foi mais significativa no sentido de influenciar as mudanças na administração da regularização

fundiária no país foi a emenda constitucional 95, a qual disciplina sobre o congelamento do orçamento público até 2026, devido ao teto de gastos (SILVA, 2018, p. 1334), (SOUZA; DIAS, 2019, p. 85) .

Tal medida restringe a capacidade de investimento público nas mais diversas políticas sociais, e com o aumento dos gastos públicos com despesas, deixa ainda menos espaço no orçamento para as políticas de urbanização. As mudanças legislativas precisam ser compreendidas para perceber que a construção da Lei nº 13.465/2017 tem sua edição para corresponder com a perspectiva desse Estado menos intervencionista no combate às desigualdades sociais. Dentro desse panorama buscou-se avaliar os instrumentos existentes para execução de políticas de Regularização Fundiária Urbana em assentamentos informais de baixa renda.

No dia 12 de julho de 2017 a Medida Provisória 759/2016 se converte de dispositivo legal definitivo como Lei nº 13.465/2017, com sua publicação no diário oficial, sendo um procedimento de promulgação pouco democrático, posto que não há diálogo com a população, seja por via direta ou por meio dos movimentos sociais ou conselhos consultivos, antes da implementação.

A referida lei tem como objetivo instituir para todo o território nacional, conforme pode se verificar em suas disposições gerais, as normas comuns e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

A Regularização Fundiária tem como objetivo a conversão da irregularidade dos assentamentos autoconstruídos para integração dos mesmos à cidade legal, para além da dimensão legal de regulamentação da posse deve-se comprometer com as questões urbanísticas, sociais e ambientais (BEZERRA; CHAER, 2020, p. 19). A Reurb através dos seus mecanismos interdisciplinares busca promover o reconhecimento e formalização de núcleos urbanos inexplícitos juridicamente.

A promulgação da Lei Federal 13.465 ainda que se pareça consoante com a legislação anteriormente vigente no sentido de promover autonomia dos municípios, segundo Marrara e Castro (2019, p. 3), se mostra bastante temerária ao ponto que revoga diversos dispositivos acerca do tema, além de promover lacunas até então não respondidas para viabilizar processos de regularização. Dentro dos mais de 25 textos legais alterados, pode-se destacar o Código Civil, Processo Civil, Lei de Registros Públicos, além de revogar dispositivos da Lei Complementar 76/1993 (SILVA; BONITO; DIAS, 2017, p. 26,27).

Nos moldes atuais, a adoção da nova lei significa abdicar de um processo que preza pelo oferecimento da regularização combinado ao melhoramento urbanístico de infraestrutura da região pela mera formalização da ocupação de espaços. Se trata de uma regularização precária, contrária aos parâmetros impostos pela antiga lei n. 11.977/2009 em que as transformações urbano-ambientais são partes essenciais do projeto e não prescindível ou postergado como agora. Tal abordagem influencia diretamente na viabilidade de acesso ao direito à cidade (MARRARA; CASTRO, 2019, p. 6).

A regularização fundiária integrada é processo fundamental para se alcançar o direito à cidade e se iniciar uma reforma urbana, pois ela converte uma posse com características de informalidade apaziguando conflitos urbanos gerados dos problemas sociais decorrentes da habitação inadequada, como a ameaça à integridade física e patrimonial dos moradores. Um ideário que é contrário aos fundamentos da doutrina neoliberal, razão pela qual ser uma aspiração cada vez mais distante desde a implementação da lei de Reurb.

3.2 Da autonomia gradual para os municípios ao isolamento do ente no processo de regularização

Acontece que o planejamento urbano, assim como os outros aspectos da esfera pública, financeirizou-se. Logo, com visualização da cidade como mercadoria, o “marketing urbano” passa a ditar diretrizes desenvolvimentistas para gerir os espaços da urbe, dando diferente guinada para a gestão dos entes municipais (ARANTES, 2013). Fator determinante para se compreender as origens da nova lei de regularização fundiária que entrega ao município papel cada vez mais protagonista para regularizar (ou não regularizar) seus terrenos.

O movimento de autonomização municipal vem desde a consagração da constituição cidadã de 1988. Tal redistribuição contribuiu também para oferecer maiores responsabilidades e consequentemente maior vasão de recursos para o poder local. Em paralelo, o valor fundiário da terra não seria mais suficiente para manter-se a posse, ideia que surge para evitar o acúmulo patrimonial, sendo necessário agora se comprovar a finalidade social atribuída de determinado bem. Assim, o Estatuto da Cidade surge no começo dos anos 2000 com o intuito de traçar as normas urbanísticas para condicionar as formas mínimas de habitação e conforto. (NUNES; FIGUEIREDO JUNIOR, 2018, p. 889).

É desta forma que é atribuída ao poder local, aquele que está incumbido de tratar dos problemas do chão que se pisa, o compromisso de realizar as políticas de desenvolvimento

urbano. Preceitos como direito de propriedade e à moradia serão conciliados em razão de um Plano Diretor vinculante, o qual aponta para o cumprimento da função social, posto a supremacia dos fundamentos do direito urbanístico em prol da coletividade (CAÚLA; MARTINS; GOUVEIA, 2019, p. 182).

Observando o maior protagonismo oferecido à gestão municipal e sua vinculação as diretrizes traçadas pelo Estatuto da cidade, bem como do plano diretor, a Lei 13.465 de 2017 ao disciplinar sobre a regularização fundiária urbana, nasce sem desafinar o coreto, seguindo os mesmos passos das leis precedentes quanto a destacar o protagonismo desse ente federativo.

No entanto, agora nota-se um acúmulo de poder decisório concentrado nas mãos dos municípios, Zamoner (2018) observa:

Os municípios ganharam expressiva discricionariedade nos processos: apontando o enquadramento dos pedidos em Reurb-S ou Reurb-E; avaliando critérios que enquadrariam o assentamento como consolidado e de difícil reversão; dispensando exigências de percentual de áreas destinadas ao uso público, tamanho dos lotes ou outros parâmetros urbanísticos e edifícios; ou permitindo a regularização em áreas de preservação permanentes, para todos os casos (ZAMONER, 2018, p. 25).

O sobressalto da vontade do poder local promove certa insegurança, haja vista que a discricionariedade pode gerar uma política pública de reforma urbana muito distinta de uma região para outra, sem carregar o mínimo de integralidade de um projeto nacional de desenvolvimento urbano.

De antemão, o que se observa na prática pelos municípios Brasil à dentro, é que as ocupações não cabem no projeto moderno dessas cidades, pois, denunciam seus atrasos, suas exclusões. Por isso, há uma tentativa de invisibilizá-las, para não interromper o progresso desenvolvimentista liberal, e consequentemente de caráter individualista, dos que se beneficiam da desigualdade estruturante da sociedade contemporânea.

Conforme pode ser observado, não existe um interesse da regulação urbanística dos assentamentos informais para tornar a cidade ilegal em parte da cidade oficial, assim, Maricato (2013, p. 122) destaca que “para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás, ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das ideias.” Enquanto as ideias dentro do lugar são destinadas a parcela da sociedade e por isso tem um efeito estigmatizante, aprofundando desigualdades e perpetuando privilégios.

A ilegalidade é funcional para o sistema e disfuncional para a sociedade e o planeta. É funcional devido às regularizações concedidas ocasionalmente acabarem servindo como forma de manutenção das relações de poder pelo seu caráter de favorecimento personalíssimo, mantendo práticas clientelistas tipicamente eleitoreiras. Enquanto que a disfuncionalidade

consiste na manutenção da condição de um mercado imobiliário de acesso restrito, provocando um desequilíbrio democrático e socioambiental, bem como um aumento dos índices de desigualdade (MARICATO, 2013, p. 123).

A condição mencionada leva a questionar a exclusão territorial, uma vez que a escrituração e registro em cartório são forma imperativa de reconhecimento da propriedade, assim por dizer, desconsidera-se as outras diferentes formas de se relacionar com o chão em que pisa (ROLNIK, 2015, p. 13). O que coloca aqueles que não cumprem o requisito hegemônico em condição de insegurança da posse, independente da vivência que tragam naquele lugar.

Outro fator que é considerado um entrave para a política urbana de regularização quanto ao isolamento do ente municipal devido ao acúmulo de atribuições, é ainda no principal problema utilizado para inviabilizar projetos de regularização fundiário voltados para a população de baixa renda trata-se da pequena capacidade orçamentária dos municípios para financiar tais projetos. A necessidade de articulação entre os entes federados é a solução encontrada com investimentos perenes e estáveis, tanto financeiros, quanto institucionais, de gestão e planejamento, além da viabilidade econômica proporcionada, conta-se ainda com apoio institucionais, de gestão e planejamento (CARVALHO, 2021, p. 54; SOTTO, 2021, p. 7).

Apesar disso, em que pese à condição econômica como subterfúgio para dar prosseguimento às políticas de desenvolvimento urbano e habitacionais, é preciso olhar de maneira crítica para como é feita a distribuição orçamentária municipal. Por exemplo, ao calcular o valor destinado a política urbana para moradia é investir também em segurança, já que tantos conflitos fundiários ocorrerem justamente pela informalidade da posse. Assim, uma política integrada de regularização serve como prevenção de conflitos. Desta maneira questiona-se a lógica de repartição orçamentária e a ausência de uma visão integradora de articulação entre políticas públicas.

3.3 A finalidade da regularização na lei 13.465/2017 e questões de nomenclatura

No tocante a nova lei, em seu título II versa sobre as disposições gerais da regularização fundiária urbana e pode-se destacar o seu caráter inovador ao se referir a definição de informalidade referente a núcleo urbano informal, a legitimação fundiária, a

desburocratização dos procedimentos de aprovação e registro, além da criação do direito de laje, entre outros (NUNES; FIGUEIREDO JUNIOR, 2018, p. 898).

Entre os objetivos da Reurb expressos em seu art. 10, cabe à União, Estados, Distrito Federal e Municípios: identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados; organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes.

Há ainda um rol extenso de outras diretrizes apresentadas no diploma legal, mais precisamente em seu artigo 10, que o processo de Reurb deve se orientar para lograr a execução pretendida, note:

a) promover a integração social e a geração de emprego e renda; b) estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; c) garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; d) garantir a efetivação da função social da propriedade; e) ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; f) concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; g) prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; h) conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; i) franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (BRASIL, 2017)

Dos propósitos da Lei 13.465, o que mais se aproxima de tratar da justiça social redistributiva, ou seja, a ampliação do acesso a terra urbanizada à população mais desfavorecida economicamente, é o art. 10, inciso III, por priorizar a permanência da mesma nos locais em que estão. Desta maneira, deve servir como mote que funcione como fonte promotora da reforma urbana, e assim contribuir com uma nova gramática social de interpretação da lei, diferente da imposta durante o período em que foi editada.

Contudo, se faz necessário rememorar que a manutenção da população no local em que se encontra deve ser uma medida articulada com melhorias que garantam a manutenção da vida digna no lugar e o direito de acesso ao restante da cidade. Para além do direito de ir e vir, deve ser garantido o direito de permanecer (se esta for a vontade dos moradores, respeitando a autonomia de tais grupos), haja vista que a ocupação dessas áreas é muitas vezes fruto do processo de exílio social causado pelo assédio inflacionário do mercado imobiliário. Portanto, a decisão de permanecer ali ou de iniciar um processo de remoção, sem consulta prévia à população do local, é sempre uma violência.

Quanto a questões referentes à nomenclatura, a nova lei garante maior fluidez para o enquadramento em área urbana, bastando que no planejamento territorial proposto no estatuto

daquela cidade, a região seja direcionada para a função urbana. Nota-se que a situação é vista como temerária, uma vez que proporciona um aumento da mancha urbana de maneira desenfreada, a fim de atender uma pressão imobiliária sobreposta a segurança familiar, por ser uma alternativa de maior viabilidade econômica, apesar das consequências biológicas e sociais que serão afetadas. Para conter os avanços do urbano sobre o rural, a própria lei busca timidamente remediar, restringindo a regularização a áreas com a capacidade produtiva tolhida ou ainda a áreas que não ultrapassem a conceituação de minifúndios (ALVES; FISCHER, 2017, p. 62).

A nova terminologia adotada para se referir aos assentamentos como núcleos urbanos traz uma consequência maior que uma mera definição, ela provoca a possibilidade do município intervir em áreas que simplesmente não estão situadas como urbanas no plano diretor.

O ditame legal procurou distinguir os estágios de ocupação do solo da seguinte forma: o núcleo urbano informal é classificado como o terreno considerado “clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”, conforme o artigo 11, II da referida lei (BRASIL, 2017).

A falta de observância às normas urbanísticas é que ditam o teor de informalidade dos loteamentos. Na rigidez da normatização estes são chamados de clandestinos sempre que carecerem de consentimento do Poder Público ou ainda, quando não contar com seu registro em cartório de registro de imóveis. Já a classificação de irregularidade ocorre quando há a autorização municipal mas existe uma desconformidade da execução em relação ao projeto aprovado, causando um descumprimento na seara do licenciamento urbanístico ou ambiental, por exemplo. Essa falta de formalização deixa de ser buscada pelo proprietário por ser um encargo oneroso que não consegue custear ou ainda porque a aprovação carece de uma transferência de áreas para o sistema viário e equipamentos públicos urbanos e comunitários que muitas vezes o Estado não conta com a operância pra concretizar (GAIO; BERTOL, 2021, p. 153; PEREIRA; BISSANI, 2017, p. 206). Perpetuando, assim, a condição de ilegalidade, fruto tanto de uma situação de ordem econômica quanto pela falta de prioridade por parte do Estado.

Em termos conceituais a Lei busca discernir bem cada elemento, é o caso da diferenciação entre núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado. Ambos tratam de terrenos irregulares, os quais não passaram ainda pelo processo de formalização, o que difere é que o último se caracteriza por ser de difícil reversão. Para fazer a distinção deve-

se observar se existe ou não a presença de vias de circulação ou a natureza das edificações, por exemplo. (MERCIER; CARRIÇO, 2020, p. 16; CAÚLA; MARTINS; GOUVEIA, 2019, p. 184).

Para receber status de consolidado o núcleo urbano deve ser considerado de difícil reversão, ou seja, deve-se analisar a formação do espaço e a estrutura presente nele, seja por conta da natureza da edificação e há quanto tempo está instalada, a infraestrutura e presença de atividade pública são pontos a serem considerados na avaliação.

Apesar da distinção feita entre núcleos urbanos informais, consolidados ou não, estes se encontram num mesmo ponto em comum: a precariedade da habitação, carências de infraestrutura, serviços públicos e equipamentos. Distinguindo apenas o nível da precarização. A irregularidade sob o viés jurídico pode partir de duas condições: seja por desrespeitar aspectos urbanísticos, “quando não atendem às exigências legais sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano no que se refere à conformação espacial do assentamento ou quando há pendências no processo de aprovação de projetos nos órgãos competentes”; seja por questões de inadequação das questões fundiárias com a legislação vigente, ocorrendo quando não houver escritura cartorária a fim de comprovar o pertencimento da propriedade pelo possuidor e não a outrem (CANAVARROS; MIRANDA, 2018, p. 5).

Ressalta-se que é sempre necessário um estudo técnico da área para melhoramento das condições ambientais do lugar, quando o núcleo se situar, ainda que parcialmente, em área de preservação permanente, em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais. Após a elaboração de estudo técnico mostrando a viabilidade de aprimoramento dos níveis que equilibram as condições ambientais em comparação com o quadro atual, deve-se contar em seguida com a autorização do órgão gestor responsável (ALVES; FISCHER, p. 61, 2017).

Existem dois instrumentos preexistentes à edição da lei, os quais merecem atenção. O primeiro é a demarcação urbanística que existe como procedimento administrativo com interesse de delimitar o perímetro fundiário de ocupações destinadas à população de baixa renda, caracterizando os ocupantes e verificando o tempo transpassado de ocupação, bem como reconhecendo a extensão e propriedades do terreno mencionado para fins de regularização com caráter social.

O procedimento é narrado do artigo 19 a 22 servindo para a identificação do(s) imóvel(eis) que foram ocupados por determinado núcleo informal, para através das matrículas dos imóveis localizar os titulares do bem, para quando necessário for apresentem o contraditório ou ofereçam a concordância com fato em conflito de disputa da posse. De

maneira extrajudicial, o auto de demarcação urbanística tem a possibilidade de ser averbada na matrícula dos imóveis. (CARDOZO, 2020, p.55)

Ou seja, quando existir uma ocupação irregular, deverá ser feita uma identificação do proprietário pelos registros cartorários, seja ele pertencente a ente público ou privado, a fim de assentimento do próprio poder se fazer a adequação da realidade fática com a realidade jurídica. A demarcação urbanística é um instituto já previsto que precede a lei 13.465, a dinâmica atual inova quando exerce um maior cuidado ao promover a averbação da matrícula, uma vez que depende da anuência do titular da propriedade. (MERCIER; CARRIÇO, 2020, p. 16)

Outra menção feita é a legitimação da posse, prevista no inciso VI do mesmo artigo, que é quando o poder público concede título para o posseiro reconhecendo sua posse diante do terreno objeto de Reurb. Acontece que anteriormente o reconhecimento da legitimação era exclusivo para os processos que passassem pela demarcação urbanística, contudo, como denuncia Mercier e Carriço (2020, p. 16), qualquer forma de regularização pode agora beneficiar-se do reconhecimento da posse que transpassado determinado período temporal converte-se em legitimação fundiária. Podendo vir a ser considerado como instrumento de direito real de propriedade, o que na concepção dos autores pode gerar insegurança jurídica em decorrência de reduzir as exigências de formalidade, relativizar o direito de propriedade e os requisitos registrários.

Contudo, não se trata de um direito aquisitivo, pois não confere a princípio direitos reais sobre a propriedade em si, mostra-se como um instituto capaz de reconhecer que há a existência de posse, com a indicação de quem são os ocupantes, determinando a duração e natureza da posse através da emissão de título de reconhecimento pelo Poder Público.

Expressamente tratada entre os dispositivos 25 e 29 da lei, a legitimação da posse se compreende como ato administrativo com o intuito de atribuir título que garante a segurança da posse para imóvel oriundo de demarcação urbanística. O beneficiário dessa condição, após o decurso do prazo de cinco anos, recebe o direito de solicitar a mudança da legitimação de posse para reconhecimento de propriedade. Assim, se apresenta como nova modalidade de aquisição de domínio de bem imóvel.

Já o inciso VII, do artigo 11, versa a respeito da legitimação fundiária sobre unidade imobiliária objeto de Reurb. A forma do seu procedimento é concentrada nos diplomas 23 e 24 da referida lei, mas é o instituto que reconhece a aquisição originária do direito real de propriedade. Acaba por proporcionar a extensão de um direito de cunho de promoção de equilíbrios sociais para ocupações irregulares de baixa renda numa benesse para ocupações

clandestinas e ilícitas, aquelas originadas pela falsificação de títulos e de desmatamento, em razão de não requisitar exigências como tempo mínimo de ocupação ou ter com finalidade o uso para moradia (MARRARA; CASTRO, 2019, p. 8).

3.4 As modalidades de Reurb e seus legitimados

São duas as modalidades contextualizadas na lei 13.465, a Regularização Fundiária de Interesse Social e a Regularização Fundiária de Interesse Específico, respectivamente a Reurb-S e Reurb-E. O enquadramento em cada uma das modalidades é reconhecido pelo executivo municipal. Enquanto a primeira busca ser restrita para atender as regiões que alocam a população de baixo poder econômico, a segunda tem por característica atender a todos os grupos restantes que não se enquadrem na primeira categoria.

A diferenciação é fundamental para definir quem terá que arcar com determinadas custas do processo de regularização e quem ficará isento. Além disso, ela determina os responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial, como também define sobre o “reconhecimento da gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas” (CARVALHO, 2021, p. 43). Evidente que a falta de uma padronização a nível federal, ficando a encargo de cada município discernir, gera uma possibilidade de análise mais próxima das condições materiais daquela população. No entanto, existe também o risco de desvios da finalidade original de cada tipo de processo.

Apesar da distinção, no art. 13, § 5º da Lei faz o alerta para indicar que independente da modalidade adotada, o rito para regularização não é alterado. Serve apenas para identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação de obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais.

Um ponto a chamar atenção é em relação aos aspectos urbanísticos, cujo uma “flexibilização excessiva dos parâmetros mínimos aceitáveis de parcelamento do solo em relação ao que dispõem as normas gerais de direito urbanístico postas pela Lei Federal nº 6.766/1979”, que havendo um entendimento de ser uma concessão justificada para a regularização voltada para a população de baixa renda, acaba por ser implementada também em projetos de interesse específicos (SOTTO, 2021, p. 14) apresentando uma equiparação ilusória para se desrespeitar os padrões urbanísticos exigidos.

Pode-se notar que existe certo desconforto dos estudiosos da temática, tanto em relação a regularização de interesse social quanto a de interesse específico que são propostas deixando lacunas em evidência. A primeira no tocante ao conceito aberto de consolidação e de reversibilidade, além do risco de se promover uma regularização jurídica sem criar uma integração entre a comunidade regularizada e a cidade em si, desconsiderando uma imediata promoção da infraestrutura adequada para a população de baixa renda. A segunda se faz temerária ao trazer ameaças ao ideário de construção de uma cidade justa e inclusiva, pois promove uma ode aos processos de grilagem e concentração de terras pelos donos do capital (ZAMONER, 2018, p. 25).

Independente de qual categoria seja adotada, o rol de legitimados para solicitar o processo segue o mesmo. Além disso, a lei buscou estender aqueles que estão enumerados para requerê-la, abrangendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e o Ministério Público (MARRARA; CASTRO, 2019, p. 13).

A ampliação dos licenciados para requerimento foi feita com o intuito de facilitar a regularização fundiária e titulação de seus ocupantes, com a desburocratização das vias para reconhecer a usucapião. (CAÚLA; MARTINS; GOUVEIA, 2019, P. 189).

Ramos Júnior e Souza (2017, p. 153) chamam atenção para o art. 14, § 10, onde consta o fato de que mesmo a Reurb sendo instaurada por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores, responsabilizados pela constituição de determinado núcleo urbano informal, não estarão estes, ou ainda seus sucessores, desobrigados de suas responsabilidades administrativas, civis ou criminais.

3.5 Dos instrumentos da Reurb

No capítulo dois da Lei nº 13.465/2017, dedica-se a falar da instrumentalização da Reurb, logo no artigo inicial, o 15, há a apresentação de um rol exemplificativo, ou seja, não está vedada a possibilidade de utilização de outro instituto jurídico que melhor se enquadre no caso concreto. Das 16 espécies de Reurb previstas no rol mencionado a maioria já é

preexistente no ordenamento jurídico brasileiro, e tem seus procedimentos a serem detalhados em legislações extravagantes, por essa razão deixam de ser objeto central de pretensão dessa pesquisa. Afinal, a tarefa de esgotar a discussão acerca dos incisos mencionados não é o objetivo desse estudo, nem pode ser tarefa incumbida individualmente a um pesquisador.

Por se tratar de um rol inesgotável de possibilidades, visto que não é taxativo, interessa a esse estudo se ater apenas aos instrumentos que mais sofreram alterações com a edição da nova lei de Reurb, para saber como podem impactar na regularização fundiária urbana de interesse social, objeto central dessa pesquisa, destaca-se, portanto, os incisos I, II, XII do referido artigo. Ademais, pelo fato da Lei nº. 13.465/17 tratar de normas gerais, necessitando de legislação complementar, cabe mencionar que muitos dos instrumentos ali relacionados são de difícil aplicação, por terem uma vacância de lei municipal específica que regulamente sua aplicação.

Como a efetivação da regularização pode recorrer a esse ou demais institutos que não estejam previstos no artigo 15, mas que sejam adequados, assim diferentes instrumentos podem atuar de forma complementar, independente da modalidade de Reurb a ser atendida, Reurb-S ou Reurb-E. Em sendo assim, busca-se trazer também a discussão acerca da utilização de ZEIS como instrumento do planejamento urbano que apesar de ter sua utilização desconsiderada para implementação de processos de Reurb, é um instrumento de alto valor para viabilizar a regularização de interesse social.

a) Da legitimação de posse

Apesar da maioria dos instrumentos da Reurb servirem para converter posse em propriedade, não é possível afirmar a regularização fundiária seja exclusivamente uma tradução da constituição de direito real, haja vista que no próprio rol elencado no artigo pelo artigo 15, apareça a legitimação da posse, ação que por si só não configura a aquisição propriedade em si.

A legitimação de posse é instrumento de regularização que legitima o ente público a reconhecer o direito possessório através de concessão de título passível de convertibilidade em direito de propriedade ao ocupante de imóvel desde que atendidas exigências temporal da ocupação e da natureza da posse. Havendo dessa forma requisitos próprios para legitimação da posse e para conversão em propriedade futura.

Dentre as benesses da regularização através deste meio consiste na possibilidade de resolução do conflito extrajudicialmente, o art. 25 prevê a definição desse instituto jurídico como “instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do

poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse” (BRASIL, 2017). Sua previsão é anterior a nova lei, e foram preservadas características conceituais e de finalidades, porém esta inova no sentido de oferecer a facilitação de acesso anteriormente exclusiva a Reurb-S, inclui-se agora a Reurb-E e alcança ainda aqueles posseiros que já são donos de outros imóveis.

Tem natureza de usucapião administrativo, uma vez que a constituição do direito real de propriedade não é imediato, necessitando tempo mínimo de ocupação mansa e pacífica. Seu caráter especial consiste no fato de ser ação declaratória Poder Executivo ao invés do Poder Judiciário ou pelo Cartório de Registro de Imóveis.

Em geral, a legitimação possessória contempla áreas privadas ou devolutas, no entanto, conforme consta no art. 17, inciso I-f, da Lei nº 8.666/91, será autorizada a alienação de bens da Administração Pública em detrimento do interesse público devidamente justificado de se realizar a Reurb-S. A previsão da possibilidade de legitimação de posse em terras públicas é algo que é contemplado há muito no ordenamento pátrio, podendo ser localizada “no art. 5º da Lei nº 601/1850 (Lei de Terras), depois foi prevista no art. 57 c/c o art. 164, ambos do Decreto Lei nº 9.760/46 (dispõe sobre bens imóveis da União) e, por fim, no art. 29 da Lei nº 6.383/76 (dispõe sobre processo discriminatório de terras devolutas da União).” O que a Lei nº 13.465/2017 carrega de inovador sobre esse instituto em relação às demais leis federais aqui referenciadas é a concessão de forma não onerosa, bem como de seu registro cartorial (RAMOS JÚNIOR; SOUZA, 2017,p. 157).

A conversão futura desse direito em título de propriedade consiste na cobrança de algumas condições mínimas do legitimado, elas são: ter consigo posse mansa de área que não ultrapasse 250m², de forma ininterrupta durante cinco anos de terreno desde o registro da Reurb-S, tendo como finalidade a moradia sua ou de familiares. As condições anunciadas o caput do art. 26 da Lei nº 13.465/2017 são congruentes a previsão constitucional nos termos do art. 183 da CF. Não sendo contempladas as condições mencionadas, a conversão em título de propriedade apenas se efetivará pelo cumprimento dos requisitos estabelecidos para usucapião extraordinário na legislação em vigor (RAMOS JÚNIOR; SOUZA, 2017,p. 153).

De tal modo, a nova lei entrega uma possibilidade mais célere de conversão da legitimação da posse em título de propriedade sem gerar custas ao legitimado e de maneira extrajudicial, uma vez respeitada as condições de enquadramento previamente mencionadas.

b) Da legitimação fundiária

A legitimação fundiária é o novo instrumento de regularização criado pela lei de Reurb, carrega consigo a natureza jurídica de usucapião por assegurar os mesmos efeitos. Diverge, porém, na exigência do requisito de tempo e da natureza da gleba. Conforme é estabelecido no artigo 23, ela proporciona a aquisição do direito real de propriedade de maneira originária, através de ato de reconhecimento da propriedade, e não de transferência da mesma, pelo poder público, tanto para áreas públicas quanto privadas. O mecanismo referido não pode ser utilizado em outra ocasião que senão em processo de Reurb.

Trata-se de uma forma originária de aquisição da propriedade em decorrência de posse continuada do terreno em questão consoante com demais requisitos expressos em lei. Uma forma de aquisição em tese justa, uma vez que busca dar uma função social e oferecer equilíbrio a distribuição de terras em um país que teve a formação baseada na aquisição de terras alcançada historicamente por genocídio, exploração e devastação da natureza.

Contudo, interpreta-se que este instrumento emerge com a intenção do legislador prever uma usucapião de bem público, sob a justificativa de ser ato discricionário do poder executivo e não exatamente uma prescrição aquisitiva de direito, provavelmente seja a temática que gera maior polêmica quanto à inconstitucionalidade da referida lei. A previsão de usucapir solo público confronta diretamente as diretrizes expressas na Constituição Federal, como pode observar em seus artigos 183, §3º e 191, parágrafo único. A nova lei não especifica quais bens públicos seriam passíveis de tal instrumento, assim cabe ao responsável pela execução, o município, para processar, analisar e julgar os projetos de regularização fundiária conforme está previsto no artigo 30, II da lei.

A constituição de forma originária de aquisição do direito real de propriedade de bem público, independente de a qual ente federado pertença, ou entidades a eles ligados, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária, conforme prevê o artigo 23, §4º da lei analisada. (CAÚLA; MARTINS; GOUVEIA, 2019, p. 182). Desta maneira, não pode ser desconsiderada a autonomia de cada ente público responsável pelo terreno objeto de Reurb sobre a disposição ou não do seu patrimônio, medida que busca distinguir do processo de regularização em terrenos particulares, em que a legitimação fundiária é reconhecida sem necessitar da anuência do proprietário.

Cabe mencionar, que a regularização feita em bens públicos não é uma inovação no ordenamento, a concessão de uso especial para fins de moradia, a legitimação de posse em terras devolutas e a concessão do direito real de uso são possibilidades pre-existentes. No entanto, a nova lei é responsável por prever o reconhecimento da propriedade em si.

Vale mencionar que a nova previsão formulada pelo caput do artigo 23 só pode ser fundamentada pelo interesse coletivo de garantir a segurança ao titular, o verdadeiro utilizador de determinado imóvel, inserindo-o no mercado imobiliário formal e na extensão do direito à habitação adequada para um número maior de pessoas (CARDOSO; CARDOSO, 2018, P.118). Assim, deve o poder público em ato declaratório reconhecer como titular dos imóveis aqueles que foram identificados por ele próprio como posseiros da unidade imobiliária em questão, conferindo-lhes plenos poderes de detentor e proprietário com os devidos títulos públicos registrados em cartório.

Notável observar que a disciplina legal determina que o requerimento temporal não é referente a ocupação da unidade imobiliária, mas de sua constituição em si. Dessa forma, basta que ela esteja comprovadamente integrada a núcleo urbano informal consolidado existente desde 22 de dezembro de 2016. Fato que desobriga a exigência do ocupante estar presente antes do marco temporal limite, já que a referência é meramente para fins de comprovação da consolidação do núcleo. Assim, a unidades imobiliárias vazias e que fora ocupa posteriormente, poderá ser incluída no processo de regularização daquele assentamento informal.

A legitimação fundiária é um instituto jurídico que surge na lei 13.465 e não deve ocorrer sua instrumentalização de forma isolada, ou seja, ela não pode ser utilizada desvinculada do processo de regularização fundiária. Desta maneira, ela serve para reconhecimento da propriedade, mas não é utilizada de maneira individualizada para transferência de uma gleba para o nome de outrem exclusivamente, a sua utilização demanda de um procedimento de formalização de todo um núcleo urbano informal consolidado, sendo uma das partes do processo completo de regularização fundiária.

Ainda sobre o dispositivo 23 da lei, a legitimação fundiária é ato constitutivo pelo poder público, tendo como marco temporal a formação do núcleo urbano que até a data de 22 de dezembro de 2016. No caso da Reurb-S, existem algumas limitações que são previstas: a impossibilidade de o beneficiário “como a obrigação do beneficiário não possuir outro imóvel, não ter nenhuma outra legitimação e, se o imóvel for para uso comercial, ter que ser reconhecido como de interesse público”. Em paralelo, a liberdade de legitimação para a modalidade voltada para a população de renda mais alta não se compromete primordialmente com aspectos como funções social da propriedade, uma vez que possibilita que um beneficiário receba a legitimação fundiária de diferentes terrenos públicos. (MESQUITA DE SOUSA, 2017, p. 446/447) A liquidação de solo público para a iniciativa privada é contrária

ao ideário proposto pela regularização fundiária de se alcançar a reforma urbana com uma distribuição mais igualitária, por isso deve ser evitada.

O que é interessante perceber aqui é uma restrição exclusivamente para a camada social mais fragilizada, ou seja, aquela que cumpre os requisitos para a regularização fundiária de interesse social. Enquanto que a concessão nesses conformes para a Regularização Fundiária de Interesse Específico permite a liquidação de terras públicas para as classes mais abastardas de modo indiscriminado. O mesmo pode-se notar em seu art. 77, quando promove concessão de uso especial para fins de moradia em imóveis públicos urbanos para quem já seja proprietário ou concessionário de algum imóvel (OLIVEIRA; RIBEIRO, 2019, p. 223).

Oliveira e Ribeiro (2019, p. 224) destacam que a prática de acúmulo de imóveis via usucapião em imóveis em áreas privadas já é inviabilizada pelo próprio ordenamento, conforme faz notar no art. 1.240 do Código Civil e arts. 9º e 10 da Lei nº 10.257/2001. Assim, aplicar um novo costume que permita o contrário em áreas públicas é totalmente incongruente com as origens desse recurso de acesso ao direito real de propriedade. Caso contrário, a regularização se tornará uma espécie de negócio onde um mesmo indivíduo acumulará diversos bens, ato que trabalha em favor do enriquecimento pessoal e da especulação imobiliária.

c) A concessão de uso especial para fins de moradia

A natureza jurídica de bem estatal público já não é fator determinante para inibir a sua regularização para fins de moradia. O ordenamento oferece desde antes da Lei 13.465 instrumentos para lidar com a referida questão, a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) é uma delas. (MARRARA, 2018, p. 311). O que a nova lei altera é em relação a MP. 2.220, que aborda o tema, é o que consiste no art. 77 quanto ao prazo para obtenção da CUEM, antes cabia apenas a quem comprovasse a posse durante 5 anos ininterruptos até a data de 30 de junho de 2001. A dilação do prazo foi até 22 de dezembro de 2016, ampliando o rol de beneficiados. A crítica feita consiste na estipulação de um prazo nacional, o que interfere na forma de gestão patrimonial dos outros entes, fato que fere independência dos mesmos, posto que a competência do congresso se restringe a disciplinar sobre normas gerais do direito urbanístico. (MARRARA, 2018, p. 326/327).

Outra alteração que se vê é sobre a flexibilização dos limites urbanos, a CUEM voltada para imóveis públicos em perímetro urbano ocasionou na ampliação para além da margem urbana, adentrando áreas fora dela, todavia que possuem características urbanas. Para se definir se o espaço cumpre requisitos para se caracterizar como tal são observados os

critérios do art. 32, § 1º e 2º do Código Tributário Nacional. (MARRARA, 2018, p. 326/327)

Há de se destacar ainda, que referente às condições dos posseiros permanece a destinação exclusiva a população de baixa renda, contudo passa a se valer a divisibilidade do terreno que não poderá ultrapassar 250 metros quadrados por possuidor. Com isso a identificação do terreno de cada possuidor passa a ser uma exigência suprimida, o que facilita a modalidade de concessão coletiva. A possibilidade de optar pela ação coletiva em vez da individual, mesmo com a possibilidade de fácil reconhecimento a divisibilidade dos lotes consiste em agregar as vontades individuais a fim de centraliza-las num responsável que defenda um interesse coletivo potencializado (MARRARA, 2018, p. 327/328).

Para esboçar bem a questão gerada, Marrara (2018) exemplifica:

a área total do imóvel dividida pelo número de possuidores incluirá estritamente a área ocupada ou a área do imóvel como um todo? Tome-se o exemplo de um edifício de 10 andares com 200 m² cada, mas em que os dois primeiros andares sofram a ocupação por quatro pessoas e todos os outros andares permaneçam desocupados. Caso se considere para o cálculo a área dos andares efetivamente ocupados (400 m²), haverá direito subjetivo à concessão coletiva. Caso se utilize a área total do imóvel (2000 m²) – interpretação que se afigura, a meu ver, incorreta –, não surgirá o direito. Esse simples problema ilustra, portanto, que o legislador, de uma parte, buscou ampliar a possibilidade de aquisição do direito à concessão de uso especial, mas, de outro, criou algumas dificuldades adicionais para seu emprego na prática. Ainda que a limitação a 250 metros quadrados se imponha pela regra da isonomia, ela não deve ser empregada para burocratizar e inviabilizar a regularização pela via da CUEM. (MARRARA, 2018, p. 327/328)

Apesar dos avanços na CUEM coletiva, a Lei 13.465 é alvo de críticas pelo fato de trazer novos elementos que apesar de a priori buscar igualar o direito de ocupantes coletivos e individuais ao exigir que a porção de cada ocupante não ultrapasse 250m² por possuidor. A tentativa de impor a isonomia ocasiona na prática à inviabilização de regularizar áreas coletivas que ultrapassem uma fração mínima de metragem por pessoa.

d) Zonas especiais de interesse social

O caráter célere atribuído a Lei 13.465 é utilizado como fundamento para não condicionar a Reurb à criação da ZEIS. Apesar de tratada como um instrumento urbanístico descartável pela nova legislação, procura-se demonstrar como a sua combinação aos outros institutos beneficia os núcleos urbanos que concentram população de baixa renda devido as regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Marcelo Souza (2010, p. 262) ao falar em Zoneamento defende aquele que chama de Zoneamento Incluyente, ou como também pode ser conhecido, Zoneamento de Prioridade, nele busca-se inverter a lógica costumeira das gestões governamentais de dar maior atenção aos bairros com maior infraestrutura e no lugar deles, dar prioridade aos menos favorecidos. A promoção das áreas de menor intervenção aproximaria a utilização de instrumentos como o Zoneamento dos preceitos da reforma urbana, acrescentando maior valor a justiça social dentro do planejamento urbano.

O que difere a tática desse modelo de Zoneamento para o convencional é que ele não se restringe a um desmembramento do solo urbano apenas por um critério funcional, ele se incube de atribuir graus para identificar a carência de determinadas regiões em infraestrutura urbana. São eles as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). São incorporados em regra por “favelas, loteamentos irregulares e os vazios urbanos.” (SOUZA, 2010, p. 267).

A atribuição do rotulo de ZEIS a um determinado território compromete a região a uma atenção e cuidados específicos:

deve-se articular isso com um tratamento urbanístico particularizado, que corresponda à especificidade jurídica e material das áreas de ocupação: concretamente, parâmetros urbanísticos e diversas exigências devem ser ajustados de maneira a facilitar, e não a dificultar a regularização fundiária, sem que se perca de vista o necessário para se garantir bem-est aos moradores. Em sendo isso atendido, as ZEIS assomam, em si mesmas, como um poderoso instrumento de planejamento. (SOUZA, 2010, p. 264)

Conforme disciplina a lei 13.465/17 a ZEIS não é elemento indispensável para que ocorra o processo de Regularização Urbana, seu destaque é notado pela capacidade de servir para planejar a cidade ao destacar previamente o enquadramento de modalidade de Reurb que cabe em determinado espaço.

No que se refere às ações de urbanização e regularização, as ZEIS funcionam para reconhecer e delimitar as áreas prioritárias, não só do ponto de vista da legislação urbanística, isto é, das possibilidades de aplicação de parâmetros específicos, mas também para planejamento orçamentário e execução das obras de implantação da infraestrutura. A demarcação e mapeamento das ZEIS possibilita: a identificação prévia das áreas enquadradas como Reurb-S; a quantificação, ainda que estimativa, dos territórios para intervenção; a estimativa do número de unidades habitacionais irregulares e a população moradora; a classificação por tipologias de intervenção - urbanizações simples ou complexas; a identificação dos assentamentos nos quais existem de áreas de proteção ambiental ou áreas de risco (CARVALHO, 2021, p. 44).

Portanto, ao ter uma demarcação de terra reconhecida como ZEIS significa que se tratam de áreas prioritária para inserir equipamentos públicos e infraestrutura, de tal modo devem ser contabilizadas no orçamento publico municipal (CARVALHO, 2021, p. 45).

As Zonas Especiais de Interesse Social servem para delimitar zonas da cidade que são destinadas exclusivamente para regularização destinada a população de baixa renda e devem ser definidas por meio do plano diretor de cada município, ou ainda por lei própria. A forma de utilização dos terrenos fica restrita, tanto “normas, índices e taxas ficam flexibilizados para a viabilidade de um projeto de loteamento urbanístico para determinada ocupação irregular sem, com isto, alterar as regras para o restante da cidade.” (BEZERRA; CHAER, 2020, p. 61).

A falta de vinculação da Reurb a Zonas Especiais de Interesse Social tenta transparecer um avanço com o entendimento de viabilizar a realização do processo de assentamentos de baixa renda não protegidos por esse instrumento urbanístico, a justificativa se passa pelo entrave estrutural, material e técnico, de pequenos municípios. Contudo, tal simplificação acarreta no descarte da formação de Conselhos Gestores, o que podaria um mecanismo de participação popular na dinâmica do processo. A desvinculação da Reurb a um processo em que a participação social seja efetiva é uma conduta que caminha na direção contrária dos objetivos da regularização fundiária de interesse social expostos na própria Lei. (ZAMONER, 2018, p. 25)

As ZEIS realizam de modo determinante a demarcação e contensão das vontades do mercado imobiliário, tem um caráter restritivo para a produção de uma cidade pensada unicamente em gerar lucro. Ademais, sua delimitação é fundamental para preservar as características do núcleo urbano para a finalidade de moradia de pessoas de baixa renda, evitando que após o processo de regularização haja uma nova pressão provocada pela especulação imobiliária de afastamento dos grupos sociais beneficiado pela Reurb-S para áreas ainda mais afastadas, nas franjas das cidades. Ou seja, a importância da ZEIS encontra-se também em garantir que o ambiente não se descaracterize após o processo de regularização por conta do assédio imobiliário.

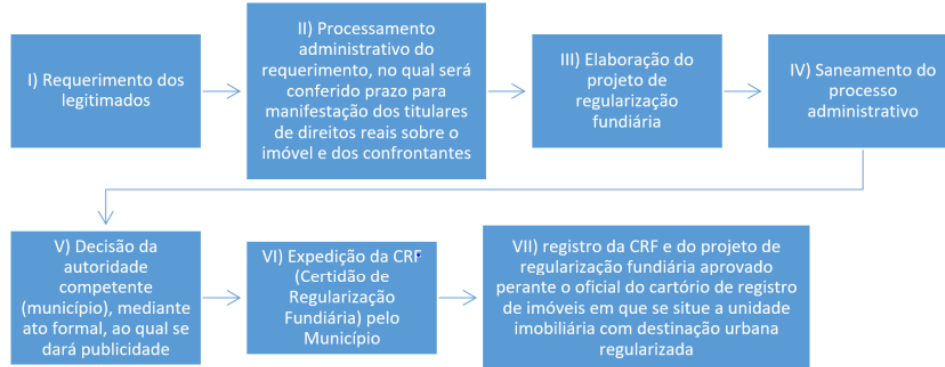
3.6 O projeto de regularização fundiária e a conclusão antes do fim: a CRF como distribuição de títulos

É preciso ter em mente que a Regularização Fundiária não é um processo meramente de reconhecimento de propriedade com a entrega de uma matrícula imobiliária aos posseiros como mera forma de se adequar à realidade jurídica a realidade fática daquele habitat. Trata-se de um processo multidisciplinar para garantir o direito à moradia adequada e integrar-se à cidade, incluindo de tal modo benfeitorias e melhoramento ou implementação de

infraestrutura quando for o caso, assim como todo um aparato de instrumentos urbanos são elementos cruciais do processo.

O procedimento administrativo de implementação da Reurb é complexo e necessita de uma atuação múltipla de diferentes profissionais para a sua efetivação. Seu rito é expresso no artigo 28 da lei, conforme pode se observar abaixo:

Figura 01: Etapas da regularização fundiária de acordo com a Lei nº 13.465/2017



Fonte: AMARAL; JUNIOR, 2021, p. 81.

O primeiro ponto a destacar é que após instauração do processo de regularização, cabe ao Município localizar os titulares do domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados e notificá-los para manifestarem. A fim de oferecer um rito mais célere, a lei previu a inclusão do efeito positivo do silêncio de qualquer um dos sujeitos citados, ou seja, a falta de manifestação de algum dos indicados não é vista como um entrave, pelo contrário, interpreta-se como uma anuência ao prosseguimento do processo instaurado. Assim, suspende-se a possibilidade de uma das partes usar a taciturnidade intencional como forma de artifício para protelar a demanda. Deste modo, a falta de manifestação no prazo de trinta dias, não prorrogável, da notificação, servirá de consentimento para avançar com o processo (MARRARA; CASTRO, 2019, p. 16).

Tendo em vista que o processo de regularização bem integrado necessita de um projeto técnico no qual determina reajustes viários e de infraestrutura, além da remensuração dos terrenos a fim de se adequarem aos padrões exigidos, acaba-se por necessitar de um realojamento de parte da população⁹ ali existente para a instalação de áreas verdes e

⁹ O reassentamento é sempre uma violência em algum grau, por isso o amparo e a assistência às famílias ali localizadas devem ser preservadas, assim como os laços com a vizinhança são outra questão a ser preservada. Por isso, o chamamento da comunidade para participar e auxiliar na execução desse processo é fundamental para o sucesso da ação. (BEZERRA; CHAER; BLANCO, 2020, p. 60). Vale lembrar, que a realocação de famílias deve ser feita apenas em último caso, quando existirem elementos suficientes para serem impeditivos da realização da regularização fundiária, como é o caso de deslizamentos, inundações e demais ações antrópicas ou naturais previstas na legislação.

equipamentos comunitários, por exemplo. Mesmo não trazendo o princípio da permanência expressamente, a lei 13.465/2017 na modalidade da Reurb de caráter social prevê a concessão de flexibilidade de parâmetros urbanísticos como “a redução da destinação de espaços livres ao mínimo necessário à sadia qualidade de vida urbana” para garantir a menor remoção possível de moradores da localidade para não se descaracterizar o assentamento e as noções de pertencimento geradas até ali (SOTTO, 2021, p. 16).

As adequações urbanísticas são postas como maiores empecilhos quando se trata da formalização de núcleos urbanos deficitários de infraestrutura em razão dos altos valores para financiar as obras de melhorias, a 13.465 traz um escape da obrigação, possibilitando a sua conclusão sem a realização prévia de tais melhorias.

A nova lei tratou a questão de maneira simplista, mesmo com todos os requisitos necessários e também a necessidade de ajustar as condições ambientais, urbanísticas e o risco de realocação de ocupantes, o Projeto de Regularização Fundiária com as exigências mínimas expostas nos artigos 35 e 38, tem a sua exigibilidade tratada de maneira não absoluta, uma vez que é apresentada a condição de realizar, sendo tratadas as situações de precariedade do lugar após a conclusão do processo de Reurb, desde que haja um cronograma de serviços e implantação das obras (ZAMONER, 2018, p. 25). Em tese é um protelamento de urgências, deixando para momento futuro as questões mais sensíveis para oferecer uma vida digna a população residente do núcleo a ser formalizado.

A válvula de escape habita entre os dois artigos supracitados, como nota-se é expresso no art. 36 que a implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas a qualquer tempo (antes, durante ou após conclusão do regularização).

As novas possibilidades temporais são vinculadas apenas a uma promessa de execução e cronograma pelos responsáveis contida na Certidão de Regularização Fundiária emitida pela autoridade competente. (CARVALHO, 2021, p. 40).

A realização das obras somente após concluída a regularização gera a necessidade de se criar garantias para que sua concretização futura não tenha prazo indeterminado. Para tal existe um cronograma físico vinculativo de serviços e implantação de obras aprovado anteriormente junto ao projeto de regularização. Todavia, apenas um Termo de Compromisso com a assinatura dos responsáveis é a única medida vinculante para se fazer cumprir o calendário. Assim se refere os incisos IX e X do artigo 35 (ZAMONER, 2018, p. 25).

É verdade que se tratando da lei anterior há um avanço nessa questão, posto que a Lei 11.997/2009 exigindo a apresentação de medida de infraestrutura mínima, não existia um

compromisso vinculatório de sua execução. Já para a Lei 13.465/2017 prevê a necessidade de aprovação do projeto constando cronograma físico dos serviços e implantação de obras essenciais e compensatórias de caráter urbanístico e ambiental, atrelada ao termo de compromisso com a devida assinatura dos devidos responsáveis.

Todavia, a crítica consiste no fato do termo de compromisso relativo à execução do projeto de regularização fundiária aprovado é documento por si muito frágil para que o credor consiga lograr sua demanda a fim de satisfazer a prestação obrigacional pendente, uma vez que não há qualquer previsão de penalidades em caso de descumprimento do calendário. Característica que invoca justa preocupação em relação a temeridade de se tratar apenas de um processo em busca da reles titulação sem estar correlacionada com o compromisso de propagar melhorias na vida dos moradores da região.

Portanto, a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) não pode ser considerada parte final do procedimento, visto que ela não é terminativa em si. Criar condições para as pessoas permanecerem no lugar em que vivem, sem sofrerem assédio imobiliário ou a falta de infraestrutura urbana devem ser compromissos do poder público municipal sem prazo de caducidade.

Aqui abre-se um parênteses para destacar a atenção da lei para um recorte atencioso de gênero, ao inserir entre os seus objetivos (art. 10, XI) a concessão do título de regularização preferencialmente em nome da mulher, descartando como chefe familiar.

Os assentamentos irregulares não podem se diferenciar após sua formalização por uma mera distribuição de títulos, nem tampouco essas comunidades podem se resumir a um amontoado de casas. Deve existir uma política segmentada de inclusão e acesso à cidade, a fim da comunidade poder usufruir das comodidades desenvolvidas da vida moderna.

O direito à propriedade privada não é absoluto, conforme prevê a Constituição Federal, se fazendo necessário o imóvel compor sua função social. A regularização fundiária serve para relativizá-lo sempre que não se cumprir esse papel. Cria-se assim um novo paradigma para se fazer entender a semântica do direito a propriedade de maneira menos individualista e mais integrada a comunidade, diferentemente da jurisprudência firmada nos tribunais e doutrinas (BEZERRA; CHAER; BLANCO, 2020, p. 62).

Afinal, a Certidão é um mero documento e por si só não garante uma transformação radical nas vidas das pessoas, tendo como seu objetivo exclusivo oferecer a segurança jurídica de proteção da posse, para tal cobra-se exigência mínimas, conforme nota-se a seguir:

Art. 41. A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo:

I - o nome do núcleo urbano regularizado;

II - a localização;

III - a modalidade da regularização;

IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;

V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;

VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação. (BRASIL, 2017)

É comumente relacionado à segurança da posse com a consagração do direito à moradia digna, apesar da relação, sua efetivação não é automatizada. O sossego da posse não resolve problemas de infraestrutura, por exemplo. Assim, entende-se que uma moradia digna começa a ser realizada através da garantia jurídica de permanecer sobre o domínio do imóvel, mas só é concretizada com a instalação de uma rede efetiva de implantação de infraestrutura básica, a revitalização do ambiente e as correções por meio de obras para erradicar as condições de precariedade que por ventura existam. (ZAMONER, 2018, p. 25)

Portanto, para se concretizar uma regularização fundiária plena é preciso alcançar melhorias na estrutura física das construções com a reforma das casas e implementação de uma rede de saneamento básico integrada. Porém, somente questões estruturais na residência não são suficientes para se alcançar o direito à moradia digna, bem como o direito à cidade. Transformações sociais como a organização da comunidade atribuindo noções de pertencimento a um coletivo, aflorando a convivência entre vizinhos com a participação e controle popular dos direcionamentos para desenvolvimento dela, assim como o surgimento de oportunidades de gerar emprego e renda com uma economia local que circule dentro da comunidade e que seja integrada com o restante da cidade, a promoção e preservação das tradições locais no intuito fomentar a cultura e o modo de vida característico do lugar, desde que visse paralelamente um equilíbrio ecológico fornecendo qualidade de vida para a atual e futuras gerações. Desta forma, as questões sociais, econômicas, culturais e ambientais se colocam como condições complementares e essenciais para o desenvolvimento de um projeto de regularização fundiária.

Está evidente que a construção do cenário acima narrado depende de uma articulação generalizada, integrando a participação da sociedade civil, comitês técnico-científicos cooperando com prefeituras, cartórios, e demais entes estaduais e federais.

Conforme se defende, é preciso insurgir uma modalidade de regularização que signifique algo além de uma mera regularização jurídica. Em seu caráter é fundamental

carregar uma cosmovisão integrativa de perspectivas econômicas, sociais, ambientais, raciais, de gênero e de preservação do folclore e imaginário popular de reconhecimento e das múltiplas maneiras de se relacionar com o espaço. Portanto, a segurança da posse garantida pela titularização da propriedade necessita estar atrelada a noção de integrar as ocupações recém-formalizadas ao restante da cidade.

3.7 Ações diretas de inconstitucionalidade acerca da Lei 13.465/2017

Para se analisar a constitucionalidade de um diploma legal há de se perceber o que o mesmo disciplina em sua materialidade e como ele é introduzido através do processo de formalização, mas além disso cabe observar os demais textos legais que são revogados ou suprimidos pela nova norma imperativa.

A Lei nº 11.977/09 – conhecida pela criação do Programa Minha Casa Minha Vida – é marco na regularização fundiária. Ela considerou os assentamentos informais como parte indissociável da cidade e buscou promover sua integração com a chamada “cidade formal”. Ela ampliou os estreitos limites da Lei nº 6.766/79 e criou meios de reconhecimento jurídico dessas formas de ocupação do solo e conclamou as entidades públicas, sobretudo o Município, a assumirem suas responsabilidades tanto em evitar o surgimento de novas ocupações como em adotar uma eficaz política de desenvolvimento urbano e de habitação. (MP/SP, 2017).

Veio, entretanto, a Lei nº 13.465/2017, que disciplinou integralmente a regularização fundiária de núcleos de ocupação informal em áreas urbanas, tendo revogado expressamente a Lei nº 11.977/2009. “Não houve apenas uma mudança de disciplina legislativa, mas, de fato, uma total mudança de paradigma teórico no tocante à regularização fundiária urbana (Reurb)”. Ademais, buscou-se ampliar a autonomia dos municípios nesse processo e desburocratizar a Reurb. (MPF, 2018, p. 1).

Como resposta ao surgimento da Lei da Reurb, se instaurou imediatamente no Supremo Tribunal Federal (STF) três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI). A primeira, de nº 5771, protocolada em 01 de setembro de 2017, representada pelo então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot; a segunda, de nº 5787, em 29 de setembro de 2017, cujo autor é o Partido dos Trabalhadores (PT); e, a terceira, de nº 5883, em 29 de janeiro de 2018 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). As mesmas foram recebidas pelo Ministro Luiz Fux, ora relator das demandas supracitadas. (MERCIER; CARRIÇO, 2020, p. 18; CORREIA, 2019, p. 5).

As alterações na política de Regularização Fundiária Urbana – Reurb - promovidas pela Lei 13.465/2017, como já mencionado, foram alvo de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI - impetrada pela Procuradoria-geral da República (PGR) e tema de análise do Grupo de Trabalho Direito à Cidade e Moradia Adequada da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), do Ministério Público Federal.

A ação tramita em regime de urgência e recebeu diversos memoriais de *amicus curiae*. Em 13 de setembro de 2019 veio o parecer da PGR. Em resumo, sendo favorável à inconstitucionalidade e em 29 de setembro de 2019, o relator admitiu como *amici curiae* na ADI 5.771 as seguintes entidades: Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Comissão Pastoral da Terra - CPT, Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Estado de São Paulo - SECOVI-SP e Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo - AELO-SP (BRASIL, 2017).

Na ADI a primeira manifestação no processo veio da Procuradora-geral da República, Raquel Dodge, que em parecer confirmou a posição favorável do órgão à inconstitucionalidade:

CONSTITUCIONAL. ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 13.465/2017. REGULARIZACAO FUNDIARIA RURAL E URBANA. INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS. LEI RESULTANTE DA CONVERSAO DE MEDIDA PROVISORIA. NAO OBSERVANCIA DO REQUISITO DE URGENCIA. PRIVATIZACAO DE TERRAS PUBLICAS SEM ESTUDO DE IMPACTO ORCAMENTARIO E FINANCEIRO. AFRONTA A AUTONOMIA MUNICIPAL POR NORMAS SOBRE ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANO. INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS. PRIORIZACAO DA TITULACAO EM DETRIMENTO DE MEDIDAS EFETIVAS QUANTO AO DIREITO A MORADIA. OFENSA AO DIREITO A MORADIA, AS FUNCOES SOCIAIS DA CIDADE, A FUNCAO SOCIAL DA PROPRIEDADE E AO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. (BRASIL, 2017b, p. 1).

Na nota técnica, o grupo de trabalho apresentou um panorama dos avanços e dos pontos críticos da nova legislação. Sobre os ganhos, foi apontada a desburocratização dos processos, a ampliação do rol de instituições legitimadas a requerer a Reurb, o fato de priorizar a resolução extrajudicial dos conflitos, a exigência de tratamento especial às áreas de risco, que somente poderão ser objeto de regularização se os estudos técnicos demonstrarem a possibilidade de eliminação, correção ou administração dos riscos identificados e sobre o dever de o poder público realocar a população afetada nos casos de regularização por interesse social, quando os problemas não forem passíveis de tratamento adequado. Entre os pontos críticos a nota técnica alerta quanto à possibilidade de tratamento divergente entre as

áreas de interesse social (Reurb-S) e as de interesse específico (Reurb-E), implicando em possível falta de isonomia e o risco de desvirtuamento da lógica de que as pessoas mais ricas devem arcar com a própria regularização fundiária e implantação de infraestrutura, posto que os ocupantes de terras públicas que procedam à Reurb-E poderão ser custeados pelo Estado, bastando apenas uma declaração de existência de interesse público pelo ente competente. Por fim, a nota técnica aponta que a regularização fundiária urbana deve observar da maneira mais fiel possível os usos, costumes e disciplina das relações sociais que se davam, até então, informalmente, pois o direito à moradia adequada só é atingido “mediante uma regularização fundiária plena, a qual não se limita à titulação dos ocupantes, abrangendo infraestrutura essencial e acesso aos serviços básicos, fomentando uma real integração à cidade”. (MPF, 2018, s/p).

A inconstitucionalidade é marcada pelos seguintes pontos controversos em relação à Constituição Federal de 1988: em caráter formal não se reconhece a urgência necessária como premissa necessária para tornar medida provisória em lei, contrariando deste modo o no art. 62 da Carta Magna que requer urgência e relevância. Acerca da problemática quanto à matéria tratada a Lei 13.465 ignora demais leis que a precedem, provocando um recuo de conquistas historicamente construídas. Em síntese a referida ação compreende a intenção da nova norma disciplinadora sobre as formas de regularização fundiária carrega a intenção de flexibilizar a grilagem, estimular a formação de novas ocupações ilegais, assim como a privatização do patrimônio público em favorecimento das classes mais abastardas. A falta de uma exigência clara de se realizar o licenciamento ambiental e urbanístico, p desencorajamento da participação democrática e popular no decorrer do processo se chocam com as determinações constitucionais vigentes (MERCIER; CARRIÇO, 2020, p. 18, 19).

Como foi visto outras instituições públicas e organizações sociais, também, apresentaram suas análises sobre a legislação, o que nos faz compreender a importância dessa proposta em buscar avaliar as potencialidades e as limitações desse marco legal e as percepções da sociedade civil e órgãos do sistema de justiça, legislativos e administrativos sobre ele. É no que ora se debruça.

No que consiste expor sobre a ADI nº 5787, elaborada pelo Partido dos Trabalhadores, nota-se a mesma atenção aos atributos formais quando denuncia a falta de urgência para conversão de medida provisória em lei. Já no aspecto material a ênfase é prestada para o prejuízo gerado as classes de menores condições aquisitivas por entender que a lei tem como objetivo incentivar a concentração fundiária, fato gerador dos mais diversos conflitos urbanos (MERCIER; CARRIÇO, 2020, p. 16)

Por último, ADI de autoria do Instituto de Arquitetos do Brasil, quanto a inconstitucionalidade formal, serve como reforço das anteriores, uma vez entendido que os requisitos de urgência e relevância não são demonstrados. Em termos materiais a crítica consiste na violação, sobretudo, ao disciplinar sobre a atuação do município, destoando dos art. 30 e 182 da Constituição sobre como ser consagrado o ordenamento territorial e a respeito da implementação da política urbana (MERCIER; CARRIÇO, 2020, p. 16)

Na mesma esteira, as três ações diretas de constitucionalidade se preocuparam com os mesmos aspectos formais e quanto à materialidade questionaram as competências atribuídas aos municípios, salientaram uma necessidade de efetiva participação popular e a necessidade de os processos de regularização comporem parte de um projeto de desenvolvimento urbano estruturado e pensado para democratização do acesso à cidade, ao invés de se promover a concentração fundiária em favor da lógica mercadológica (CAÚLA, MARTINS, GOUVEIA, 2019, P. 182)

3.8 Encaminhamentos e o horizonte a partir da Lei 13.465

Demonstrado no começo do capítulo a constituição da nova lei de Reurb no ordenamento jurídico brasileiro ocorre pela verticalidade impositiva característica do rito escolhido para sua promulgação, sem diálogo aberto com a população, propõe-se agora imaginar horizontes possíveis a partir do cenário constituído.

O que se produz com os efeitos da Lei 13.465 de Reurb não é novidade, pode-se se chamar de privatização da irregularidade. Mike Davis (2006, p. 50) já anunciava: a urbanização desordenada provoca, também, as invasões feitas por especuladores, não apenas as ocupações por gente que reivindica o direito de morar, mas aqueles que adquirem títulos de propriedade através das relações íntimas com o Estado que regularizam futuramente a terra adquirida, ou ainda, incentivam a ocupação por conta da ociedade do solo para conseguirem extorquir maiores indenizações posteriormente de um Estado já estrangulado por atender os seus interesses.

A regularização fundiária como instrumento de interesse único a transferência de títulos é adoção de uma medida equivocada caso pretenda-se garantir a segurança da posse a seus ocupantes (DAVIS, 2006, p. 89). O sentimento aflorado de caridade, como se fosse um remorso dos próprios propagadores das desigualdades sociais gera uma ação limitada de atuação na realidade prática e uma tentativa de individualização da luta por moradia. Ademais, a proteção legal sem garantir as condições materiais para que seus proprietários

possam resistir ao assédio imobiliário serve apenas como um processo natural de formalizar as condições da terra para servir de repasse futuro para as classes econômicas mais favorecidas.

Assim como funcionou para a precarização do trabalho e forçar o trabalhador a aceitar condições degradantes na prática laboral, cria-se no capitalismo financeiro um exército de reserva fundiário. Que os despossuídos ocupem frações dos solos mais distantes do centro das atividades comerciais sem que lhes seja garantido o registro devido da propriedade, não é algo de todo desconfortável para o capital imobiliário que pode reaver com facilidade quando aquela fração de solo se tornar lucrativamente atraente para si. É desta maneira que o direito por uma habitação passa a ser visto ainda com menor prioridade, agora que aquele espaço é reconhecido como um ativo financeiro. (ROLNIK, 2015, p. 166/167).

Vale lembrar, o trabalhador não deixa sua classe ao conquistar o direito à moradia, a falsa ideia só evidencia uma crise de identidade incentivada na classe trabalhadora para dispersar e desunir criando fissuras internas, além de expor o costumeiro pensamento que o proletariado deve estar ligado a imagem da miserabilidade.

A ilusão de que o direito à moradia transforma o proletariado em capitalista já foi anteriormente afastada por Engels (2015, p.67):

O capital representa poder de mando sobre o trabalho não pago de outros. A casinha do trabalhador, portanto, só se converte em capital no momento em que ele a aluga a um terceiro e se apropria de uma parcela do produto do trabalho desse terceiro na forma de aluguel. O fato de ele próprio residir na casa impede justamente que a casa se converta em capital, do mesmo modo que um casaco deixa de ser capital no momento em que eu o compro do alfaiate e o visto. (ENGELS, 2015. 67)

Erminia Maricato (2002, p. 109) compreende a regularização como soma de esforços e investimentos individuais e coletivos, sendo a solução na maioria dos casos para os núcleos urbanos informais. Mas salienta que não significa ser a solução automática para todo tipo de espaço ocupado dessa maneira. Ao se tratar de áreas risco ou de preservação permanente em que estudo não consagre a possibilidade de famílias permanecerem residindo ali sem ameaçar a sua integridade ou reduzir os impactos ecológicos, cabe aos órgãos públicos responsabilizar-se pela remoção dos ocupantes para áreas adequadas. Há de ser observado, no entanto, o risco da lei ser impraticável, posto em conta a quantidade de pessoas que deverão ser realocadas e as novas casas a serem construídas.

O que se pode perceber é que a políticas urbanas adotadas até aqui falharam, sistematicamente, ao tentar solucionar o problema da falta de moradia digna para milhões de brasileiros. A partir da falta de antídoto o sintoma gerado foi a proliferação de ocupações

irregulares diante da falta de perspectiva daqueles que são vítimas da banalização de seus direitos fundamentais, não havendo outra alternativa. Dentro do mercado formal voltada para a moradia de baixa renda para além de ser submeter a moradias de condições precária e insalubres.

Fato que deve ser levado em conta é a subjetividade do sujeito diante do pertencimento e a forma de se relacionar com o espaço. A sua sentimentalidade é posta em confronto com as vontades de uma sociedade civil hierarquizada e como ela se coloca diante do processo de ocupação de terrenos ociosos.

A partir da análise da totalidade social e as múltiplas determinações da vida social, que pelo conceito de produção do espaço urbano, podemos superar as interpretações do senso comum, que coloca em oposição sujeito e objeto e que a regularização fundiária é meramente jurídica – administrativa, com emissão de um título, escritura ou termo de concessão de uso. Sendo assim, a regularização fundiária apresenta-se como uma fração do capital, organizado em torno dos investimentos de ocupação do solo, linha esta voltada para a materialização do processo de desenvolvimento capitalista do espaço. O efetivo direito à moradia segura, como política pública, perpassa pelo conceito de habitabilidade, mas este não pode ser encarado como sinônimo, apenas de acesso à moradia, e sim de articulação das condições objetivas para permanência dos moradores no seu espaço. (SILVA, 2018, p. 1334).

Tarefa que para ser concretizada necessita de um rompimento com as raízes coloniais e da dependência, diferente da tradição do acúmulo de regressões vivenciadas com a edição de novas leis para tratar dos antigos problemas sem ir ao cerne da questão (MARICATO; MAGAMI, 2021, p. 22) Portanto, ao se falar em regularização fundiária, a adoção multidimensional da compreensão da problemática necessita ser adotada para a solução do conflito fundiário.

A dimensão jurídica se refere à titulação dos ocupantes e respectivo registro. A dimensão urbanística, por sua vez, está ligada à qualidade de vida urbana, à saúde e segurança geotécnica. A dimensão ambiental preocupa-se em compatibilizar a regularização com a preservação do meio ambiente natural, mediante estudo técnico que possa assegurar essa finalidade. Por fim, a dimensão social busca permitir a participação e o protagonismo da comunidade na formulação, execução e acompanhamento do projeto (MARICATO; MAGAMI, 2021, p. 28).

A iniciativa de unificação em uma só lei das normas e diretrizes da regularização fundiária em solo nacional deve ser analisada com entusiasmo a fim de buscar uma padronização sobre o manejo a terra urbana, tendo em vista evitar grandes distorções de direitos à moradia por conta do caráter continental do território brasileiro com sua heterogeneidade ambientais e sócio-jurídicas. Se propor uma lei que tenha como meta um marco legal federal que seja regulador, fiscalizador e coordenador para assim se aproveitar

estrutura do poder executivo federal articulando os ministérios e secretarias ao aparato administrativos dos outros entes, permitirá que esses últimos tenham um fio condutor de aplicação do procedimento sem perder as peculiaridades locais (REIS; OLIVEIRA, 2017, p. 49). Contudo, é preciso estimular a criação de uma lei que esteja coaduna aos ideais e valores aspirados pela reforma urbana, objetivo este não demonstrado pela 13.465/17.

A regularização fundiária, então, está elevada ao status de categoria jurídica, e a nova Lei n.º 13.465/2017, apesar de polêmica, reforça isso. Regularização fundiária é, atualmente, categoria jurídica diretiva, enquanto fim e direção da política de reengenharia rural e urbana, ou de saneamento dos males do campo e da cidade e matriz, enquanto gênero de várias formas de regularizar, abarcando a multiplicidade dos aspectos de irregularidades prediais e procedimental, na medida em que abrange várias etapas, instrumentos e atos voltados à regularização singularmente considerada. Todavia, não se encontra na Lei n.º 13.465/2017, nem em nenhuma outra norma existente ou que já tenha existido, tudo que se entende necessário e possível para normatizar a respeito de regularização fundiária, o que ela não tem, ou seja, a sistematização jurídica integral da matéria, com centralização ou, ao menos, consolidação das regras de direito correlatas (METROPOLO, 2018, p. 79).

Os antigos moldes de desenvolvimento da regularização fundiária direcionados para uma política urbana em âmbito federal consolidada, sendo pensada para a moradia de interesse social é suprimida pela nova Lei de Reurb, que serve como força motriz para apropriação de classes dominantes para angariar mais terras. Mas dentro dessa legislação há uma ferramenta: a capacidade interpretativa extensiva, onde podemos encontrar o chamado direito dos outros, tornando participação popular que na lei é meramente franqueada numa exigência reivindicatória de associação de bairros, movimentos sociais e demais coletivos. É por esse viés que é possível apropriar-se dessa lei para transformar seu significado e promover uma reforma urbana onde haja a integração dos núcleos urbanos às outras zonas da urbe, a fim de garantir o direito constituído à cidade em sua plenitude.

4 AS DIMENSÕES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: uma implicação sob a ótica da exploração às opressões, discriminações e ameaça à natureza

Pode um homem enriquecer a natureza com sua incompletude?
Manoel de Barros

Se o capítulo anterior foi comprometido para uma análise de visão ampla da nova legislação reunindo seus principais aspectos e pontos incontroversos, demonstrando que a lei se atém a uma preocupação excessiva apenas com a esfera jurídica da Reurb, busca-se então discutir criticamente as dimensões que foram desprestigiadas na mesma, fazendo assim um recorte ambiental, racial e de virtualização da cidadania.

Assim, é analisada a centralidade do homem dentro de seu próprio mundo ao subjugar a natureza a um fator de entrave da produção, rivalizando com a mesma o espaço existente ao invés de se relacionar com ela. Outro ponto de impacto fundamental tem a ver com o processo de marginalização da classe trabalhadora que não é organizado meramente por questões de ordem econômica e antagonismo de classes. Para se compreender a expulsão desses grupos das zonas de centralidade no Brasil há de se considerar as feridas abertas de formação do país, sobretudo o racismo entranhado desde sua colonização.

Por fim, um ponto a ser destacado e analisado criticamente é o processo de digitalização da democracia, a democracia 5G, onde cada vez mais os processos de discussão e decisão são informatizados. No entanto, para àquela parcela que resiste dentro da informalidade que lhe é imposta, surge um novo processo de negação de participação em uma moderna cidadania digital indo na contramão das experiências participativas acumuladas até aqui.

Os efeitos desses processos, alguns historicamente perpetuados e outros que surgem junto às inovações tecnológicas gerando o aprofundamento da crise de participação popular, devem ser debruçados quando se pretende tratar de um novo modelo de cidade. Estes três caminhos partem do mesmo ponto, a restrição de acesso à terra devido à fetichização do solo como mercadoria, provocando um parcelamento do solo excludente. Sendo assim, pretende-se expor a seguir as temáticas que foram suprimidas pela nova lei de Reurb.

Por fim, um estudo de caso serve para ilustrar a ausência dessas três características num núcleo informal e como essa condição particular fere sistematicamente os direitos humanos da comunidade em que essa experiência é vivenciada, o Aloque.

4.1 A dialética dos comuns e dos bens comunitários: em busca da regularização da cidadania ambiental

A constatação da exclusão social pela impossibilidade de oferecer aos grupos historicamente marginalizados o mesmo padrão de utilização dos recursos naturais ocasionou a ascensão do discurso ambientalista para dentro das diferentes organizações e setores da sociedade. Nota-se, além da popularização dos conceitos e assimilação das ideias, o amadurecimento da crítica à prática consumista pautada numa expropriação desses recursos tendo como margem de futuro próximo o seu esgotamento. (PORTILHO, 2005, p. 22/23)

Percebeu-se assim que a produção industrial desenfreada é esgotada graças ao estímulo de um consumismo irracional e desequilibrado que dita a própria cadeia produtiva. A emergência da Justiça Ambiental é uma terminologia que carrega em seu gênese a conscientização dos limites do mundo, numa tentativa de proteção tanto ecológica, ao dimensionar a sobrecarga do planeta, quanto social uma vez que tenta equilibrar as parcelas dos recursos vitais que são ofertados para cada indivíduo, na expectativa de operar uma distribuição deles à sociedade sem pôr em risco a saúde do planeta. (PORTILHO, 2005, p.23)

A nova postura de se relacionar com o mundo não é uma preocupação que surge de forma imediata, nem por intervenção divina, nem tampouco um movimento vanguardista dito como a frente do seu tempo. Ela parte de uma construção técnico científica do que Ulrich Beck viria a chamar de sociedade de risco. O autor batiza o efeito com esse nome em consequência da uma modernidade tardia, na qual “a produção social de riqueza é acompanhada sistematicamente pela produção social de riscos.” (BECK, 2011).

“Modernização reflexiva” significa a possibilidade de uma (auto)destruição criativa para toda uma era: aquela da sociedade industrial. O sujeito dessa destruição criativa não é a revolução, não é a crise, mas a vitória da modernização ocidental. (BECK, 1995, p. 12)

Por isso, supõe-se que modernização reflexiva signifique que uma mudança da sociedade industrial - ocorrida sub-repticiamente e sem planejamento no início de uma modernização normal, autônoma, e com uma ordem política e econômica inalterada e intacta - implica a radicalização da modernidade, que vai invadir as premissas e os contornos da sociedade industrial e abrir caminhos para outra modernidade. (BECK, 1995, p. 13)

O caráter reflexivo dessa nova sociedade não tem a ver com a possibilidade de escolha, tomada de decisão, mas com o desenvolvimento político e científico para se conhecer os impactos causados pelo desenvolvimento. A abstração dessas consequências é que oferece a condição de risco da sociedade pós-moderna (BECK, 2011, p. 24). Os efeitos globalizantes

vão repercutir também na internacionalização dos problemas ambientais, uma vez que trata-se de um problema mundial o seu combate deverá ser realizado de maneira conjunta entre os diferentes Estados. Contudo, cabe uma atenção particular para perceber que o discurso de ampliação do sentido de universalização da questão ambiental, pode servir aos interesses dos países ditos como desenvolvidos, promovendo a regulação e sustentação da sua condição de dominante aos demais países. (PORTILHO, 2005, p.24, 25). Assim, provocando de tal maneira uma manutenção da relação de dependência dos países periféricos do sistema, bem como o atraso de suas industrializações.

Para isso é preciso atentar-se ao próprio conceito de natureza que se é imposto, haja vista que o termo como cenário inviolado pelo homem, retomando um sentido de ambiente virgem ou intocável, ocasiona no acirramento de uma rivalização entre homem e natureza (GIDDENS, 1995, p. 97). Uma leitura que desconsidera a possibilidade de coexistência entre ser-humano e demais seres, personaliza a natureza com uma entidade que tem vícios e vontades, necessitando que haja dois mundos em paralelo, o natural e o antrópico. Evidente também que a subordinação da natureza aos interesses desenvolvimentistas dos seres humanos já se mostrou catastrófica. Nesse cenário, é preciso então oferecer à natureza direitos protetivos para que se possa falar em coabitação dos espaços.

Afinal de contas, conforme exposto, a desigualdade social não é ecológica. Ao mesmo passo que a natureza não se caracteriza por ser de fato um ambiente intocável, tampouco seus recursos podem ser vistos como infundáveis. Diante desta situação resta a construção coletiva com os diferentes grupos sociais existentes de uma nova forma de economia que seja solidária.

Assim, tendo acompanhado a história, o processo civilizacional e o domínio do solo pela agricultura e, em seguida, pela industrialização, o sentido da natureza inalterada pela ação humana é um aspecto cada vez mais raro de se localizar. Por isso, ganha força na luta ambiental a incorporação do sentido de meio ambiente equilibrado, no qual a utilização do espaço pela ação antrópica não seja uma ameaça aos bens comuns (GIDDENS, 1995, p. 97).

Grande preocupação no século XIX, o empobrecimento de grande parcela da sociedade pela submissão às condições mais indignas para conquistar um salário que garantisse a sobrevivência do trabalhador e de sua família, não é um tema superado por nosso tempo. Mas somam-se a ele a atenção à saúde e o acesso aos recursos naturais de maneira equilibrada e sustentável, uma preocupação tardia visto que “os riscos do desenvolvimento industrial são certamente tão antigos quanto ele mesmo.” (BECK, 2011, p. 26). Em sendo assim, a proliferação da industrialização de outros tempos é ainda um problema a ser sanado

no momento contemporâneo, somado aos problemas de produção e consumo específicos de nossa modernidade.

Aquilo que Giddens (1995, p. 97) chama de socialização da natureza, vai representar muito mais que a mera intervenção do homem no espaço natural, representa uma impossibilidade de copiar as formas destrutivas de outros momentos históricos em que esse ambiente sofreu a intervenção humana.

Evidente que a relação com esses espaços sofre diferentes interferências a depender do nível de desenvolvimento e a condição posta ao país nas negociações internacionais. Isso afeta conseqüentemente a visão e os interesses de cada país a depender do seu posicionamento no mapa da geopolítica. Os países com desenvolvimento que historicamente se aproveitaram das reações coloniais e neocoloniais levantam a questão dos problemas ambientais como uma necessidade de responsabilização por todos, enquanto países do sul global que sofreram sistematicamente do processo de dominação reivindicam agora sua parcela de desenvolvimento econômico (SACHS, 2007, p. 176).

Não se trata aqui de uma escolha entre desenvolvimento e meio ambiente, mas uma busca por um desenvolvimento alternativo que seja sensível às causas ambientais, tendo como primazia uma justiça econômica que possibilite um maior equilíbrio entre países. Caso contrário países periféricos se sentindo preteridos, poderiam abdicar dessa contribuição para a proteção do planeta caso isso lhes custe um impedimento de industrialização que já foi possibilitados aos países centrais (SACHS, 2007, p. 176).

Esse novo modelo de progresso deve ser posto em conta ao se pensar a configuração interna e administrativa dos países, porque não bastaria uma implementação do que foi realizado nos países centrais como replicação para os países periféricos visto que não impediu na sua formação a produção em massa de mazelas sociais. Sendo assim, não corrigiria os níveis de desigualdade já presentes no processo de urbanização desses últimos (SACHS, 2007, p. 184).

Se a nível internacional o discurso possa aparentar certa abstração, é a partir da análise particular das cidades que pode observá-lo em sua concretude:

As cidades são ecossistemas e, enquanto tais, constituem fontes potenciais de recursos. Muitos deles são latentes, sub ou mal utilizados solos urbanos passíveis de serem cultivados, resíduos recicláveis, o potencial para se economizar energia, água e recursos financeiros por meio de melhor manutenção dos equipamentos da infraestrutura e das moradias. A exploração destes recursos pode se tornar uma importante fonte de emprego, a ser financiada mediante a economia assim obtida, além de representar um meio para que sejam melhoradas as condições ambientais (SACHS, 2007, p. 185).

A formação dos núcleos informais comumente acontece nas áreas periféricas da cidade, decorrente da exclusão dessa parcela social do mercado fundiário formal, a migração forçada gera uma partida em busca de locais em que a disputa por espaço é menos acirrada e muitas vezes o asfalto ainda não se sobrepôs a natureza.

A condição de ilegalidade das ocupações que nascem sob essas circunstâncias é perpetuada pela incapacidade de se enxergar novas concepções de se relacionar com o meio que nos cerca por parte do poder estatal quando esse desconsidera as vias possíveis para regularização dessas comunidades, sem que se tenha de escolher entre a tragédia dos bens comuns ou a violação massiva de direitos dos ocupantes da terra que ali residem. Provocando por suposto uma nova catástrofe, dessa vez a tragédia dos comunitários.

O que se vislumbra é um novo paradigma em que se possa alcançar uma gestão comunitária participativa em que seja garantido um meio ambiente equilibrado, tal como as garantias básicas de direitos da população ali residente.

A tragédia dos comuns é um termo trazido por Hardin (1968) em que ele se utiliza da metáfora de que os recursos naturais comuns a todos são como um pasto aberto onde cada pecuarista coloca o máximo de reis que estiver ao seu alcance, sem se preocupar com as consequências da sua escolha para a coletividade. O resultado se dá em forma de tragédia inevitavelmente, pois cada um irá se beneficiar individualmente com os lucros daquela produção e os encargos gerados, a escassez dos recursos naturais, seriam de responsabilidade de todo o resto. Essa análise só pode prosperar sob uma ótica hegemônica liberal, há outras alternativas de mundos possíveis para se imaginar, como ora veremos.

A teoria de Hardin não pode ser levada como fim inevitável, uma vez que desconsidera a capacidade de articulação e de resolver o conflito regulamentando o uso e as maneiras de apropriação do espaço comum, inclusive disciplinando e punindo as práticas contrárias ao que fora estabelecido como norma. Para se evitar uma tragédia dos comuns é necessário contar com o desenvolvimento científico, já que a todo momento surgem novas formas de se trabalhar o solo, bem como compreender suas restrições e limites. A participação é outro elemento crucial a ser fomentado no intuito de que as pessoas sintam-se parte do processo decisório para que assim se responsabilizem pelas decisões tomadas. No entanto, essa participação não pode ser inserida a qualquer custo ou forma, precisa estar atrelada a consciência ambiental por meio da ventilação de conhecimento com a promoção do direito de acesso a informação, adquirindo, assim uma cidadania ambiental (CHRISTMANN; VIEIRA, 2014, p. 370).

A relação entre assentamentos urbanos irregulares e meio ambiente equilibrado é um ponto que carece de atenção para ser trabalhado, já que a principal questão utilizada para inviabilizar a regularização de assentamentos periféricos são as fragilidades ambientais das regiões sobre um pretexto de defender uma espécie de natureza inviolável que não representa a realidade fática e, na verdade é só utilizada como escusa para se manter uma forma de exploração das áreas já ocupadas pelo capital hegemônico de forma desenfreada, sem se preocupar com qualquer equilíbrio ecológico. Afinal haverá aquele espaço de reserva, que não é mata, não é floresta, é muitas vezes um terreno abandonado que serve para administrar as pequenas e esparsas doses de culpa burguesa.

É a partir do termo trazido por Hardin que se busca analisar como conciliar essa duas diretrizes constitucionais em assentamentos formados em áreas ambientalmente mais fragilizadas, evitando a degradação dos recursos naturais coletivos junto à busca pela afirmação de direitos que proporcionam as condições necessárias para a emancipação grupos historicamente vulnerabilizados. Evitando, assim, tanto a tragédia dos comuns, quanto a dos comunitários.

Trata-se, portanto, de dois direitos fundamentais, em tese, conflitantes: primeiro o direito à moradia contido no art. 6 da Constituição Federal, contraposto ao segundo que preza por um meio ambiente ecologicamente equilibrado assegurado previsto no art. 225 da CF.

No tocante ao direito à moradia, a doutrina classifica como direito social e, portanto, corresponde a 2ª dimensão de direitos, enquanto à defesa de um meio ambiente equilibrado se insere na 3ª dimensão. Tal distinção é fundamental para compreender o processo de consagração desses direitos, o primeiro tem sua concretização pela ação positiva em que o Estado precisa intervir para assegurar tal direito, quanto ao segundo buscam contemplar um número incalculável de pessoas, pois tem a sua titularidade difusa, abraçando até mesmo gerações que estão por vir, sendo reconhecidos por isso como direitos de solidariedade e fraternidade (HENKES, 2005, p. 145/147).

Henkes (2005, p. 152) ainda destaca que apesar da amplitude que abarca o direito ao meio ambiente equilibrado, por se tratar de um direito difuso e por questões quantitativas, poderia servir de embasamento teórico para que em disputa de direitos se sobreponha ao outro. Todavia, não se pode esquecer que o direito à moradia, por se tratar de um direito social, carrega consigo o princípio da proibição do retrocesso social. Isso significa que uma vez adotado não pode sofrer mitigações, supressões ou restrições.

Não sendo possível atender uma sobreposição entre esses direitos visto que a defesa do meio ambiente não deve servir como retórica de sustentação do caráter de ilegalidade e

exclusão dessas comunidades ao direito à habitação digna, assim como o processo de formalização de assentamentos para fins sociais não deve significar uma tragédia dos bens comunitários, há de se criar um novo paradigma onde esses direitos não sejam concorrentes numa disputa lógica jurídica hierarquizadora, e sim que sejam relacionais posto que dentro da lógica das comunidades periféricas a existência de um sem o outro é prejudicada.

Pretende-se então mostrar as diferentes formas de se relacionar com a natureza e como podemos aprender com essas comunidades que apresentam novas formas de desenvolvimento, mais coletivas e sustentáveis. Evidente que aqui não está uma ode ao desmatamento e desequilíbrio ecológico planetário, pelo contrário, o que se preza é uma solução concreta para as questões fáticas existentes.

Não se trata, contudo, de uma mera defesa do desenvolvimento sustentável, termo que se insere nos debates ao reconhecer os danos provocados pela maneira de produção e consumo do sistema, mas que falha ao não se propor a ser um novo paradigma da dinâmica socioeconômica e ambiental. Tanto é assim que para Alier (2018, p. 47/53) o desenvolvimento sustentável mais tem a ver com maior escala de produção atrelada a modernização e aprimoramento tecnológico que uma nova tendência de comportamento social diante da lógica da mercadoria em si.

Para este autor, falar em sustentabilidade implica em perceber uma necessidade de se comprometer com diferentes tipos de valores para além do monetário. Outro ponto a se destacar é na questão distributiva, ao dar peso ao valor ecológico, não basta apenas garantir uma distribuição igualitária no final da produção, há de ser temática central a “valorizações e os aportes dos recursos naturais e serviços ambientais.” (ALIER, 2018, p. 50).

O solo que na sociedade capitalista é mercadoria em disputa com alto teor de valorização também deve ser pensado sobre preceitos da sustentabilidade, afinal é a concentração de terras nos centros urbanos sem prever uma política pública de moradia para população de baixa renda que provoca um planejamento urbano voltado para que o crescimento das cidades aponte para se antropofizar zonas naturais frágeis (AMARAL; JUNIOR, 2021, p. 80)

Erminia Maricato (2015, p. 82) destaca que entre os problemas mais comuns nessas áreas ambientalmente frágeis estão a “poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, banalização de mortes por desmoronamentos, enchentes, epidemias etc.". Um cenário claramente insustentável para a saúde do planeta, no entanto tolerada pelos fundamentos do capital desenfreado em busca de maiores lucros econômicos, ao aumentar o processo de expulsão e periferação.

Primeiro, há de destacar que as áreas ocupadas pela população de baixa renda são as áreas que lhe sobram da cidade para existir, por isso os desastres ambientais que por ventura possam ocorrer nessas regiões é de responsabilidade de quem gera a situação de êxodo, e não de quem sofre diretamente as consequências do processo de exclusão.

A concentração urbana sem a infraestrutura de saneamento básico é uma fonte potencializadora de epidemias (e até mesmo pandemias). A solução burguesa para tratar o problema da habitação, no entanto, não consiste em resolvê-lo, mas transferi-lo para áreas mais distantes do seu convívio. Assim, estabelece uma prática de consequências historicamente conhecidas:

A mesma necessidade econômica que os gerou no primeiro local também os gerará no segundo. E, enquanto existir o modo de produção capitalista, será loucura querer resolver isoladamente a questão da moradia ou qualquer outra questão social que afete o destino dos trabalhadores. A solução está antes na abolição do modo de produção capitalista, na apropriação de todos os meios de vida e trabalho pela própria classe trabalhadora (ENGELS, 2015, P. 90),

Por isso mesmo Souza (2010, p. 265) ao falar em áreas de zoneamento, chama atenção para a necessidade de diálogo entre as modalidades de ZEIS, uma vez que os espaços se combinam e as formas rígidas das linhas geométricas são pouco representativas quando pretende-se falar de territórios, onde diferente vontades e direitos se situam e por consequência precisam se relacionar. Assim, o zoneamento de tipo alternativo contempla a coexistência de Zonas de Preservação Ambiental (ZPAs), que junto às Zonas de Especial Interesse Social devem ser integradas conjuntamente em geral para se evitar em última instância dissipar situações de conflito irresolúvel: a instalação da população em ambientes de comprovado risco ambiental ou ainda que traga a um risco a saúde e integridade dos moradores.

O resgate de conceitos do ecologismo dos pobres, ou popular, (ALIER, 2018, p. 355/356) são possibilidades de defesa da utilização de instrumentos mais integrativos das ligas sociais, determinante para a promoção de poder estatal menos segmentarizante, em que acaba por concentrar recursos ambientais, no lugar de se propor um novo paradigma civilizacional.

O fato é, o modelo atual de desenvolvimento hegemônico atua de forma a incentivar consumo desenfreado e fetichizando as mercadorias, um padrão de consumo almejado que é incompatível para se manter as condições atmosféricas adequadas para o surgimento e manutenção da vida no planeta. Apesar da necessidade de se reduzir padrões de consumo, se faz notar que há determinados setores sociais que não podem abdicar de seu

consumo por já viverem na linha da miséria, tendo sua dignidade humana violada. Para estes grupos, faz-se necessário o oposto, é preciso garantir direitos “de se alimentar, ter atenção à saúde, à educação, ao vestuário, à habitação, à terra, ao trabalho, ao lazer, pelo menos” (DI MAURO, 2012, p. 29). Assim, há um trabalho de correção de disparidades que precisa ser implementado, sendo pautado pela equidade distributiva e valorização dos recursos ecológicos.

Cabe dizer que o controle e proteção ambiental não são dificultados apenas por questão legislativa. Ainda que a lei esteja em consonância com os objetivos de proteção geracional da natureza, se faz necessário criar as condições adequadas para a sua implementação, que é dificultada por obstáculos como a pouca unidade de fiscais que muitas vezes estão sem as estruturas de aparelhamento adequadas, são mal remunerados e com baixa escolaridade, terreno este fértil para o propagação de atividades corrupção. “Enfim essa máquina administrativa assemelha-se a um elefante com pernas de garça... Um corpo inchado de burocratas que enchem os gabinetes, mas que não se ocupam de tarefas práticas e operacionais.” (MARICATO, 2002, p. 54).

Acontece que a aquisição da posse através da irregularidade em áreas de preservação ambiental, evidenciam que houve uma mera demarcação da zona como “área verde”, mas que estas não recebiam qualquer proteção por parte do Estado, assim percebe-se que não se trata de áreas protegidas, e sim abandonadas pelo poder estatal, já que existiu tempo suficiente para a consolidação dos assentamentos¹⁰ ali existentes. A partir desse cenário apresentado, há um novo ente, a comunidade, que ali mora e se relaciona para proteger a área e deve o Estado procurar promover a regularização fundiária como maneira de gerar as condições necessárias para tal.

Para a lei 13.465/2017 o conflito entre a proteção ambiental e habitação adequada em áreas de preservação permanente ou de risco não deverá ser visto como um impeditivo categórico, apenas será exigido um projeto mais rigoroso para conceder a formalização desses espaços, com um respeito às normas ambientais já existentes a elaboração de um estudo técnico da área se faz primordial, a fim de se estudar as melhorias possíveis no território diante da situação concreta atual. Há de se entender que para a realização do direito à cidade se faz necessário preservar tanto a comunidade quanto o meio ambiente sadio. (CAÚLA, MARTINS, GOUVEIA, 2019, P. 182). A nova disciplina sobre regularização fundiária

¹⁰ O caso dos condomínios de luxo que invadem solos de interesse público para satisfazer as gananciais pessoais de grupos de empreendedores é tema para estudo específico e de nada pode se valer da argumentação aqui em defesa dos assentamentos de população de baixa renda. Visto que partem de interesses distintos, não podem nunca ser equiparáveis, já que uma trata do interesse na lucratividade e o outro reivindica o direito à morada.

buscou conceber um sistema de ponderação de interesses, por meio do princípio da proporcionalidade entre o conflito aparente de normas constitucionais. (CONSTANTINO, 2019, p. 44)

Pelo menos de forma aparente o novo dispositivo traça uma proposta de resolução do conflito, a partir da identificação de assentamentos informalizados, total ou parcialmente, situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais. Comprometida com o que está exposto nos artigos arts. 64 e 65 da Lei no 12.651/12, a regularização estará vinculada a formulação estudos técnicos, a fim de garantir melhorias ambientais em comparação com a condição que o núcleo urbano referido se encontra, ou ainda, se necessário a criação de um projeto de compensações ambientais, conforme prevê o seu art. 11, § 2º, § 3º. Deste modo, quando for a hora de fazer o licenciamento ambiental fica a encargo do órgão competente, definir se o projeto de Reurb atende as medidas compensatórias e, ou mitigadoras dos danos necessários para a formalização da ocupação.

No tocante a regularização fundiária voltada à população de baixa renda em área de preservação permanente, segue conforme mencionado, estudos técnicos nos moldes das exigências comprobatórias do art. 64 do Código Florestal, lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Entre os requisitos que devem estar contidos no estudo técnico para fins de validação:

- a) caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; b) especificação dos sistemas de saneamento básico; c) proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; d) recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; e) comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; f) comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta g) garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água. (BRASIL, 2012)

Acontece que as exigências comprobatórias, essenciais para garantir a vida digna dos moradores é posta em segundo plano com a possibilidade ofertada pela Lei de Reurb de fazer as melhorias em etapas. A fragmentação dos núcleos possibilitada no artigo 12, § 3 dispensa a necessidade de estudo técnico para as partes da área que sejam menos sensíveis provocando um processo de Reurb não integrado, enquanto que o artigo 36, § 3º traz a incerteza de concretização das obras nas áreas necessárias pela possibilidade de concluí-las após o processo de regularização, conforme discutido no capítulo anterior (CANAVARROS; MIRANDA, 2018, p. 7).

Ademais, o decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018 agrava ainda mais a situação, pois desconsidera agora também para a Reurb-E, modalidade em que é afastado o caráter social, a necessidade de implementação imediata possibilitando a realização em fases ou etapas, além do desmembramento da parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos que poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente. Uma ação um tanto temerária por não exigir a pressa necessária para se tratar as situações de risco, além de propor uma regularização do espaço fragmentada, não integrada, para uma situação em que não se tem a mesma urgência que a Reurb-S.

De tal modo procura-se uma saída para economia financeira na aprovação de Reurb, às custas da segurança dos habitantes do assentamento informal quando se concede a possibilidade de espera por obras urgentes para a proteção da dignidade humana. Mais uma vez fica claro o interesse principal da Reurb nesses moldes, um reconhecimento da formalidade apenas jurídica.

Outro risco de permitir que o processo de melhorias ocorra após a titularização está no caráter de despolitizar a própria Reurb, afinal uma regularização meramente jurídica dá a entender que não há uma multidimensionalidade de direitos a serem requeridos. O caráter imediatista da concessão de título sem estar atrelada às benfeitorias necessárias, deflagra o interesse do poder público de livrar-se da pressão popular exercida por moradia, desconsiderando se esta é digna ou não.

O processo de ocupação de territórios por populações de baixa renda tende a ocorrer em espaços ainda pouco disputados nos limites das cidades, por conta de uma série de fatores aqui já trabalhados. No entanto, esses espaços tendem a ser áreas ambientais frágeis. Para Marrara e Castro (2019, p. 9) a elaboração de estudo técnico, previsto na lei 13.465, por si só não é suficiente, posto que uma precariedade da fiscalização pode conceder a licença para pessoas viverem em áreas geograficamente instáveis, além do mais o mesmo dispositivo que condena os mais pobres a viverem em regiões inabitáveis, acaba por autorizar a regularização de condomínios luxuosos nesses mesmos locais por meio da Reurb-E, colocando as questões ambientais de interesse geral abaixo da lucratividade de alguns poucos indivíduos.

Afinal, a distribuição de títulos de propriedade não fazem por extinguir os problemas de déficit habitacional, uma vez que a falta de formalização da propriedade não é o único fator gerador da vulnerabilidade desses grupos. Índices sociais, econômicos, jurídicos, de saúde e, evidentemente, ambientais devem ser levados em questão. Vale rememorar que entre os parâmetros estabelecidos para se configurar um imóvel por inadequação imobiliária está a não conformidade de padrões ambientais. Logo, a resolução em termos de regularização pode não

ser suficiente para que uma habitação seja suficiente para superar sua condição de inadequação, por se enquadrar em mais de um critério. Desta forma, se vê que normas de proteção ambiental e normas de regularização fundiária devem estar sempre atreladas.

Em estudo recente, Silva; Kaick e Bezerra (2017, p. 345/356) demonstram como os níveis de Qualidade Ambiental Urbana são melhorados se comparado os dados de antes e após um processo de regularização fundiária plena. Como objeto do estudo de caso foi escolhida a Vila Terra Santa, em Curitiba/PR, um assentamento informal em Área de Preservação Permanente (APP). Foram levantados dados dos dois períodos, o anterior e posterior, contabilizando 34 variáveis e 43 indicadores direcionados a aspectos socioambientais e de infraestrutura para se fazer a análise precisa da evolução da região. Para compor o estudo foram utilizadas 8 categorias de análise: Moradia, Saneamento, Infraestrutura Urbana, Serviços Urbanos, Infraestrutura Social e Cultural, Conforto do Meio Ambiente, Paisagem Urbana e Cidadania. Sobre o estudo mencionado é recomendável o aprofundamento pelos interessados(as) na temática.

Analisando a produção de leis em nosso país, o que se demonstra é que a 13.465/17 segue na mesma esteira da Lei nº 11.977/2009 e da 12.651/2012 no sentido de regularizar tais áreas uma vez existindo estudo técnico que garanta uma melhoria da mesma. Em que pese isso, ainda existe uma visão estigmatizante dos operadores dessas leis, seja juízes, promotores ou mesmo técnicos de órgão municipais a enquadrarem o meio ambiente sem enxergar seus aspectos naturais, paisagísticos, urbanísticos e, principalmente, sociais (CANAVARROS; MIRANDA, 2018, p. 7). Ora se compreende a necessidade de integração e entrelaçamento das legislações urbanística e ambiental, aparando as convergências. O planejamento junto a uma atuação interdisciplinar de diferentes órgãos especializados também se faz fundamental para caminhar no sentido de uma regularização fundiária sustentável (CONSTANTINO, 2019, p. 44).

A simples regularização jurídica é importante na medida em que traz segurança emocional, econômica e tranquilidade aos moradores, mas o acesso à segurança física contra riscos de enchentes e desmoronamentos, ao endereço postal, à coleta de lixo, à água encanada, à coleta de esgotos, à iluminação pública, entre outros serviços, é indispensável à garantia da dignidade da pessoa humana. Ignorar que os assentamentos a serem regularizados impactam áreas ambientalmente frágeis tampouco pode ser ignorado na regularização. Para tanto, prevê-se que a regularização jurídica deve ser acompanhada de projetos urbanísticos e investimento público, pois essa população foi historicamente excluída dessas ações (...). A tese da inclusão econômica (e não urbanística) por meio da regularização fundiária alimentou, durante muitos anos, um debate que opôs urbanistas, defensores de cidades socialmente justas e sustentáveis (MARICATO; MAGAMI, 2021, p. 28).

Continuadamente, o afloramento de uma educação ambiental mostra-se como medida de prática transformadora ao dimensionar o impacto das suas ações para os moradores da região abolindo costumes que podem ser considerados até como crimes ambientais pelos prejuízos causados tanto pro habitat quanto pra saúde das pessoas (MARTINO; FREITAS, 2018. p. 74). Desta forma, o processo de Reurb deve pensar na inserção de cursos e palestras para fortalecer os entendimentos de coletividade e consciência ambiental.

Portanto, o que se faz notar é que para a preservação ambiental, a regularização fundiária plena se mostra como uma ferramenta eficaz, haja vista que perpetuar na irregularidade significa perpetuar também um desacordo com os índices urbanísticos exigidos. Um processo de regularização completo busca identificar os danos ambientais causados pela ação antrópica e gerar melhorias através da prevenção, precaução, desses danos, ou ainda pela compensação em outra área.

Há de se valer, porém, que na impossibilidade daquela população permanecer ali, seja pelos riscos a integridade física delas mesmas ou provocar danos irreversíveis ao ambiente deve-se propor o realojamento, orquestrado pelo poder público de forma mais humanitária possível, sem segregar famílias, ou quebrar laços estabelecidos com a vizinhança, nem nenhum retrocesso quanto às questões de morada para se garantir um bem viver. Assim, o diálogo de diferentes cosmovisões, principalmente daqueles que vivem nessas zonas consideradas irregulares por estarem próximos a áreas ambientais sensíveis, deve ser crucial no momento de elaboração e aplicação da mesma, elementos que não estão presentes na 13.465/2017.

4.2 Reurb contra o planejamento do racismo urbano pelo zoneamento de corpos: em busca da regularização da cidadania racial

Todo assentamento informal no Brasil acaba por se constituir inicialmente da mesma forma como o Quilombo dos Palmares iniciou: pela organização do sentimento de inconformismo de uma coletividade em buscar o seu espaço no mundo que lhe é negado e em lugar dele é imposto e em troca é imposto um lugar que não o cabe, de subalternização. Tanto um quilombo, quanto um assentamento informalizado¹¹ são símbolos de resistência negra, e

¹¹ Se chegamos até aqui percebendo que o processo de gentrificação é intencional, não podemos então conceber e propagar a ideia de que um assentamento formado a partir desse processo é informal por pura ocasionalidade, por qualquer fuga da normalização. Estes espaços sofrem, na verdade, uma tentativa de segregação. Para isso acontecer precisam ser vistos como informalizados, pois há uma força normativa que condicionam a essa posição. É preciso ser vistos como desenquadrados para em seguida serem postos à margem do planejamento

por isso não é possível que haja uma lei que trate sobre o reconhecimento desses lugares sem que se faça um recorte racial atento às relações sociais pré-existentes a sua própria edição, e sem considerar o que será dessas relações após sua implementação.

O surgimento da República de Palmares deu-se pela revolta de alguns grupos distintos que rebelaram-se contra a ordem escravocrata vigente e se articularam no interior da floresta, na região do que hoje é o estado de Alagoas. A comunidade serve de referência porque foi o “primeiro governo de africanos livres nas terras do Novo Mundo, indubitavelmente um verdadeiro Estado africano – pela forma de sua organização sócio-econômica e política”, abraçando mais de 30 mil “rebeldes africanos”.¹² (NASCIMENTO, 2002 p. 71).

Entendemos por quilombagem o movimento de rebeldia permanente organizado e dirigido pelos próprios escravos que se verificou durante o escravismo brasileiro em todo o território nacional. Movimento de mudança social provocado, ele foi uma força de desgaste significativa ao sistema escravista, solapou as suas bases em diversos níveis - econômico, social e militar e influenciou poderosamente para que esse tipo de trabalho entrasse em crise e fosse substituído pelo trabalho livre (MOURA, 1992, p. 22).

O medo do poder vigente é que cada uma dessas comunidades, constituídas hoje via núcleos informalizados, alcance o mesmo patamar que o quilombo alcançou, tornando-se uma comunidade autônoma e independente com mais de 30mil pessoas construindo coletivamente. Por isso, diante do sonho de emancipação cidadã, a expressão da tirania do poder, seja ele constituído pela força da legislação, judicial ou policial, oprime e subjulga.

É o poder vigente que temendo perder sua hegemonia afasta e segrega para não ter que se relacionar com esta outra potência que o antagoniza, pois ela nada se parece com ele, já que o poder tirano é uma força que nasce da fraqueza, como explica Guerreiro Ramos (1995, p. 215-236) sobre a patologia do branco brasileiro, que para não ter que se integrar decide por marginalizar o negro.

Clovis Moura em seus escritos não nos deixa esquecer que a formação da identidade nacional e, sobretudo, a evolução histórica e social que molda e define o Brasil muito mais que as linhas de suas próprias fronteiras não pode ser contada sem se auferir o devido valor e

urbano e da dinâmica social como um todo, por isso não são informais, mas informalizados é uma medida imposta da forma do poder momentâneo tem de agir e sobrepor-se.

¹² Chegando a ter dimensões equivalentes a um terço do tamanho de seu algoz colonizante, Portugal, e diferente dele a terra era de uso comum e de propriedade coletiva, assim como os frutos desse trabalho. “Os autolibertos africanos plantavam e colhiam uma produção agrícola diversificada, diferente da monocultura vigente na colônia; permutavam os frutos agrícolas com seus vizinhos brancos e indígenas. Eficientemente organizados, tanto social quanto politicamente, em sua maneira africana tradicional, foram também altamente qualificados na arte da guerra.” (NASCIMENTO, 2002 p. 71).

protagonismo a quem saiu de sua terra através da migração forçosa e esculpiu a economia pátria com o suor e sangue de seu trabalho sem nunca receber a justa redistribuição dessa riquezas. Primeiro devido aos quase quatro séculos de escravidão a que fora submetido (MOURA, 1992, P. 7) e ainda hoje pelo fato dessa ferida pulsante não ter sido curada com a justiça histórica que lhe cabe. Sobre a condição contemporânea imposta ao negro Abdias Nascimento explica:

Tendo-se em vista a condição atual do negro à margem do emprego ou degradado no semi-emprego e subemprego; levando-se em conta a segregação residencial que lhe é imposta pelo duplo motivo de condição racial e pobreza, destinando-lhe como áreas de moradias ghettos de várias denominações: favelas, alagados, porões, mocambos, invasões, conjuntos populares ou "residenciais"; considerando-se a permanente brutalidade policial e as prisões arbitrárias motivadas pela cor de sua pele, compreende-se por que todo negro consciente não tem a menor esperança de que uma mudança progressista possa ocorrer espontaneamente em benefício da comunidade afro-brasileira (NASCIMENTO, 2002, p. 335).

Assim como a história do que chamamos de Brasil nasce antes de sua invasão colonial, ela também começa em outro território. Falamos a partir de um Brasil que deixa antepassados em outro continente contrariamente e é por essa razão que ao surgir os primeiros quilombos e, hoje, os novos núcleos urbanos consolidados, que a sua dinâmica social deve ser valorizada e protegida, porque esta é uma forma de se remeter a memória histórica, de resgatar as tradições num novo parâmetro de disputa, de se celebrar a África que forja o Brasil.

Afinal, para se produzir a justiça histórica deve-se lembrar da história em si. O lugar que o negro teve na formação nacional foi o de “grande povoador, aquele que chega em ondas sucessivas para preencher os vastos espaços geográficos desocupados”, esta condição surgiu principalmente do fato de que para a coroa portuguesa a colonização brasileira tratava de uma aventura econômica, enquanto que para aqueles que vinham de África era uma viagem sem volta. Assim, o negro é colocado mais uma vez como figura indispensável para se compreender o Brasil nas suas proporções atuais, porque mais que povoar, foram criadas “pequenas comunidades rurais em todo o território nacional através de quilombos, fundando núcleos populacionais, muitos dos quais existem até hoje.” (MOURA, 1992, p. 8/11).

Parece lógico com o papel de ser o povoador histórico que este povo conquistou através de sua luta o direito de ser senhor de cada palmo de terra ocupado por si, ontem e hoje, e assim a regularização fundiária deve servir para que a justiça histórica se estabeleça proporcionando condições compatíveis para se favorecer a preservação de solos que a suas

vivências transmitidas muito mais pela oralidade tradicional do que por um regime de validação cartorário insensível a essas questões.

O quilombo aparece, assim, como aquele módulo de resistência mais representativo (quer pela sua quantidade, quer pela sua continuidade histórica) que existiu. Estabelecia uma fronteira social, cultural e militar contra o sistema que oprimia o escravo, e se constituía numa unidade permanente e mais ou menos estável na proporção em que as forças repressivas agiam menos ou mais ativamente contra ele. Dessa forma, o quilombo é o centro organizacional da quilombagem, embora outros tipos de manifestação de rebeldia também se apresentassem, como as guerrilhas e diversas outras formas de protesto individuais ou coletivas. Entendemos, portanto, por quilombagem uma constelação de movimentos de protesto do escravo, tendo como centro organizacional o quilombo do qual partiam ou para ele convergiam e se aliavam as demais formas de rebeldia... (MOURA, 1992, p. 23).

As estratégias neocoloniais aplicadas no capitalismo interno nacional para conter as revoltas contra o sistema ainda seguem os mesmos preceitos do Brasil colônia contra os movimentos de aquilombamento. De acordo com a interpretação de Nascimento (2002, p. 74), consistem em “dividir, separar, isolar e solapar as forças físicas e espirituais se utilizando da exploração, opressão e o racismo”.

A descolonização jamais passa despercebida porque atinge o ser, modifica fundamentalmente o ser, transforma espectadores sobrecarregados de inessencialidade em atores privilegiados, colhidos de: modo quase grandioso pela roda-viva da história. Introduce no ser um ritmo próprio, transmitido por homens novos, uma nova linguagem, uma nova humanidade. A descolonização é, em verdade, criação de homens novos. Mas esta criação não recebe sua legitimidade de nenhum poder sobrenatural; a "coisa" colonizada se faz no processo mesmo do qual se liberta (FANON, 1997, p. 26/27).

Somente pela descolonização das relações sociais e políticas que se construirá uma nova ordem no mundo e para Fanon (1997, p. 26), este não será um processo orgânico de conscientização coletiva espontânea, demanda-se, na verdade, uma imposição características do começo de processos históricos. Tal processo, deve, portanto, ocorrer pela sobreposição do movimento de libertação dos seres explorados pela força que goza da dominação e exploração de corpos e mentes graças à supressão de bens, de direitos e da própria verdade.

A violência neocolonizante esbarra-se na contestação da força neocolonizada que por isso é dita como violenta em si por não submeter-se a ordem vigente. A imposição dessas forças jamais pode ser considerada simétrica (FREIRE, 2019), no espaço das cidades elas são representadas da seguinte forma: a primeira, imperante, afasta, segrega e expulsa o diferente fazendo surgir assim os núcleos urbanos informalizados, os novos quilombos da modernidade. A contestação encontra-se na organização política da segunda pela atuação de movimentos exigindo o seu direito de acesso à cidade.

Durante o processo de busca por consagração de direitos, esses grupos encontram a truculência policial, a cegueira da justiça e o desamparo social. O cenário de violência decorrente das desigualdades impostas pela condição dada ao lugar são em geral confundidas como características dos sujeitos do lugar, servindo como retórica para tentar legitimar seus moradores como violentos e perigosos¹³. Essa ação tem como intuito fundamentalizar o racismo e legitimar a ordem vigente, criando assim a possibilidade de se explorar este grupo a partir de sua desumanização. A moralidade aqui é mero instrumento que ajuda a viabilizar práticas exploratórias capitalistas.

Apesar da nítida evidencia dessa força atuando sobre os corpos negros, há uma tendência de se relativizar o impacto por diferentes visões: nega-se o fator fenótipo na geração de desigualdades sociais, ou o preconceito é interpretado como uma questão meramente de estrutura de classes, ou ainda o passado escravocrata é considerado como assunto datado. Tais interpretações corroboram para o projeto da elite branca ao desconectar a atuação conjunta entre “racismo, industrialização e desenvolvimento capitalista.” (GONZALES; HASENBALG, 1982, p. 88).

É por meio dessa dinâmica, aliás, que se provoca a invizibilização do negro e de sua cultura com uma política de apagamento da sua ancestralidade e tradições. Carneiro (2005, p. 99) explica que a constituição do Ser-hegemonizante, capaz de sobrepor o modo de civilização reproduzido do eurocentrismo, se constrói a partir da afirmação do apagamento daquele que sua dor não pode ser sentida e seu protesto não pode ser ouvido, assim se constitui a criação do Não-Ser, a necessidade de desumanizar o Outro para afirmar a si.

O que é imperante na sociedade moderna é a utilização do racismo para manutenção de um sistema disfuncional de desenvolvimento econômico:

Deste ponto de vista, não parece existir nenhuma lógica inerente ao desenvolvimento capitalista que leve a uma incompatibilidade entre racismo e industrialização. A raça, como atributo social e historicamente elaborado, continua a funcionar como um dos critérios mais importantes na distribuição de pessoas na hierarquia social. Em outras palavras, a raça se relaciona fundamentalmente com um dos aspectos da reprodução das classes sociais, isto é, a distribuição dos indivíduos nas posições da estrutura de classes e dimensões distributivas da estratificação social. (GONZALES; HASENBALG, 1982, p. 89/90)

O legado do período nefasto da escravidão segue vivo, salta aos olhos a distribuição geográfica de brancos e negros, bem como a utilização do racismo para manutenção dos

¹³ Sobre a criminalização da pobreza e das lutas sociais das ocupações ver o caso do jovem Will: <https://www.brasildefato.com.br/2022/03/16/policia-militar-invade-ocupacao-do-mtst-em-sergipe-e-assassina-um-morador>.

privilégios do primeiro grupo sobre o segundo de modo que delimita-se estratos sociais regidos e de pouca mobilidade e é sustentada as desigualdades existentes no Brasil (GONZALES; HASENBALG, 1982, p. 90). Portanto, a questão fundiária ganha centralidade para o combate à estrutura de poder moldada pelo racismo.

Não somente as táticas de resistência quilombola, mas os demais povos e comunidades tradicionais: Caiçaras; Catadores de Mangaba; Comunidades Tradicionais de Matriz Africana ou de Terreiro; Fundo e Fecho de Pasto; Indígenas; Pescadores Artesanais; Ribeirinhos; Seringueiros; Pomeranos; e tantos outros, reivindicam suas existências a partir do direito à terra e moradia que são cruciais para que possam exteriorizar seus costumes, sem ameaça às suas culturas. No entanto, a falta de resolução de conflitos fundiários pela regularização apresenta-se como elemento inviabilizador da realização das práticas e costumes dessas populações, uma vez que sofrem de desocupações forçadas de seus territórios. Mesmo com suas pautas reivindicatórias legítimas pela própria história que seus povos carregam, uma vez que estão instalados nesses territórios há mais tempo que qualquer escritura cartorária possa prever.

Para além do tempo de uso, esses territórios contam com maneiras próprias de distribuição e utilização do solo, apenas o local voltado para moradia é demarcado de maneira individual, os espaços produtivos são destinados à utilização comunitária, tendo um modo de administração próprio (ARRUDA, 1999, p. 80).

Muito mais que um espaço utilizado para fins de moradia, estes territórios são vistos como espaços para construção das sociabilidades e preservação de tradições

A dinâmica da questão habitacional remete à discussão do território, como chão em movimento no desenvolvimento das políticas urbanas. (...) As disputas, contradições e conceitos se apresentam, expressando os significados atribuídos pelos diferentes sujeitos. Nesse sentido, os territórios são espaços políticos. (SILVA, 2018, p. 1334)

Para Milton Santos (2007, p. 81) a territorialidade e a cultura atuam numa espécie de simbiose, já que a comunicação e a forma de se relacionar com o grupo e o exterior são um aprendizado herdado que vai sendo construído e reconstruído pelo homem através do seu meio de convívio, intercedido pelo “processo de viver”.

A terra desde a cosmovisão dos povos indígenas e desde o ponto de vista espiritual, o ser humano faz parte de todo o mundo. O homem se relaciona com a água, com as pedras, o sol, a lua, as estrelas. O território é uma determinada área geográfica, onde há um povo, uma comunidade que vive há dezenas ou centenas de anos nele. O território não tem um significado somente produtivo, está relacionado com os aspectos políticos e administrativos dessa terra, cuidando da biodiversidade e dos recursos naturais, além do solo (...) Portanto, o conceito de território é muito mais do

que uma distribuição de terra. Nele se constitui a base socioespacial em que os membros dos grupos constroem e mantêm seus laços de pertença configurados em seus símbolos, costumes e cosmovisão dentro de um território (NONATO; MOTA, 2017, p. 8).

Ao pensar o chão que se pisa também como espaço lírico da geopoética que constitui a identidade de um povo, defender o “pé descalço” que pisa a terra firme é promover a preservação da própria cultura e de reconhecer a múltiplas identidades que formam uma nação.

Por isso, o respeito a estes solos sagrados, ainda que não garantido por si a sua proteção, é mencionado em diversos dispositivos legais, o Decreto 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, foi um marco ao criar Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, é nela que encontramos a conceituação jurídica das comunidades que devem ser consideradas como tradicionais, correspondendo a

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (Art.3º, I, do Decreto 6.040/2007).

Para se chegar a isso, a luta pelo reconhecimento da identidade desses povos e o respeito às suas existências travou grandes batalhas para reconhecimento que lograram êxito, tanto o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias em seu artigo 68 que atribui a legitimidade fundiária de ser pleiteada pelos remanescentes das comunidades dos quilombos de permanecerem ocupando suas terras pela aquisição da propriedade definitiva com a titulação emitida por dever do Estado. Quanto o próprio artigo 231 da Constituição Federal que prevê aos grupos indígenas a ocupação originária pelas suas próprias organizações sociais, costumes, línguas, crenças e tradições, os direitos originários sobre as terras que ocupam.

Em respeito à diversidade da vida humana é que se tem ampliado as discussões a nível de América Latina de Estados que adotam o pluralismo jurídico, para buscar a preservação dos costumes e as diferentes maneiras de se organizar dos povos que habitam e dividem o espaço nacional e por isso devem ser ordenados por diversas fontes de direito (NONATO; MOTA, 2017, p. 2).

Muitos são os exemplos legais que contribuem na tentativa de garantir a autodeterminação dos povos originários e tradicionais, contudo, a Lei 13.465/2017 caminha na contramão da premissa anunciada, não há o que se falar em pluralidade na sua

promulgação, tampouco é expresso nela procedimento de regularização específico para povos originários e comunidades tradicionais.

Na lei, por exemplo, não há uma citação sequer a eles, em busca de promover à justiça social e histórica, a lei é esparsa no mérito de raça e identidade dos diferentes grupos sociais que constituem a heterogeneidade da nação. Mais do que a omissão, ela colabora com o apagamento dessas culturas e do leilão de suas terras como será visto a seguir.

Monteiro, Vasconcelos e Treccani (2019, p. 55) compreendem que a lei tem como objetivo restringir essas comunidades do acesso à regularização fundiária de seus territórios ancestrais quando modifica os procedimentos de alienação de imóveis da União, tocando em temática de proteção constitucional referentes à reforma agrária. Ademais, ela amplia as possibilidades de concentração de terras amazônicas concedendo a regularização de até 2.500 hectares, enquanto que para comparação efetiva a Lei nº 11.952/2009 sucedida propunha um limite de 1.500 hectares.

A ameaça aos direitos dessas comunidades é concreta a partir do momento em que se criam institutos que geram permissibilidade a garimpeiros, foreiros e grileiros de competir pela aquisição desses solos sagrados. Percebe-se a intencionalidade da Lei quando quatro anos depois de permitir o acesso a essas terras, o governo passa a estender os limites para esses tipos de atividades específicas graças ao decreto nº 10.966 de 2022.

Em tal decreto se legaliza a mineração em regiões que são comumente ocupadas por indígenas, quilombolas, ribeirinhos e etc. Para agravar, estes povos que são os principais interessados nas diretrizes implementadas pelo decreto, por serem diretamente afetados, não estarem incluídos na Comissão Interministerial para o Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala - Comape – apenas poderão participar das reuniões quando convidados e sem qualquer direito a voto no tocante a trabalhos a serem desenvolvidos no âmbito da Comape.

A liquidação de títulos individuais de longas faixas de terra é intensificada, posto que a regularização de ocupações mansas e pacíficas é reconhecida agora para aquelas ocorridas antes de 05 de maio de 2010, enquanto a previsão anterior era de até 01 de dezembro de 2004. Ainda, como se não bastasse é abdicada a necessidade de licitações para esse tipo de aquisição (MONTEIRO; VASCONCELOS; TRECCANI, 2019, p. 56).

Os escalonamentos de medidas que a princípio são concentradas em atividades em zonas rurais ou na Amazônia Legal, são indícios de uma política insensível para os grupos que vivem em maioria nessas regiões, mas não se limitam a elas. Tal postura demonstrada também no tocante a área das cidades, nos quilombos urbanos, por exemplo, os asfixiando

ainda mais, uma vez que a edição das leis visa garantir a lucratividade econômica em detrimento da proteção de identidades.

São medidas que modificam de forma a facilitar a aquisição individual da terra, vulnerabilizando ainda mais os grupos pertencentes a esses territórios que veem a disputa por manutenção de sua terra com novos entraves legais em seu desfavor e em prol do favorecimento econômico de outrem. A derrota jurídica daqueles que são os guardiões legais da biodiversidade¹⁴ em favor do desmatamento e exploração ambiental é uma derrota global.

Apesar de sabida e reconhecida legalmente a influência dessas populações em oferecer experiências mais saudáveis e de como relacionar-se melhor com o ambiente que nos rodeia, os avanços do neoliberalismo tem propiciado a incorporar no ordenamento um entendimento da terra como mera utilidade para fins econômicos. A necessidade de realinhar as políticas públicas para a proteção de grupos vulneráveis e a construção dessa agenda com eles tem caráter emergencial para a saúde do planeta. Deste modo, discutir e defender a regularização fundiária desses núcleos assentados historicamente é além de uma garantia da preservação dessas culturas, uma possibilidade de preservação dos recursos mais caros para existência de vida planetária.

Mesmo após o reconhecimento da atuação desses povos no equilíbrio ecológico, vem ocorrendo uma anulação e desqualificação do conhecimento adquirido pela ancestralidade dos mesmos, articulada a inferiorização dessas culturas inviabilizando a ventilação de seus conhecimentos para além do ambiente convencional, deixando de fora da participação de processo educativo. “Isto porque não é possível desqualificar as formas de conhecimento dos povos dominados sem desqualificá-los também, individual e coletivamente, como sujeitos cognoscentes.”, trata-se de um projeto político de epistemicídio (CANEIRO, 2005p. 97). O direito de resgate da memória com o ensino da história desses povos nas escolas é uma forma de se atingir o potencial revolucionário da indignação e inconformismo.

Caso o negro perdesse a memória do tráfico e da escravidão, ele se distanciaria cada vez mais da África e acabaria perdendo a lembrança do seu ponto de partida. E este ponto de partida é o ponto básico: quem não tem passado não tem presente e nem poderá ter futuro. Evocar o tráfico, lembrar constantemente a escravidão, deve constituir para os brasileiros uma obrigação permanente e diária, sem que isto represente nenhuma forma de autoflagelação patológica e muito menos o extravasamento de um pieguismo lacrimogênio (ABDIAS NASCIMENTO, 2002 p. 120).

¹⁴ Neste quesito a Lei n. 9.985/2000, Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, no seu art. 20 reconhece o papel fundamental que as comunidades tradicionais desempenham na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

Viver de ocupação de terrenos de maneira informalizada, sendo expulsos de cada um deles a medida do tempo e do interesse da classe dominante é permanecer com seu espaço negado. É distanciar cada vez mais da ancestralidade que habita em si, viola o direito a lembrar, à memória. É a forma primária de se negar a existência, é ser obrigado a permanecer numa diáspora constante. Do contrário, o reconhecimento dos núcleos informalizados, é reviver memórias construídas individual e coletivamente, é lembrar o caminho de volta para si sem precisar sair do lugar.

4.3 A regularização fundiária na equação democrática, da informalidade à informatização: em busca da regularização da cidadania digital.

A modernização das cidades não fez, contudo, ocasionar no desaparecimento dos problemas antigos como a negligência do poder público em relação ao direito à moradia da população de baixa renda que gera o isolamento desses grupos do restante da sociedade. O desenvolvimento tecnológico teve a sua distribuição feita de maneira parcial tal qual o parcelamento do solo, fato que gerou uma nova espécie de segregação, é o que ora se propõe a discutir.

Afinal, o crescimento das maiores cidades do país é explicado justamente pelo processo de gentrificação e concentração de renda, assim a falta de aplicação de políticas públicas para o desenvolvimento do direito à cidade sustentável se revela com uma prática desejada pela ordem dominante (PEREIRA; BISSANI, 2017, p. 214). De mesmo modo, a análise deve se estender quando se busca uma informatização da cidade, que logo se demonstra um desinteresse pela formulação de uma rede ampla de acesso, posto que para favorecer o enriquecimento pessoal no modo operante adotado é preciso excluir para concentrar.

O indivíduo que tem sua participação excluída do mercado imobiliário, encontra duas formas de se apropriar do espaço, ou por contrato de compra e venda do loteamento informal ou pela ocupação de áreas vazias. Acontece que o que irá diferenciar esses processos que se enquadram na regularização fundiária de interesse social em relação do interesse específico se encontra na intencionalidade. Na primeira, a finalidade consiste em oferecer à gleba um valor de uso, pois a maneira de se relacionar com o espaço é feita cotidianamente, afastando-se do rele interesse de valor de troca predominante da segunda. Um processo de regularização bem desenvolvido tem como objetivo a inclusão social, já que garante a infraestrutura básica

necessária, até mesmo garantir a possibilidade de acessar financiamentos bancários, onde muitas vezes exige-se a titularidade da propriedade, a integração dos moradores ao restante da cidade floresce um sentimento de pertencimento. (GOMES; STEINBERGER, 2016, p. 298/299).

Diante desse contexto se faz necessário ter em mente que para se realizar a regularização fundiária, não é possível o fazer de maneira apoliticada. Regularizar é político, pois além de provocar mudanças na forma de organização da sociedade ao incluir aqueles que foram marginalizados. Para se realizar carece de atuação de determinadas “forças políticas que moldam o espaço”, adicionar os meios de participação da sociedade civil a esse processo é uma nova forma de interferir nesses “arranjos de forças” e conseqüentemente acionando potências e gerando novas maneiras de se relacionar com tal espaço, nunca antes imaginadas (GOMES; STEINBERGER, 2016, p 301).

Por ser uma invenção da sociedade, as cidades são moldadas pelas formas de convivência ocorridas em seu interior, mesclam o que é harmônico com o conflituoso, as convergências com as incongruências. Submetidas ao modo de produção capitalista, ou seja, a busca pela satisfação de necessidades individuais imediatas como a lucratividade e o acúmulo dessas riquezas, tais características acabam por se expressar sobre elas como modelo (SILVA, 2018, p. 1330).

Ainda que se possa dizer que após a entrada dos anos 2000 houve uma melhor redistribuição do acesso a bens de consumo tecnológicos, incluindo no setor público de diferentes cidades para auxílio das demandas administrativas (MOUTINHO, 2010, p. 77), o nascimento das cidades digitais não deixou de lado o processo de marginalização, apesar do seu notável interesse de aprofundamento democrático com a digitalização da cidadania na esperança de tornar a atuação do cidadão mais participativa para solucionar os problemas locais historicamente existentes (ANDRADE; CRUZ, 2019, p.4).

O que ocorre é, a produção e consumo da tecnologia dentro dos ideais da base liberal provoca o que recorda Rodríguez (2008, p. 17), trata-se de uma liberdade que tem seus limites de atuação tal qual foi feito com a divisão territorial. Ou seja, numa perspectiva individualista que reduz a uma ilusória igualdade de liberdade de gozar de seu patrimônio de maneira egóica sem preocupações externas de laços e compromissos sociais.

Nota-se que tal postura provoca o empobrecimento do sentido de humanidade daquele indivíduo que está na condição de despossuído, uma vez que para gozar de tal liberdade se faz necessário ser proprietário de bens. Assim, o sujeito que torna-se objeto e telespectador de um

direito que não tem acesso, além de não possuir uma moradia, adquire agora também a condição estigmatizante de não cidadão digital.

Com isso, o invento dessa nova espécie de cidade acaba por provocar como efeito rebote de um diferente processo de gentrificação, digital, que uma parte considerada da comunidade, já historicamente afastada dos centros de decisão, tenha o deslocamento intensificado pela impossibilidade de acesso a tais bens (GUIMARÃES; ARAÚJO; LIMA, 2018 p. 440).

É importante reconhecer que a cidade digital surge no sentido de contribuir para um novo nível de cidadania possível:

Primeiramente, esse conceito depara-se com a complexidade encerrada pelo uso – ou não – das tecnologias digitais, notadamente no que se refere às dimensões humana e social na consolidação de uma nova base comunicacional e informacional. Não obstante, alimenta-se de uma esperança renovada na perspectiva de imprimir melhorias significativas na qualidade de vida dos cidadãos. (HOLANDA; ÁVILA apud TONET, 2002, p. 3).

O problema é que grupos vistos como moradores de assentamentos informais, não têm as condições requisitadas por esse conceito de urbanidade, posto que a condicionalidade aqui é uma exigência patrimonialista para ter acesso a tais padrões sociais.

Evidente que essa exclusão não surge de forma despreziosa, o caráter crítico da teoria marxista nos ajuda a pôr em evidência os interesses de um poder político dominante. Por meio das lentes do materialismo histórico recorda-se que a estrutura política é moldada pelos interesses de uma classe se sobrepondo a outra (TONET, 2002, p. 3). Essa dinâmica será replicada inevitavelmente em qualquer novo conceito de cidade que surja a partir de quem controla e privatiza o poder público de forma hegemônica.

Dentro das condições ressaltadas, tanto o Estado quanto o Direito tornam-se ferramentas de controle para a reprodução da vida social que interessa a classe opressora, sendo eles órgãos reguladores das desigualdades sociais que sustentam a sociedade capitalista (TONET, 2002, p. 3). Para Zizek (2010, p. 17) dentro da sociedade burguesa só existe um sentimento de solidariedade quando outro não é visto como uma ameaça: “meu dever de ser tolerante para com os outros significa, na verdade que não devo chegar muito próximo a ele ou ela, não me introduzir em seu espaço– em suma, que devo respeitar sua intolerância em relação ao meu excesso de proximidade” (ZIZEK, 2010, p. 17). Tanto os direitos humanos quanto a democracia capitalista carregam essa “sobrecarga” que torna permissivos das práticas mais colonialistas possíveis ao invés de linguagens emancipatórias.

hoje, o que os “direitos humanos de vítimas sofredoras do Terceiro Mundo” efetivamente significam, no discurso dominante, é o direito das próprias potências do Ocidente de intervir política, econômica, cultural e militarmente em países do Terceiro Mundo de sua escolha, em nome da defesa dos direitos humanos. (ZIZEK, 2010, p. 25)

Assim, a inclusão digital dos não-cidadãos não poderia ter sua solução facilitada por recorrer ao direitos humanos, ao menos, pela sua visão hegemônica, devido a sua formação e estrutura de dominação e reprodução da condição de desigualdade. Em razão disso, Alysso Mascaro atenta para a necessidade de uma leitura e uma luta por aquisição desses direitos de modo crítico. Haja vista que a releitura da norma não é, nem nunca foi suficiente, sendo preciso recorrer a práxis para se alcançar a tal dignidade humana (MASCARO, 2017, p. 111, 122).

É óbvia a necessidade de promoção de políticas públicas de aquisição não somente das ferramentas tecnológicas, mas que possibilite utilização dos serviços relacionados a esta sociedade em rede para que haja uma articulação para a interconectividade de pessoas e dados (LEMOS, 2007). Bem como, o investimento de políticas públicas de articulação tecnológica no planejamento urbano e na formação da ciber-alfabetização dos indivíduos para que possam usufruir destas ferramentas em sua potencialidade (ANDRADE; CRUZ, 2019, p. 5).

O processo de ampliação já vem ocorrendo, o que demonstra uma iniciativa, ainda que tímida desse entender de dignidade traçado. “Houve uma ampliação considerável do acesso à Internet nas várias camadas da sociedade brasileira e mundial — entre 2000 e 2013, passamos de 361 milhões para mais de 2,4 bilhões de internautas (34% da população mundial).” (LEMOS, 2013, p. 46). Outro enriquecimento foi o avanço das cidades digitalizadas, as quais restringiam a um tipo de “acesso a computadores e a implantação da Internet no espaço urbano, inteligente refere-se a processos informatizados sensíveis ao contexto, lidando com um gigantesco volume de dados (Big Data), redes em nuvens e comunicação autônoma entre diversos objetos (Internet das Coisas).”, agora ganha o status de cidades inteligentes:

é sinônimo de uma cidade na qual tudo é sensível ao ambiente e produz, consome e distribui um grande número de informações em tempo real. Esse processamento inteligente servirá como referência e norteará as tomadas de decisões de empresas, governos e cidadãos, com o intuito de tornar as atividades urbanas mais eficientes e sustentáveis nas esferas econômica, social, ecológica e política. Consequentemente, o foco hoje são projetos que visam tornar a economia, a mobilidade urbana, o meio ambiente, os cidadãos e o governo mais inteligentes. A cidade passa a ser um organismo informacional que reage e atualiza todos sobre suas condições a qualquer hora. (LEMOS, 2013, P. 48)

Guimarães, Araújo e Lima (2018, p.438-440) argumenta que dentro das cidades inteligentes surge a potencialidade do investimento e a proliferação tanto de pequenas

empresas quanto multinacionais. Mas não deixando de apontar o risco de uma “empresarialização da governança urbana”, onde empresas vendem soluções para a função administrativa das cidades. O risco dessa permissibilidade é que a ideia primordial pautada na criação de uma gestão mais transparente e voltada para elevar os padrões de qualidade de vida por meio de uma urbanização estratégica, se reduza a uma mercantilização da vida.

No mesmo tom, há de se destacar mais uma vez a ameaça liberal contida nesse contexto de modernidade, posto que o ritmo acelerado influencia um discurso de ampliação entre público e privado que esconde um interesse de privatização das cidades com o discurso de livre concorrência de empreendedorismo. O que ocorre na prática é que a fidelização do Estado com serviços prestados por empresas particulares provoca uma acomodação delas que em primeiro momento apresentaram um discurso inovador, e acabam argumentando em um futuro próximo sobre a impossibilidade de adaptação as mudanças da inovação das redes (MOUTINHO, 2010, p. 80). Tendo, assim, como obra final o Estado refém dos interesses de um particular contratado ao invés de desenvolver sua tecnologia própria.

Em outros termos, teme-se que para se alcançar o nível de cidade inteligente, os governos abduquem daquilo que dá sentido real à proposta: a participação cívica digitalizada por meio de recurso tecnológicos. (GUIMARÃES; ARAÚJO; LIMA, 2018, p. 440). Vale resgatar que o estímulo e capacitação dos cidadãos para utilizarem seus aparelhos telefônicos como instrumento políticos viabiliza uma interlocução mais próxima do poder público com seus interessados, podendo contribuir para os governantes terem conhecimento dos problemas em específicos da cidade em tempo real e disponibilizar uma via para que os governados possam contribuir com sua visão da experiência em estratégias de soluções criativas para os problemas (LEMOS, 2013, p. 48).

Ao que parece, a participação popular emerge diante de uma fracassada e cômoda democracia representativa que perpetua os privilégios da classe dominante às custas dos ônus gerados a sua classe antagônica. A partir da internet deve-se pensar novas modalidades de participação popular, nas quais o povo possa expressar suas vontades fazendo com que o poder estatal e ele sejam um só de fato através de uma comunicação mais direta, com menos intermediações. Tal formato de democracia se mostra totalmente vinculado à mudança de perspectiva em relação à regularização fundiária, já que suas formas de concretização estão interligadas e dependentes da atuação do Estado como agente compromissado.

A inserção da população nas discussões sobre os planos de regularização é elemento importante para que o plano atenda as demandas do lugar, no entanto, pouco valor tem um projeto sem a sua execução. É caso do Plano de Regularização Fundiária Sustentável e

Participativo de Palmas/ TO que seguiu os moldes de um plano participativo, mas não chegou a ser implementado. Mesmo com sua formulação baseada nas diretrizes da democracia participativa, contando com seminários, consultas públicas abertas à população, eventos de capacitações dos gestores, das lideranças entre outras ferramentas, não foi possível sua concretização. Em seu estudo, Bazolli (2017, p. 145/147) relata que a dificuldade consistiu no fato de que mesmo adotando na sua formulação o método participativo, a medida esbarrou nos limites da democracia representativa quando propôs-se adoção da medida via lei complementar ficando o projeto represado na câmara de vereadores local.

No caso mencionado o obstáculo interposto de não se levar a votação em razão de interesses particulares foi não contrariar o mercado imobiliário, pela possibilidade de pôr a temática do uso do solo priorizando o acesso à moradia no lugar da rentabilidade especulativa característica da concentração fundiária. Sendo, desta forma, sobreposto a experiência de participação coletiva, desconsiderando no fim das contas a expressão da vontade popular.

Outro exemplo concreto está na cidade de Porto Alegre, símbolo de alguns governos com práticas de participação popular e também da organização de eventos internacionais, encontros do Fórum Social Mundial - FSM -, que não coincidentemente se destacou na promoção da regularização fundiária urbana, evidenciando o vínculo direto entre aprofundamento democrático e Reurb. Muitas foram às medidas adotadas para essa pauta avançar, como se demonstra a seguir:

Esses governos conseguiram avançar no tratamento dado à regularização fundiária nos âmbitos legal, institucional e político, por meio das seguintes iniciativas: revisão do Plano Diretor Municipal; implementação do Programa de Regularização Fundiária do Município; e instituição do OP, marco da participação comunitária na deliberação acerca dos investimentos públicos do Município. Além disso, a participação da sociedade civil, seja por meio de associações comunitárias que reivindicam melhorias diretamente ao poder Executivo, seja por meio da participação em canais institucionalizados pelo Estado, como o CMDUA, coloca a política de regularização fundiária de Porto Alegre em evidência no cenário nacional. (GOMES; STEINBERGER, 2016, p 306).

Para um melhor planejamento e gestão das demandas urbanas, o Orçamento Participativo (OP) mostrou-se eficaz no sentido de “delegar poder aos próprios cidadãos para, diretamente, decidirem sobre o destino a ser dado aos investimentos públicos” auferindo assim maior equidade socioeconômico-espacial na construção e manutenção de cada território que compõe aquela cidade em particular (SOUZA, 2005, p. 140).

A criação do Orçamento Participativo mostrou-se como elemento inovador e contributivo para os processos de regularização fundiária, segundo os autores, Gomes e Steinberger (2016), por desenvolver rodas de diálogos com os principais interessados, mas

também por levar para a comunidade maiores informações sobre as propriedades daquele território para poder definir a estratégia de uso do espaço. No entanto, fazem o alerta para a necessidade de integrar essa medida às políticas públicas municipais, caso contrário existirá a ameaça do desperdício da experiência de organização popular (GOMES; STEINBERGER, 2016, p 316/317).

Deste modo, há uma intervenção no espaço, feita conjuntamente, entre moradores e poder público, o que eles chamam de um embrião de participação política, por ser uma participação que além de atender o interesse pessoal de cada morador, incide também na realidade social concreta.

Discutir o orçamento de forma participativa implica em trazer para pauta de discussão da sociedade como será feita a distribuição de recursos orçamentários em sede de matéria ambiental, assim como no planejamento da infraestrutura e prestação de serviços locais, com repaginamento via processo urbanístico.

Allegretti e Dias (2019, p. 21) definem as formas de participação “por irrupção” quando as organizações populares, de fora da institucionalidade, tomam as ações e “por convite” no momento em que são chamadas a participar pelo Estado ou por órgãos vinculados a ele, os autores enxergam como salutar uma interação programática entre os dois tipos de ação. As duas formas devem ser combinadas justamente para não se criar uma divergência entre discurso e práxis.

A articulação entre a participação gerencial com a participação política formulam políticas públicas a nível de se perpetuarem como programas participativos exitosos capazes de incidir nas realidades das comunidades objetos de regularização fundiária de caráter social, pela via de emancipação dos sujeitos residentes como vozes ativas do planejamento e também da execução do processo.

Para Harvey (2014, p. 61), alcança-se o direito à cidade à medida que se conquista maior controle democrático sobre a produção e o uso do excedente. De tal modo, a via participativa no orçamento do município apresenta-se como instrumento efetivo para o controle democrático sobre a utilização dos excedentes na urbanização e ainda lograr a regularização de diferentes territórios, e a digitalização das cidades pode ser visto como elemento potencializador de uma comunicação em rede.

Notada a importância de inserir a participação popular no projeto de Reurb e possibilitar uma democracia mais direta com a inovação tecnológica, desde que haja uma universalização dos serviços possíveis que são fornecidos por uma cidade digital, mesmo assim a Lei 13.465 apresenta-se desatenta a modernização das dinâmicas sociais e não prevê a

inclusão desse tipo de ferramentas, mostrando que apesar de recente já nasce nasce ultrapassada nesse aspecto.

Ao contrário, enquanto que na antiga lei se previa a participação dos interessados em todas as etapas do processo, como mencionado em seu art. 48, III, para a nova regulamentação trata-se apenas de uma faculdade disponível a ser franqueada quando houver iniciativa de algum interessado, mas sem ser vista como essencial durante o procedimento, aceitando assim a possibilidade de ser desconsiderada no caso de não ser provocada, como se faz notar em seu rol de objetivos. A falta dessa inserção, sobretudo, na regularização fundiária de interesse social no decorrer da etapa administrativa de modo específico fere o caráter democrático do processo em si. Diante desse cenário, pensar em uma inserção do que há de mais inovador em termos de comunicação em rede e compartilhamento de dados torna-se algo ainda mais urgente.

Para uma participação cidadã em dirigir a cidade é essencial a regularização desses terrenos. Por meio da segurança da posse que se dá o acesso a direitos como inclusão aos serviços de infraestrutura e equipamentos coletivos. Além disso, acarreta na inserção da economia formal, com a liberação de créditos e empréstimos, seja para empreender ou provocar reformas na moradia, tais benfeitorias conduzem, em algum grau, ao acesso à moradia digna. (BAZOLLI, 2017, p. 1158/159). Se a cidadania dos moradores de assentamentos irregulares passa pela regularização, utilizando a mesma lógica não há o que se pensar de cidades digitais sem integrar primeiro estes grupos sociais, ou seja, sem se estruturar num projeto de regularização paralelo.

Todavia, conforme pôde ser comprovado, não é este o caminho que as cidades inteligentes estão seguindo, haja vista que, por exemplo, no tocante a nova lei de regularização fundiária, a 13.465 de 2017, já mencionada, que tem como objetivo unificar a legislação sobre o tema e oferecer autonomia aos municípios para fazer a regularização de forma célere, não trata em nenhum de seus dispositivos sobre informatização desses espaços durante o processo de desinformalização. O que leva a crer que não é de interesse do poder dominante que aqueles indivíduos historicamente invisibilizados dos assentamentos tenham agora participação atuante nas tomadas de decisão dos rumores da cidade, mesmo com o surgimento das novas ferramentas tecnológicas que poderiam viabilizar esse ingresso da participação popular.

4.4 A retórica de Pasárgada e o sonho distante de Alope: em busca da cidadania plena

O povoado Aloque, que fica nas imediações de uma das áreas de expansão na cidade de Aracaju, em Sergipe, numa estrada que vai serpenteando a Zona da Mata, onde só passa um automóvel de cada vez, o trajeto recentemente asfaltado, devagarinho vai mingando até chegar num chão de paralelepípedos, depois de barro, que quando a poeira assenta permite ver um povoado naquela estrada - conhecida como Estrada do Aloque – que nos conduz ao mesmo caminho que 105 famílias antes percorreram para encontrar um local em que pudessem se assentar por meio da autoconstruções no modelo casas de corredor, algumas delas, há mais de 40 anos formando o Povoado Aloque, ou como é conhecido pelos moradores mais antigos Zaloque. Ele é caracterizado por ser um loteamento irregular, em que sua formação originária se constituiu por meio de ocupação, mas no decorrer dos anos e por conter certa fluidez de uma fração populacional ocorreu o parcelamento e venda informal do solo.

O Aloque é referenciado logo atrás do conjunto Santa Lúcia, bairro Jabotiana, bairro da Zona Oeste de Aracaju, ao norte esbarra no Capucho – bairro surgido ao redor da primeira penitenciária de Aracaju para abrigar os parentes dos encarcerados – enquanto que a leste faz fronteira com o Bairro América – bairro mais violento de Aracaju por várias décadas, para onde foram empurradas as pessoas pobres e os povos de terreiro quando a cidade passou a ser planejada em formato de tabuleiro de xadrez (tabuleiro de Pirro) para se tornar a capital do Estado (no lugar de São Cristóvão, quarta cidade mais antiga do Brasil, fundada em 1590, mas que não tem ligação com o mar), ao sul encontra-se com o São Conrado e Santa Maria – região onde está a nova penitenciária de Aracaju e considerada a região mais violenta da cidade - e a oeste com os povoados Várzea Grande, Cabrita e Barreiro, todos localizados no município de São Cristóvão.

A quem nunca visitou a comunidade é comum que receba como ponto de referência o Santuário de Santo Expedito ou o Abassá Pilão de Oxaguian. Igreja católica e terreiro de religião de matriz africana, separados por um par de casas, dividem o espaço terrestre e espiritual de um verdadeiro sincretismo religioso presente na comunidade, da típica situação que faz o Brasil ser Brasil.

A falta de informações em registros censitários sistemáticos impossibilita de caracterizar a região de outra forma que não seja por meio da inserção na sociabilidade do lugar. O reconhecimento da região só foi possível de se concretizar devido ao trabalho de assistência realizado pelo Instituto CrerSer¹⁵, importante para ampliar o sentimento de

¹⁵ Instagram: @crerseraju

coletividade que na ausência efetiva do Estado é quem cumpre o papel de assistência social complementar no Aloque¹⁶, o qual este pesquisador tem a oportunidade de participar e trazer caminhos para formalização a partir das experiências vivenciadas.

Figura 02: Localização da comunidade do Aloque pelo Google Earth ampliada



Fonte: Google Earth website. <http://earth.google.com/>, maio de 2022.

O bairro da Jabotiana é reconhecido por diversos conjuntos habitacionais que fazem parte da formação histórica e constituição do bairro, além do Aloque podemos citar a Gameleira, ambos se destacam por conterem o registro das localidades mais antigas da região e servem como marco divisório entre da arquitetura urbana dali. (CRUZ, 2016,p. 32/33)

Desde o período de 2001 até 2014 houve um processo intensificado de verticalização do bairro, muito incentivado pelos Programa de Arrendamento Residencial – PAR – e em seguida o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV – ambos com o objetivo de financiar moradias para a população de baixa renda. A primeira experiência programática auxiliou especificamente o público com renda mensal de 3 a 6 salários mínimos, em áreas menos valorizadas, como parte do projeto de expansão de Aracaju. Tendo 1.447 unidades habitacionais, o bairro recebeu o posto de segundo lugar com mais investimentos pelo PAR na cidade (CARDOSO SANTOS, 2017, p. 4). Ao analisar os investimentos referentes ao PMCMV a Jabotiana recebeu ainda mais destaque, posto que metade dos empreendimentos construídos na cidade concentraram-se no bairro. “O adensamento imobiliário do PMCMV no

¹⁶ Sobre o descaso com a comunidade ver em: <https://infonet.com.br/noticias/cidade/familias-do-aloque-sentem-se-abandonadas/> e <https://a8se.com/noticias/sergipe/comunidade-do-aloque-realiza-manifesto-contra-fechamento-de-centro-social/>.

Bairro Jabutiana possui relação direta com o estoque de terras e com o controle do uso e da ocupação do solo urbano na cidade.” (CARDOSO SANTOS, 2017, p. 11/12).

O que se pode notar é que o bairro localizado na região oeste encabeçou o crescimento da cidade no começo dos anos 2000, no entanto, não se trata de um crescimento inclusivo, pelo contrário, dos empreendimentos residenciais ali erguidos foram destinados para a população com faixa de rendimento acima de três salários mínimos, deste modo não houve política voltada para a população que mais carece de assistência e que já residia ali há muito mais tempo.

Assim, pode-se observar que a pressão de construtoras sobre essa nova zona de desenvolvimento foi intensificada, ocasionando no desejo de estabelecer um novo processo de expulsão em áreas nas quais os moradores não contam com o reconhecimento jurídico de proteção às suas moradias, condição que facilita novo movimento de êxodo forçoso para que o espaço, uma vez esvaziado, seja utilizado para tais construtoras e agentes imobiliários possam adquirir vantagens econômicas. Isso se caracteriza pelo processo de desmanchar a comunidade originária ali residente para se aproveitar financeiramente do espaço com a construção de condomínios fechados. Diante do exposto, evidencia-se a urgência de implementação de uma regularização das ocupações populares da região de maneira profunda, integrada e sustentável.

Figura 03: Moradores do Aloque refrescam-se e lavam seus cavalos no rio Pitanga



Fonte: imagem feita em 9 de abril de 2022 em visita a comunidade do Aloque.

Na foto acima, podemos apreciar uma vegetação que segue resistindo à especulação imobiliária crescente no bairro. Moldada pelas curvas do Rio Pitanga, onde meninos se banham e homens lavam seus cavalos, é o espaço no qual ser humano e natureza reconciliam-se. É ali que está o Povoado Aloque, cercado por toda essa riqueza natural ameaçada, que pode gerar impactos graves para a existência da própria comunidade e dos povos de terreiro que fazem usos históricos e ancestrais daqueles espaços e de tudo que eles oferecem: rio, lagoa, ervas ritualísticas, matas e outros bens litúrgicos naturais.

Tudo isso fica não muito distante dos bairros centrais, dando-nos a impressão de que estamos numa pequena vila de interior em uma cidade bem distante da capital. No entanto, o cenário bucólico retratado não é capaz de esconder a insegurança da posse de seu espaço de moradia e convívio, o esgoto escorre a céu aberto em alguns locais, entre outras feridas aos direitos humanos que denunciam a carência por obras de saneamento e infraestrutura.

O assédio imobiliário não ameaça apenas o direito dos moradores mais antigos da região. O desmatamento das regiões verdes e a poluição dos rios interfere no ecossistema local, as recorrentes inundações nas épocas de chuva retratam bem isso¹⁷. A população local que tradicionalmente extrai dali sua renda por meio de atividades como pescaria, catar crustáceos, extração de coco, plantação em horta comunitária e pecuária veem suas tradições comunitárias serem cada vez mais inviabilizadas. A nova dinâmica faz com que os moradores sejam forçados a migrar para as atividades de prestação de serviço, seja na construção civil, aplicativos de entrega e corridas ou atividades domésticas.

Figura 04: Localização da comunidade do Aloque pelo Google Earth Focalizada

¹⁷ Sobre a questão das chuvas ver em: https://www.f5news.com.br/cotidiano/rio-transborda-e-deixa-comunidades-ilhadas-no-jabotianaem-aracaju_56876/.



Fonte: Google Earth website. <http://earth.google.com/>, maio de 2022.

Pode-se notar que o Alope é uma comunidade vivendo às margens do sistema capitalista de produção. Sua formação é originada pelo impedimento da população de gozar de seu direito de acesso à cidade, sendo impelida a se organizar nos espaços considerados descartáveis pelo sistema. Esse distanciamento não é ocasional, pois, a partir do momento em que é expulsa dos centros de convivências em direção aos espaços considerados descartáveis, sua população passa a ser invisível tanto pelo poder público quanto pelo restante da sociedade civil, tendo como resultado a proliferação de todos os tipos de mazelas sociais conhecidas desse processo de segregação: a falta de infraestrutura adequada, falta de acesso à energia elétrica e água potável com fluxo contínuo, saneamento básico e etc.

Cientes de que a nossa casa é o ambiente inviolável para podermos repousar, abrigar nossas famílias e guardar os nossos bens em segurança enquanto saímos para vivenciar a vida em comum, a segurança da posse só é conquistada a partir do reconhecimento da propriedade. No entanto, como ocorre nos processos de ocupação de áreas improdutivas, foi feita sem a passagem da titularidade dos terrenos.

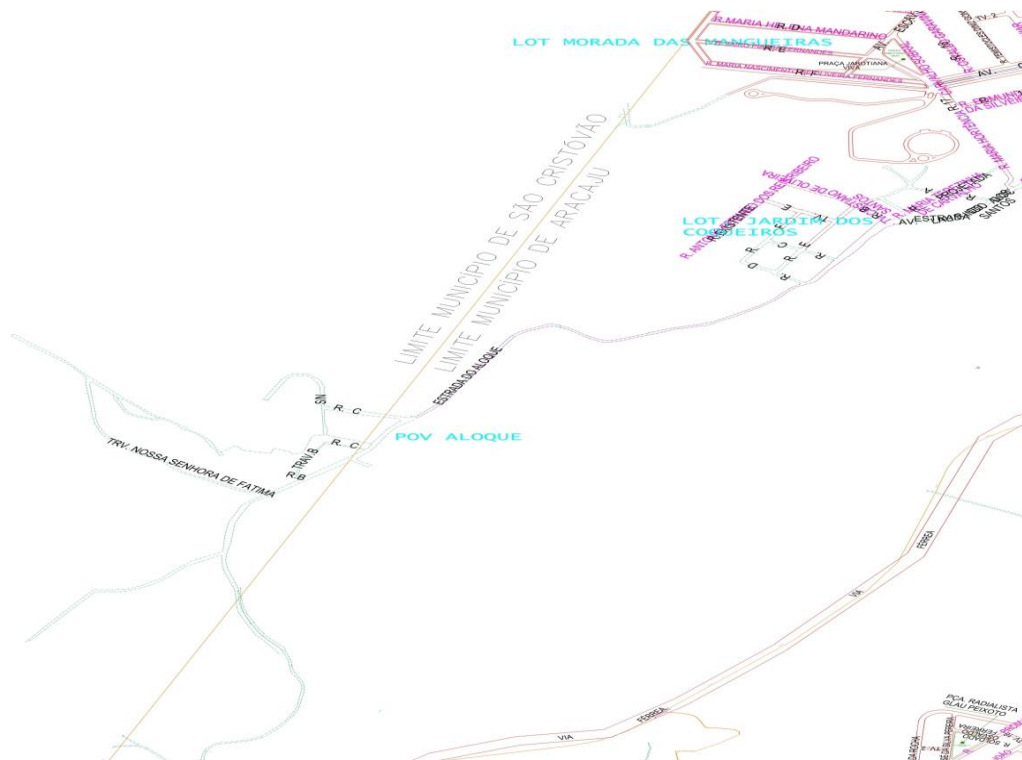
No intuito de cessar esse assédio imobiliário na região e garantir à comunidade a segurança da propriedade, é que a regularização fundiária se apresenta como um processo fundamental na defesa ao acesso à moradia digna, posto que reconhece a propriedade dos seus moradores, bem como provoca melhorias das condições urbanísticas e ambientais do território.

Apresentada a região, propõe-se agora analisar as características peculiares do lugar para se construir a viabilidade de um processo de regularização fundiária urbana. Em visitas a

Secretaria Municipal de Infraestrutura - SEMINFRA – de Aracaju, foi colhida a informação de que a comunidade encontra-se no meio da linha divisória entre dois municípios, a capital sergipana e a cidade fundadora do estado, Aracaju e São Cristóvão, respectivamente.

O fenômeno urbano da conurbação presente é recorrente no processo de crescimento das cidades brasileiras, as linhas rígidas da cartografia de cidades é submersa por um aglomerado urbano continuado de um município para outro. Um dos principais efeitos ocorridos é a falta de políticas públicas, ocasionando na carência de prestação de serviços elementares desenvolvidos na região, decorrente da indefinição dos limites municipais e a disputa pela cobrança de tributos por essas prefeituras, realidade retratada no caso em questão.

Figura 05: Limite dos municípios de Aracaju e São Cristóvão



Fonte: mapa disponibilizado pela SEMINFRA – de Aracaju, 2022.

Existem alguns elementos capazes de definir a legitimidade para cobrar imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU - com base no código tributário nacional-CTN -, evidente que o caso em questão prevalece a isenção do IPTU vigente em favor de famílias de baixa renda. A ideia não é definir quem tem legitimidade para cobrança, mas indicar a competência para administrar, regularizar e cumprir com a obrigação de prestar serviços básicos e de infraestrutura na área.

No art. 32, § 1º do código supracitado estão os requisitos mínimos para legitimar por parte do município a cobrança, e, por conseguinte, determinar a responsabilidade de prestação de serviços de pelo menos dois dos incisos previstos para comprovar a existência de melhoramentos, eles são: a) meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; b) abastecimento de água; c) sistema de esgotos sanitários; d) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; e) escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

No tocante a iluminação pública a Prefeitura de Aracaju junto com Empresa Municipal de Obras e Urbanização é quem presta o serviço¹⁸, enquanto que na distribuição para residências, conforme consta junta na parte de anexos, reconhece o endereço postal como pertencente à Aracaju. Quem precisar de atendimento na comunidade deve procurar a Unidade Socioeducativa Irmã Caridade de Fonseca e Matos, onde está instalado o posto de saúde. Os jovens do Aloque são direcionados a estudar durante o pré-escolar José Airton de Andrade (municipal de Aracaju), da primeira série até o quinto Manoel Franco Freire e do sexto até o terceiro ano o Joaquim Vieira Sobral, ambos localizados no município de Aracaju.

Há ainda, a fim de elencar demais serviços prestados, o fornecimento de transporte público que é atendido pela Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito de Aracaju (SMTT) cuja linha de ônibus 406 - Aloque/D.I.A¹⁹, passa a cada 50 minutos, deixa o viajante no Terminal do Distrito Industrial de Aracaju (D.I.A.) é a única alternativa de transporte coletivo público para integrar o Aloque ao restante da capital.

Ainda que se possam fazer críticas à continuidade da prestação desses serviços e a realização com eficácia, é inegável a contribuição no desenvolvimento, beneficiando os moradores e auxiliando na criação de laços entre a comunidade com município referido. Apesar dos serviços apontados serem em tese suficientes para determinar o responsável pelas cobranças daquela localidade, já existiu anteriormente litígio entre os dois municípios sobre os limites territoriais.

Pelas mesmas razões, Aracaju já tentou incorporar outras frações do território de São Cristóvão, no entanto, o pleito não prosperou. Segundo decisão judicial em sede de Recurso Extraordinário 1.171.699 Sergipe, cuja relatora foi da ministra Cármen Lúcia, entendeu-se pela inconstitucionalidade da alteração dos limites intermunicipais por ausência de observância do § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Na causa em tela não se respeitou a

¹⁸ Sobre obras de iluminação na comunidade ver: <https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/81027>.

¹⁹ Sobre o itinerário de ônibus do Aloque ver em: <http://www.smttaju.com.br/smtt/transporte/itinerario-e-horario-dos-onibus/2115-406-aloque-dia>.

realização de consulta prévia mediante plebiscito, à população diretamente interessada. Além do requisito referido, o procedimento de incorporação das frações do território deve ser feito através de lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal e conter estudos de viabilidade municipal.

Diante da experiência anterior para se pensar a situação do Aloque, entende-se que tornar o pleito uma disputa judicial não seria o caminho ideal, pela ausência de condições propícias para o momento: a necessidade de uma mobilização nacional em prol de edição de lei complementar para a partir dela propor um plebiscito e a possibilidade de desfazer laços entre moradores mais próximos de povoados como a Várzea Grande (localizado em São Cristóvão) para ter uma administração exclusivamente aracajuana do território.

O desperdício de experiências apontadas e o rompimento de diálogos que ainda não avançaram seriam de todo prejudicial. Em diversos processos de conurbação governos desenvolveram conselhos deliberativos por indicação estadual e consultivos configurado por representantes de cada um dos municípios, desenvolvendo assim uma coadministração do território. É o caso viável para o Aloque a partir de um diálogo que seja instaurado entre Aracaju e São Cristóvão para firmar um compromisso no planejamento e execução da regularização fundiária e articular a prestação continuada e de qualidade de serviços públicos aos residentes, medida que passa pela renovação de seus planos diretores.

Uma Regularização Bipartite-se pode emergir dessa experiência, se na Reurb já há previsão de cooperação do município com estado e união, a constituição da participação mútua e equânime entre municípios a fim de não descaracterizar uma comunidade apresentasse como uma oportunidade enriquecedora para os entraves apresentados. O nascimento de uma espécie de Reurb integradora também dos arranjos oferecendo a cogestão aos municípios relacionados deve prosperar.

Em termos dos instrumentos de Reurb a serem indicados para a região alguns pontos devem ser levados em consideração. É o caso da condição de ser um assentamento informalizado consolidado ou não, e para tal deve ser observada algumas características a fim de comprovar sua difícil reversão e ter a avaliação consentida pelo(s) poder(es) municipal(ais), entre elas estão: a) o tempo da ocupação b) a natureza das edificações c) a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos; d) unidades imobiliárias de área correspondente à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 (CORREIA, 2019, p. 5).

Figura 06: Mapa Zaloque município de São Cristóvão



Fonte: mapa disponibilizado pela SEMINFRA – de São Cristóvão, 20202.

O mapa acima serve para mostrar a questão da temporalidade da ocupação e como o enraizamento de famílias na região é historicamente comprovado. Logo, em se falando de Aloque essas características são facilmente demonstradas uma vez que há registro de gente a viver ali há mais de 40 anos; as casas são construídas de alvenaria; e apesar de precário podem contar com asfaltamento, iluminação pública, além de uma unidade básica de saúde, elementos já demonstrados acima; bem como unidades que respeitam o fracionamento do solo em geral, sendo os casos que carecem de alguma correção podendo ser facilmente identificados por estudo técnico mais aprofundado da área. O que importa é que há os elementos essenciais para reconhecimento por parte do poder público do direito daqueles moradores.

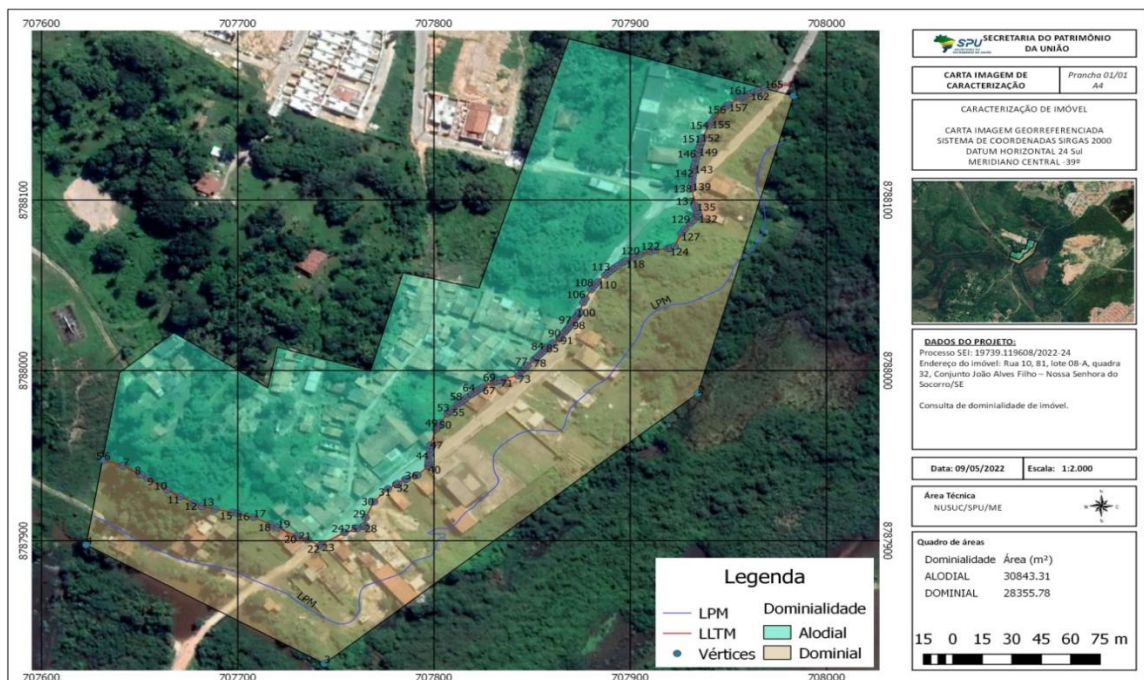
Portanto, a comunidade do Aloque é um núcleo urbano informal consolidado que sobrevive aos processos expansionistas da especulação imobiliária existentes na capital sergipana. A situação produz insegurança jurídica pela ausência de titularidade formal dos terrenos. Assim, gerações de famílias que foram e criadas pisando naquele chão, se vêm resistindo às tentativas de desapropriação e outras ameaças constantes.

Cabe destacar ainda que a localização referenciada em zonas marginais da cidade, fruto do evidente processo de gentrificação, faz com que os moradores do Aloque convivam com um ambiente mesclado entre a zona de asfalto e de natureza, com uma vegetação que precisa ser preservada. Em função dessa condição específica e cientes da impossibilidade de lutar pelo direito da população sem que esteja atrelada a luta pela saúde do planeta é que se

propõe a transformação da região numa ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) no intuito que de possa disciplinar as regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo na região e assim abrir a possibilidade para a formação de uma agroflorestal na qual seus habitantes possam usufruir dos recursos ali disponíveis e que até o momento tem o acesso negado. No entanto, esse acesso deve ser feito sem desestabilizar o ecossistema de forma a preservar as características de moradia popular ao mesmo tempo que protege-se as áreas verdes ainda (re)existentes.

O último ponto a ser observado é a questão da propriedade originária para encontrar a melhor maneira de adequá-la à realidade do domínio por meio do instituto jurídico mais adequado. Em visitas ao cartório do primeiro ofício da comarca de Aracaju, constatou-se que nos seus registros só há a previsão de propriedade privada até a estrada, sem chegar a comunidade em si (ver anexo). Fato que levou de imediato a procura da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão este que administra os bens da União Federal.

Figura 07: Carta imagem de caracterização do Aloque - SPU



Fonte mapa disponibilizado pela SPU, 2022.

Conforme mapa e despacho de número 19739.119608/2022-24 foi informado que por realização da caracterização do imóvel, constatou-se que o imóvel é caracterizado como parcialmente da União, com área de 28 378,48 m² dos 59.199,09 referentes a comunidade.

Trata, então, de área que mescla o público e o privado, sendo que não há indícios de proprietários em qualquer registro cartorário, tampouco reivindicação de qualquer proprietário ao decorrer dos anos de ocupação, configurando-se uma posse mansa e historicamente consolidada. Sugere-se assim a utilização da legitimação fundiária por atender ao reconhecimento de propriedade nas duas naturezas de terrenos existentes.

Apesar de reconhecido a utilização desse instrumento como fonte temerária de liquidação de terras públicas, os fatores de ser uma reurb de cunho social, oferecido a população de baixa renda, junto a instituição de ZEIS na região para inibir a descaracterização desse núcleo, são vistos como formas de impedimento de desvirtuação de finalidade .

Ademais, está afastada a possibilidade de propositura de CUEM para a parte do território pertencente formalmente a união, por entender que o caráter misto de propriedade da comunidade faria com que correr-se o risco de distorções na promoção da igualdade social, uma vez que determinados moradores teriam o direito de propriedade e vizinhos a concessão de uso. Ainda que se deva priorizar a CUEM em lugar da legitimação, visto que o dever do Estado é promover o direito à moradia e não a propriedade, no caso concreto isso não é possível de se concretizar sem afastar o princípio da igualdade.

Outro ponto que evidencia a utilização da legitimação fundiária como método mais adequado é o fato dela não ser restrita para fins de moradia, de modo que possibilita o atendimento a casos em que a utilização do terreno esteja voltada para fins comerciais ou religiosos, desde que haja comprovação de notório interesse público para a rede de pessoas em volta. Tal previsão é congruente com a ideia de não descaracterizar núcleos informais em processo de regularização e preservar a dinâmica social do lugar. Assim, bares e templos religiosos diversos presentes na comunidade serão integrados ao processo de formalização.

O que ora se propõe com a regularização fundiária plena do Alope é uma guinada no sentido de recuperar a cidadania a partir da regularização fundiária e a consagração do direito à moradia, um direito a ser construído tijolinho por tijolinho. Para tal, é preciso de uma política pública voltada a uma regularização fundiária integrada que para além da concessão de títulos de propriedade, também exerça o investimento num planejamento com infraestrutura e equipamentos no espaço urbano e assegure a permanência das famílias na localidade ao invés do projeto de gentrificação sistemática das cidades brasileiras historicamente vigente. Uma prática a ser adotada pensando em melhorar a qualidade habitacional dos moradores, preservando valores históricos, ambientais, econômicos, sociais e culturais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E CAMINHOS

As leis não bastam.
Os lírios não nascem da lei.
Carlos Drummond de Andrade

Se retiram de um ser sua liberdade, então tiram-lhe tudo. Se em decorrência de algum processo de luta essa mesma liberdade é reconquistada, ainda é muito pouco. Por isso que os processos de luta por liberdade não podem nunca ser terminativos em si. A regularização fundiária voltada a comunidade de baixa renda também deve ser vista da mesma maneira, um trabalho contínuo em prol desse categórico filosófico ainda que tenha a entrega do título de propriedade efetivada. No entanto, apesar do seu caráter de urgência, apresenta-se como um horizonte ainda distante na legislação brasileira.

Relembremos que durante o percurso desse trabalho constatou-se que as políticas urbanas adotadas até aqui falharam em diferentes medidas quando tentaram se comprometer em relação à questão da moradia digna. A coincidência presente é a relação dessas políticas com o sistema de capitalista que prioriza a lucratividade acima da proteção de direitos fundamentais consagrados.

Fato que condiciona a formação das cidades e seu sentido de reprodução. Falando em sentido, foi observado que a expansão das cidades se dá no sentido de áreas pouco exploradas. Utiliza-se como método de expansão o procedimento de marginalização das classes menos favorecidas, assim, formam-se os núcleos informais periféricos, objeto da pesquisa, que passam a receber diversas investidas do mercado imobiliário no momento em que essas parcelas de solo tornam-se interessantes do ponto de vista financeiro.

A busca pela formalização de tais núcleos, objetivo da investigação, serve no intuito de inibir o assédio relatado e garantir direitos previstos constitucionalmente sejam afirmados no cotidiano da vida dessas pessoas. Para se alcançar tal pretensão é preciso uma análise crítica da lei 13.465 de 2017, a qual reúne as normas gerais e procedimentos adotados no processo de Reurb.

Analisados os limites e potencialidades do atual diploma legal, percebe-se que há uma atenção quase que exclusiva da parte do legislador para os fundamentos jurídicos da Reurb. A tentativa de trazer maior celeridade ao processo é inegável, como a inclusão do efeito positivo do silêncio de qualquer um dos sujeitos citados, além da criação de novos instrumentos como a legitimação fundiária que possibilita o destravamento de alguns processos específicos, assim como a modificação de outros institutos como a legitimação da posse e a CUEM.

Apesar disso, as investidas temerárias a despatrimonialização de entes públicos, a nítida flexibilização de padrões urbanísticos para modalidade de Reurb-E são malefícios trazidos pela nova legislação. Ademais, há um reforço ao método de utilizar a Reurb-S para regularizar núcleos urbanos formados por populações de baixa renda para depois serem monopolizados por agentes do mercado imobiliário, tendo como forte indicativo a retirada do protagonismo da ZEIS dessa modalidade. Outra evidência é a possibilidade de realização de obras de melhoria dos espaços serem proteladas para um período após a concessão de títulos permitindo que as terras voltadas para a população mais carente sejam leiloadas por imobiliárias antes mesmo da valorização dos terrenos.

Não se pode desconsiderar a conjuntura de contrarreformas em que a lei foi editada, a qual denuncia a sua intencionalidade sobre terrenos públicos. Além disso, ela ainda promove determinada insegurança jurídica quando oferece demasiada autonomia ao poder municipal para processar, analisar e julgar os projetos de regularização fundiária. A falta de articulação com demais entes para promover a Reurb gera mais uma política pública de reforma urbana com muitas distorções de uma região para outra, do que o alcance do objetivo de a legislação ser capaz de integrar um projeto nacional de regularização fundiária.

Tendo em vista que a lei demonstra pouco entusiasmo para tratar de conceitos que a aproximem do ideário de reforma urbana através da justiça social redistributiva, muito por conta de sua visão focalizada nos aspectos jurídicos, propõe-se uma percepção multidisciplinar a fim de alcançar a regularização fundiária plena. As dimensões ambiental, racial e a acentuação da democrática pelas novas ferramentas tecnológicas, são vistas como elementos fundamentais para o alcance da cidadania irrestrita aos moradores desses núcleos.

Quanto aos direitos da natureza, recorrentemente colocados em antagonismo aos direitos dos homens, e por isso muitas vezes utilizado como razão para inviabilizar processos de regularização. A lei tenta dirimir o conflito entre a proteção ambiental e habitação adequada em áreas de preservação permanente ou de risco com a exigência de um projeto mais rigoroso para conceder a formalização desses espaços. Em respeito às normas ambientais já existentes, deve-se procurar a elaboração de um estudo técnico da área, a fim de se estudar as melhorias possíveis no território diante da situação concreta atual.

Contudo, busca uma solução sem levar em conta as experiências das comunidades que ali residem e podem auxiliar na criação de um novo paradigma onde se perceba que a rivalização desses direitos é meramente aparente, pois através da lógica das comunidades periféricas a existência de um sem o outro é prejudicada, sendo está uma forte percepção de

como reivindicar o direito ao futuro, já que a sobreposição entre esses direitos provocaria o risco à saúde planetária.

No tocante ao racismo urbano com segregação marcada pela cor da pele, é consequência de um planejamento territorial caracterizado pela concentração de terras secular. Afinal, desde o ponto de partida do Brasil Independente, nota-se uma legislação que se interessa primeiro em garantir a posse fundiária com a Lei de Terras, para só depois encerrar oficialmente o fim do trabalho escravo. Desde então não houve políticas marcantes com caráter reparatório para o tema fundiário. A lei de Reurb tampouco prevê condições favoráveis específicas para que povos originários e comunidades tradicionais tenham a segurança da preservação de suas terras como direito a acessar sua ancestralidade.

A última dimensão é levantada tendo em contas as discussões avançadas das cidades digitais que oferecem uma nova cidadania, digital, sem traçar alternativas para solucionar a exclusão social historicamente existente. Assim, faz-se necessário que ao se pensar a formalização fundiária, haja também informatização desses núcleos em processo de regularização. Para que as novas tecnologias sejam inclusivas é necessário que sejam utilizadas como aprofundamento democrático de experiências de participação popular. Quanto a isso, a lei demonstra-se desatualizada e seu convite a participação não é uma exigência, apenas uma faculdade a ser franqueada.

Por fim, com o acúmulo das discussões feitas, concentrou-se uma análise das condições para propor a melhor via para projeto de regularização de uma comunidade, esta que já foi chamada de Zaloque, e hoje é registrada oficialmente por Aloque, mas reconhecida na escrita de muitos de seus moradores como Aloc, localizada as margens da cidade.

Os moradores de comunidade que vivem nesse tipo de situação podem ser chamados de diferentes formas: periféricos, marginalizados, vulnerabilizados, invisibilizados, subalternizados, despossuídos, excluídos. Diversas adajetivações que se transformam em substantivos são utilizados para se referir em pesquisas acadêmicas a determinados grupos segregados socialmente. A verdade é que a língua é traiçoeira e também serve como demarcador social, pois palavras também empurram para as órbitas das cidades. Afinal, capacidade de dar nome, serve tanto para denominar, quanto para dominar.

Aloque pode significar esconderijo de peixes, como também verbo imperativo que indica onde alocar cada coisa, demonstrando imposição na ordem. A comunidade do Aloque é fruto decorrente da falta de alternativa, da necessidade de realocar-se. Afinal, a região recebeu todo um grupo diverso de pessoas que tem seu vínculo surgido a partir da mesma situação em comum: terem sido deslocados.

A recusa em oferecer àquelas pessoas do Aloque a titularização da terra é uma forma de sustentar a realidade da condição de informalidade, desta forma o poder público não pode se omitir da responsabilidade de integrar aquele lugar do restante da cidade. Não há alternativa para além da regularização fundiária.

No entanto, esta pesquisa chegou à conclusão que as alternativas de regularização partem da multidimensionalidade, de nada vale qualquer iniciativa se o projeto proposto não for construído coletivamente com a população interessada. Para se fazer valer um projeto de Reurb na região, é preciso refundar a gramática da libertação em que o Aloque deixe representar um verbo imperativo e passe a ser reconhecido tal qual um grande cardume que se mobiliza e organiza para resistir e, por isso transforma.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. 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*, Online, vol. 11, nº 1, p.168-193. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37245> >, Acesso em: 30 nov. 2020.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Uma análise sobre os vinte anos do Estatuto da Cidade: obstáculos estruturais e resistências conjunturais. In: 20 anos do estatuto da cidade: reflexões sobre tema-chave. Org: Betânia de Moraes Alfonsin, et al. São Paulo: EDEPE: IBDU, 2021.

ALLEGRETTI, Giovanni; DIAS, Nelson. Participação cívica e políticas habitacionais. **Cidades [Online]**, v. 38, jun. 2019. Disponível em: <http://journals.openedition.org/cidades/1046>

ALMEIDA, Kleber Rafael de; ANTUNES, Alzir Fellipe Buffara; BRANDALIZE, Maria Cecília Bonato. Proposta de metodologia para o cadastro territorial para fins de regularização fundiária em áreas de interesse social. **Boletim de Ciências Geodésicas**, v. 17, n. 4, p. 586-604, 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/bcg/a/L6zjQXgsRPwzX7s6TyLPhKp/?lang=pt>>. Acesso em: 27 Jan 2022.

ALVAREZ, Isabel Pinto. A produção e reprodução da cidade como negócio e segregação. In: A cidade como negócio. Org: CARLOS, A.F.A; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I.A.P. São Paulo: Editora Contexto, 2015, v. 2, p. 65-79.

ALVES, Luana Nunes Bandeira; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. Perspectivas sobre a relação urbano-rural: repercussões jurídicas no imóvel agrário após a edição da lei n. 13.465/2017. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, – vol. 7, n. 1, ago. 2017. Brasília: UniCEUB, p. 55-80.

ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. **Propriedade privada e direito à moradia**: uma crítica. 1. ed. São Paulo: Ideias e Letras, 2018.

ANDRADE, Diogo de Calasans Melo; CRUZ, Letícia Feliciano dos Santos Cruz **DO ESPAÇO AO CIBERESPAÇO: Cidades Digitais e a Sociedade (In)Formacional em Questão**. VIII CONINTER - Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades, 2019, p. 1-10.

ANJOS, Kainara Lira dos; LACERDA, Norma. Transformações urbanas e ambientais em áreas pobres da região metropolitana de Recife (Brasil) 1. **Ambiente & Sociedade**, v. 18, p. 37-58, 2015. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/asoc/a/QrLSFqpRN7pXKhGBJ9YFdKf/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 27 Jan 2022.

APOLINÁRIO, Antônio Carlos. O emprego da legitimação fundiária sobre as áreas de titularidade privada: um exame acerca da proporcionalidade do artigo 23 da Lei 13.465/17. **Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva**, v. 4, n. 2, p. 102-119, 2018. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/direitocivil/article/view/4985>>. Acesso em: 27 Jan 2022.

ARANTES, Otilia Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Org: Otilia Arantes; Carlos Vainer; Ermínia Maricato. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 11-76

ARENDT, Hannah. *As Origens do Totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013 .

ARRUDA, Rinaldo. “Populações tradicionais” e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. *Ambiente & Sociedade*, p. 79-92, II, n. 5, set. 1999

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o direito do desenvolvimento**. 4 de Dezembro de 1986. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/decl_direito_ao_desenvolvimento.pdf. Acesso em: 10 Dez. 2020.

BAUMAN, Zygmunt. **Identidade: Entrevista a Benedetto Vecchi**. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BAZOLLI, João Aparecido. Os desafios da democracia participativa e a complementaridade da democracia representativa: o Plano de Regularização Fundiária Sustentável e Participativo de Palmas/TO. In: **Poder político e políticas públicas: desafios e dimensões contemporâneas do desenvolvimento**. Orgs: Monica Aparecida da Rocha Silva, Michelle Araujo Luz Cilli. Palmas: EDUFT, 2017, p. 145-162.

BAZOLLI, João Aparecido; PEREIRA, Olívia Campos Maia; OLIVEIRA, Mariela Cristina Ayres. Regularização Fundiária – Nova Lei – Velhas Práticas: Caso de Araguaína – Amazônia Legal. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, – vol. 7, n. 1, ago. 2017. Brasília: UniCEUB, p. 2016-231.

BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução: Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.

BECK. “A reinvenção da política” In: GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Ed. Unesp, 1995.

BEZERRA, Maria do Carmo L.; CHAER, Tatiana M. S. Formação da cidade informal. In: **O que avançou na regularização fundiária urbana: conceitos, marco legal, metodologia e prática**. Org: Maria do Carmo L., Bezerra, Tatiana M. S. Chaer. 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020, p. 19-50.

BEZERRA, Maria do Carmo L.; CHAER, Tatiana M. S.; BLANCO, Karoline. Visões sobre a regularização fundiária. In: **O que avançou na regularização fundiária urbana: conceitos, marco legal, metodologia e prática**. Org: Maria do Carmo L., Bezerra, Tatiana M. S. Chaer. 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020, p. 51-80.

BOULOS, Guilherme Castro. **Por que ocupamos?**. 1. ed. São Paulo: Scortecci, 2012

BRASIL. DECRETO Nº 10.966. Institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala e a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala. Brasília: Senado, 2022. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10966.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.966%2C%20DE%2011,Artesanal%20e%20em%20Pequena%20Escala>. Acesso em: 10 maio de 2022

BRASIL. DECRETO Nº 6.040. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: Senado, 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 12 de mar. de 2022

BRASIL. DECRETO Nº 9.310, DE 15 DE MARÇO DE 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília: Senado, 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2018/decreto/d9310.htm>. Acesso em: 04 de jan. de 2022

BRASIL. Lei 13.465 (2017). **REURB**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em 14 dez. de 2020.

BRASIL. LEI Nº 11.977. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Senado, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 12 de mar. de 2022

BRASIL. Lei nº 12.651. 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. Brasília:

Senado Federal, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 23 de mar. de 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.771/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150>. Acesso em 11 out. 2019

CANAVARROS, Andrea Figueiredo Arruda. Regularização Fundiária na prática: possibilidades da Lei nº 13.465/2017 nos assentamentos Getúlio Vargas e Salim Felício. In: **Anais do III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS Salvador - BA – Brasil**. 2018. Disponível em: <<http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais2018a/ARQUIVOS/GT4-293-210-20181115004313.pdf>>. Acesso em: 27 Jan 2022.

CANAVARROS, Andrea Figueiredo Arruda; MIRANDA, Claudio. Regularização Fundiária Na Prática: Possibilidades da Lei No 13.465/2017 nos Assentamentos Getúlio Vargas e Salim Felício. III Seminário Nacional Sobre Urbanização De Favelas – Urbfavelas. Salvador, 2018.

CARDOZO, Giuliana Vieira de Sá. A regularização fundiária no Estado da Bahia: uma análise do Projeto “Área Legal” à luz do direito à cidade. 2020. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social). Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2020.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2015

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista. In: **Crise urbana**. Org: Ana Fani Alessandri Carlos. São Paulo: Contexto, 2015, p. 25-36

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A Tragédia urbana. In: **A cidade como negócio**. Org: Ana Fani Alessandri Carlos; Danilo Volochko; Isabel Pinto Alvarez. São Paulo: Contexto, 2015

CARNEIRO, Aparecida Sueli. A construção do outro como não-ser como fundamento do ser. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CARVALHO, Patryck A. Custeio da Regularização Fundiária - Retomando Conceitos. In: REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Org: Sílvia Cappelli, et al. Rio de Janeiro: MPRJ; IERBB; ABRAMPA; MPSC, 2021, p. 35-56.

CARVALHO, Patryck. Regularização fundiária, projetos de urbanização e redução das precariedades. In: ATHIS para o direito à moradia. Org: Margareth Matiko Uemura, Vitor Coelho Nisida, Lara Aguiar Cavalcante. São Paulo: Instituto Pólis, 2021, p. 9-31.

CAÚLA, Bleine Queiroz; MARTINS, Dayse Braga; GOUVEIA, Roberta de Araujo. A Política de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) na cidade de Fortaleza, Ceará, e a (In)constitucionalidade da usucapião administrativa no contexto da Lei N° 13.465/2017. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 6, n. 14, 2019. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45220>>. Acesso em: 27 Jan 2022.

CHAUI, Marilena; SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

CHRISTMANN, Luiza Landerdahl et al. Gestão de bens comuns: Tragédia dos comuns ou tragédia dos comunitários? Reflexões em torno da gestão de unidades de conservação de uso sustentável. *Direito ambiental I*. Florianópolis: CONPEDI, p. 361-389, 2014.

CHRISTMANN, Luiza Landerdahl; VIEIRA, Ricardo Stanziola. Gestão de Bens Comuns: Tragédia dos Comuns ou tragédia dos Comunitários? Reflexões em Torno da Gestão de Unidades de Conservação de Uso Sustentável. *Direito ambiental I*. Florianópolis: CONPEDI, p. 361-389, 2014. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=162>>. Acesso em: 09 de dez. de 2021

COELHO, Luana Xavier Pinto; CUNHA; Isabella Madruga da. Direito à cidade contra o desenvolvimento. **Direito e Praxis**. Rio de Janeiro , v. 11, n. 1, p. 535-561, Mar. 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662020000100535&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11 dez. 2020

CORREIA, Arícia Fernandes. Regularização Fundiária Urbana: pretensos contributos para regulamentação da Lei Federal n. 13.465. **Geo UERJ**, n. 36, p. 47270, 2020. Disponível em:

<<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/47270>>. Acesso em: 27 jan. 2022.

DA SILVA, Helton Junior; BONITO, Raphael Frattari; DIAS, Renata Aparecida de Oliveira. Metodologias do Direito, teorias da posse e a posse na nova lei de regulamentação fundiária. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, – vol. 7, n. 1, ago. 2017. Brasília: UniCEUB, p. 15-32.

DA MATTA, Roberto. O que faz o brasil, Brasil?. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. Tradução: Beatriz Medina. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2006.

DEÁK, Csaba. Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 1980. In: **O processo de urbanização no Brasil**. Org: Csaba Deák; Sueli Ramos Schiffer. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015

Defensoria Pública em processos de regularização fundiária de interesse social. In: **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. vol. 1, São Paulo: EDEPE, 2018, p. 21- 32.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos**. Tradução: Luiza Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009

DURKHEIM, Émile. **Ética e sociologia da moral**. Tradução: Paulo Castanheira. 1. ed. São Paulo: Martin Claret, 2016

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. Tradução: Nélio Schneider. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015

FANON, Frantz. Os condenados da terra. Tradução: João Filipe Freitas. Lisboa: Editora Ulisseia limitada, 1961.

FERNANDES, Edesio. A palestra. In: Cidade (i)legal. Rio de Janeiro. Mauad, 2008.

FERREIRA, João Sette Whitaker. São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo" à Brasileira". Estudos Avançados, v. 25, n. 71, p. 73-88, 2011. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/ea/a/tPDxFgnyShqpLQqzGSjY6Xy/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 06 de jan. 2022.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 70.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. 1. ed. Belo Horizonte: FJP, 2021a.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do deficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019**. 1. ed. Belo Horizonte: FJP, 2020.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Circulo do Livro; Editora Paz e Terra, 1974.

GAIO, Alexandre; BERTOL, Laura Esmanhoto. Reflexões Sobre a Reurb: Hipóteses de sua Inaplicabilidade em Loteamentos Urbanos Clandestinos e Irregulares e em Imóveis Rurais. In: REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Org: Sílvia Cappelli, et al. Rio de Janeiro: MPRJ; IERBB; ABRAMPA; MPSC, 2021, p. 147-164.

GALLARDO, Helio. **Teoria crítica**: matriz e possibilidade de direitos humanos. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014

GIDDENS, Anthony. “A vida em uma sociedade pós-tradicional” In: GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Ed. Unesp, 1995

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos; STEINBERGER, Marília. Democracia participativa na regularização fundiária urbana: o projeto Lomba do Pinheiro, Porto Alegre. **Interfaces Sociologias**, v. 18, p. 292-319, 2016. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/soc/a/4bjqSSBR6977ZcjGZRgmbCk/abstract/?lang=pt&format=html>>. Acesso em: 27 Jan 2022.

GONÇALVES, Norma Lacerda; ZANCHETI, Sílvio Mendes. Conservação urbana e regularização fundiária de assentamentos populares. **URBE - Revista Brasileira de Gestão**

Urbana, v. 6, n. 3, p. 323-337, 2014. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/urbe/a/gR6tnmcJDzwbhprsNZgDdvK/?lang=pt>>. Acesso em: 27 Jan 2022.

GONZALES, Leila; HASENBALG, Carlos. Lugar de negro. Rio de Janeiro: Marco zero, 1982.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. **Classes, raças e democracia**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2012.

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; ARAÚJO, Douglas Da Silva Araújo; LIMA, Gabriel Maciel De Lima. **Perspectivas sobre políticas públicas de inclusão digital e fomento às cidades inteligentes**. Tecnologia jurídica & direito digital – II congresso internacional de direito, governo e tecnologia – 2018, p. 439-450.

HARDIN, Garrett. A tragédia dos comuns. *Science*, v. 162, n. 3859, dez. 1968, p. 1243-1248. Disponível em:
<https://www.garretthardinsociety.org/articles/art_tragedy_of_the_commons.html>. Acesso em: 13 de mar. de 2021.

HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HENKES, Silvana L. Colisão entre direitos fundamentais: meio ambiente ecologicamente equilibrado versus acesso à moradia em áreas protegidas. *Espaço Jurídico*, v. 6, n. 2, p. 141-156, jul./dez. 2005. Disponível em:
<<https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/8811>>. Acesso em: 13 de mar. 2021.

JUNIOR, Lourival da Silva Ramos; DE SOUZA, Priscilla Ribeiro Moraes Rêgo. Regularização Fundiária Urbana de São Luís: da posse ilegal à propriedade social. **Revista da Esmam**, v. 11, n. 11, p. 149-164, 2017. Disponível em:
<<https://revistaesmam.tjma.jus.br/index.php/esmam/article/view/71>>. Acesso em: 27 Jan 2022

LANG, Miriam. Alternativas ao desenvolvimento. In: Descolonizar o imaginário: debates sobre o pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (Orgs). São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

LEMONS, Andre. **Cidades Digitais: portais, inclusão e redes no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007, p-7-34. Lua Nova, São Paulo, 101: 2017, p. 109-137.

LYRA FILHO, Roberto. Normas jurídicas e outras normas sociais. In: **Introdução crítica ao direito**. Org: José Geraldo de Sousa Junior. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1993, p. 51-55.

MARICATO, Erminia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Org: Oflia Arantes; Carlos Vainer; Ermínia Maricato. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 121-192.

MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades para a crise urbana**. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Ermínia; MAGAMI, Douglas Tadashi. Aspectos Estruturais da Produção do Espaço Urbano no Brasil e a Proposta de Regularização Fundiária. In: REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Org: Sílvia Cappelli, et al. Rio de Janeiro: MPRJ; IERBB; ABRAMPA; MPSC, 2021, p. 21-34.

MARINI, Ruy Mauro. **Subdesenvolvimento e revolução**. 4. Ed. Florianópolis: Editora Insular Ltda, 2013.

MARRARA, Thiago. Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM): o que mudou em seu regime jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017?. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 1, p. 310-330, 2018. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/35670>>. Acesso em: 27 Jan 2022.

MARRARA, Thiago; Castro, André Simionato. O Processo Administrativo de Regularização Fundiária Urbana na Lei 13.465/2017. **Caderno de Direito e Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, 2019. Disponível em: <<http://seer.unirio.br/cdpp/article/view/9524>>. Acesso em: 27 Jan 2022.

MARTÍNEZ ALIER, Joan. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. Tradução: Maurício Waldman. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2018

MARTINO, Isabela Rocha Laragnoit De; Freitas, Gilberto Passos de. Direito à moradia: ocupações irregulares em áreas de preservação permanente (app). **Revista Querubim**, p. 61 - 75 nov. 2018.

MASCARO, Alysson Leandro. **Direitos Humanos: uma crítica marxista**. Revista

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013

MAURO, Cláudio Di. Construção da nova democracia ambiental: democracia sem fim. Boletim campineiro de geografia , v.2, n. 1, 2012, p. 27-36.

MERCIER, Bernadete Bacellar do Carmo; CARRIÇO, José Marques. Regularização Fundiária Urbana, Aplicabilidade Da Lei Nº 13.465/2017 e o uso de outros instrumentos normativos. **Revista Jurídica (FURB)**, v. 24, n. 53, p. 8256, 2020. Disponível em: <<https://bu.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/8256>>. Acesso em: 27 Jan 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. Regularização Fundiária Urbana: de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. São Paulo, 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO. PGR-00625347/2018. Nota Técnica nº 9/2018- PFDC, 07 de novembro de 2018. Tema: Lei 13.465/2017. Regularização fundiária urbana. Ref. P.A. Nº 1.00.000.017210/2018-19 - Grupo de Trabalho Direito à Cidade e Moradia Adequada.

MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; DE VASCONCELOS, Tatiane Rodrigues; TRECCANI, Girolamo Domenico. Impasses e desafios da regularização fundiária para comunidades

tradicionais na Amazônia. Retratos de Assentamentos, v. 22, n. 2, p. 39-62, 2019. Disponível em: <<https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/385>>. Acesso em: 27 de jan. 2022.

MOREIRA, Eduardo. Desigualdades & caminhos para uma sociedade mais justa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

MOURA, Clóvis. História do negro brasileiro. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.

MOUTINHO, José Luiz. **Das cidades digitais às cidades inteligentes: notas sobre a coevolução das tecnologias de informação e comunicação e do desenvolvimento urbano na Europa.** T&C Amazônia, Ano VIII, Número 18, I Semestre de 2010, p. 75-83

NASCIMENTO, Abadias do. O quilombismo. 2. ed. Brasília/Rio de Janeiro: Fundação Palmares/OR Editor Produtor, 2002.

NONATO, Domingos do Nascimento; MOTA, Maria das Graças Tapajós. Território Indígena E Pluralismo Jurídico: Inter-Relação Com O Processo De Regularização Fundiária. Revista de Sociologia, Antropologia e Cultura Jurídica, v. 3, n. 1, p. 1-20, 2017. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/3c1c/82e363e3b7daaa9c0a54bd2c1463111cce10.pdf>>. Acesso em: 28 de out. de 2021.

NUNES, Marcus Antonius da Costa; FIGUEIREDO JUNIOR, Carlos Magno Alhakim. Regularização fundiária urbana: estudo de caso do bairro nova conquista, São Mateus–ES. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 2, p. 887-916, 2018. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/31769>>. Acesso em: 27 Jan 2022.

OLIVEIRA, Fernanda Loures de; RIBEIRO, Gustavo Ferreira. Regularização fundiária e teoria da primeira posse: o caso de condomínio de alto padrão no Distrito Federal. **RFD-Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 36, p. 211-229, 2019. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/34741>>. Acesso em: 27 Jan 2022.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista/O ornintorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Kleber Fernandes de. *Demografia da pobreza Sergipana*. São Cristóvão: Editora UFS, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em 27 Jan 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: Acesso em 27 Jan 2022.

PEREIRA, Reginaldo; BISSANI, Karen. A Regularização do Parcelamento do Solo de Loteamentos Públicos: Um Estudo Baseado no Projeto do Loteamento de Interesse Social Vila Betinho em Chapecó/Sc. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, – vol. 7, n. 1, ago. 2017. Brasília: UniCEUB, p. 204-2015.

PIOVESAN, Flavia Cristina. **Direito ao Desenvolvimento**. In: II Colóquio Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, 2002. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_direito_ao_desenvolvimento.pdf. Acesso em: 10 Dez. 2020.

PORTILHO, Fátima. *Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania*. São Paulo: Cortez, 2005.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, – vol. 7, n. 1, ago. 2017. Brasília: UniCEUB, p. 42-54.

RODRÍGUEZ. Manuel Atienza. **Marx y los derechos humanos**. Palestra Editores: Lima, 2008, p. 13-33.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015

SACHS, Ignacy. Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007.

SACHS, Jeffrey D.. **La era del desarrollo sostenible**. Deusto, 2015.

SANTOS, César R. Simoni. Do lugar do negócio à cidade como negócio. In: A Cidade Como Negócio. Org: Carlos; Alvarez; Volochko. São Paulo: Contexto, 2015, v. 1, p. 13-42.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 1. ed. São Paulo: Editora HUCITEC, 1993

SANTOS, Milton. Economia espacial: críticas e alternativas. 2. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. 7. ed. São Paulo: Editora da USP, 2007.

SANTOS, Milton. Sociedade e espaço: formação espacial como teoria e como método. São Paulo: Boletim Paulista de Geografia, n. 54, 1978.

SANTOS, Nathaly Cardoso. A produção do espaço no bairro Jabutiana - Aracaju/SE: Estado e programas habitacionais. Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ENANPUR. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/?page_id=1360>. Acesso em: 10 de dez. 2021.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SILVA, Celso Severo da. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: para além da interpretação jurídica. **Revista de Políticas Públicas**, v. 22, p. 1327-1346, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321158844068>. Acesso em: 27 Jan 2022.

SILVA, Gabriela do Vale; VAN KAICK, Tamara Simone; BEZERRA, Stella Maris da Cruz. Avaliação da Qualidade Ambiental Urbana (QAU) aplicada antes e depois do processo de regularização fundiária: estudo de caso Vila Terra Santa–Curitiba/PR. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 42, 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/46805>>. Acesso em: 21 de dez. de 2021.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2020

SOTTO, Debora. Fontes de Custeio Da Reurb: O Papel Dos Municípios. In: REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Org: Sílvia Cappelli, et al. Rio de Janeiro: MPRJ; IERBB; ABRAMPA; MPSC, 2021, p. 6-20.

SOUSA SANTOS, Boaventura de Sousa. **O direito dos oprimidos**: sociologia crítica do direito, parte 1. 1.ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SOUSA SANTOS, Boaventura de, "Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 2007, p. 78, 3-46.

SOUSA SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado, o Direito e a questão urbana. In: **Conflito de direito de propriedade**: invasões urbanas. Org: Joaquim de Arruda Falcão. 1. ed. Rio de Janeiro: Comp. Editora Forense, 1984, p. 1-78

SOUSA, Daniel Mendes Mesquita de. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO GOVERNO TEMER: NOTAS SOBRE A LEI Nº. 13.465/2017. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 4, n. 8, 2017. Disponível em: <periodicos.uff.br>. Acesso em: 27 Jan 2022.

SOUZA, Clara Cirqueira de; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A regularização fundiária urbana na lei nº 13.465/2017: análise da adequação de seus instrumentos à política urbana constitucional. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, Goiânia, v. 5, n. 1, p.83-103, Jan/Jun. 2019.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

TONET, Ivo. **Para além dos direitos humanos**. Revista Novos Rumos, ano 17, número 37, 2002.

VAINER, Carlos B. Pátria empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva no Planejamento Estratégico Urbano. In: **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Org: Otilia Arantes; Carlos Vainer; Ermínia Maricato. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 75-104

VOLOCHKO, Danilo. Nova produção das periferias urbanas e reprodução do cotidiano. In: **Crise urbana**. Org: Ana Fani Alessandri Carlos. São Paulo, 2015, p. 105-128

WOLKMER, Antonio Carlos. Fundamentos da Crítica no Pensamento Político e Jurídico Latino-americano. In: Direitos Humanos e Filosofia Jurídica na América Latina. Org: Antonio Carlos Wolkmer. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ZAMONER, Tatiana. A nova lei e os velhos desafios no contexto de atuação da

ZARELLI, Renata Calheiros; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. Regularização Fundiária Urbana e a instrumentalização da justiça ambiental e social: primeiras impressões da Lei Federal Nº 13.465/2017. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, v. 3, n. 2, p. 41-56, 2017. Disponível em:


<https://www.indexlaw.org/index.php/revistadspp/article/view/2378>. Acesso em: 27 Jan 2022.

ZIZEK, Slavoj. Contra os direitos humanos. **Dossiê: Direitos Humanos - Diversos Olhares**. Mediações, Londrina, v. 15, n.1, p. 11-29, Jan/Jun. 2010

ANEXOS





EST DO ALOQUE, U... JABOTIANA
ARACAJU / SE CEP 48000000 (AG 1)
CPF/CNPJ/RANI 016 788 145-04

Grupo MTC - CONVENCIONAL BAIXA T / Subgrupo B1
Classe RESIDENCIAL / Subclasse BAIXA RENDA
Ligação MONOFASICO
Roteiro 11-1-481-5910 Nº Medidor E5002968529

 **ene**

 UNIDADE CONSUMO
3/788833-2

CADASTRE SUA FATURA EM DÉBITO AUTOMÁTICO UTILIZANDO O CÓDIGO: 0000

| | |
|---|---|
|  VALOR DA FATURA R\$ 332,61 |  VENCIMENTO 01/03/2022 |
|  REFERÊNCIA Fev / 2022 |  CONSUMO 467kWh |

SITUAÇÃO DE DÉBITOS

09/05/2022 17:12

SEI/ME - 24637454 - Despacho



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
 Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados
 Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União
 Superintendência do Patrimônio da União em Sergipe
 Coordenação
 Núcleo de Usucapião e Certidão Dominial

DESPACHO

Processo nº 19739.119608/2022-24

Assunto: Consulta de dominialidade

Sr. Superintendente,

Em atendimento à solicitação encaminhada a esta Superintendência, informamos que realizamos a caracterização do imóvel, apresentado no anexo 24555158, e constatou-se que o imóvel é caracterizado como parcialmente da União, com área total de 28.378,48 m² (apresentado no Mapa de situação - 24630491, e Memorial descritivo - 24633448).

Em consulta à base cadastral, verificamos não existir cadastro na área, em questão.

Esse imóvel **não** se encontra na relação de bens patrimoniais oriundos da **extinta Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA)**.

Ademais, realizou-se consulta no Sistema SPIUnet, **não** sendo constatado nesse sistema o cadastro de **bem imóvel de Uso Especial/Próprio Nacional** que corresponda ao endereço do imóvel usucapiendo em questão.

Aracaju, 09 de maio de 2022.

Documento assinado eletronicamente

ÉDER GUEDES FREITAS

Geógrafo



Documento assinado eletronicamente por **Éder Guedes Freitas, Geógrafo(a)**, em 09/05/2022, às 16:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **24637454** e o código CRC **47076F2A**.

Referência: Processo nº 19739.119608/2022-24.

SEI nº 24637454



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
 ESTADO DE SERGIPE
CARTÓRIO DO PRIMEIRO OFÍCIO
COMARCA DE ARACAJU

Praça Camerino, 205, B. São José, Aracaju – Estado de Sergipe –
 CEP 49.015-060
 Tel.: (079) 3025-9400

**CERTIDÃO
 DE
 INTEIRO TEOR**

Certifico e dou fé, a pedido verbal de pessoa interessada, que revendo em meu Cartório o livro de Transcrição das transmissões imobiliárias número **3-Q**, dele as folhas setenta e três verso (073) a setenta e quatro (074), verifiquei constar à transcrição do seguinte teor: - **NÚMERO ANTERIOR**: - 4.824, fls. 240, livro 3-I. - **NÚMERO DE ORDEM**: - 20.593. - **DATA**: - Em 02 de maio de 1967. - **ZONA DO IMÓVEL**: - Primeira Zona. - **DENOMINAÇÃO OU RUA E NÚMERO DO IMÓVEL**: - Sítio denominado “Boa Esperança” ou “Sagüim”, neste Município. - **CARACTERÍSTICO E CONFRONTAÇÕES DO IMÓVEL**: - Um sítio com duas terras divididas e cercado, denominado “Boa Esperança” ou Sagüim, neste Município, o qual divide-se ao lado sul com terrenos de um senhor conhecido pelo nome de Rocolho; ao nascente com terrenos de José Cachunho e Resalta Gamaleira, ao norte com terrenos de José Rosa de Tal, Rosa, José, Marinho, Antonio e Messias e Cerâmica, todos por cerca e arama com todos suas soltas, ao lado do nascente com terrenos de propriedade do mesmo comprador. - **NOME, DOMICÍLIO E PROFISSÃO DO ADQUIRENTE**: - Hunaldo Mendes da Silva. - **NOME, DOMICÍLIO, PROFISSÃO DO TRANSMITENTE**: - Espólio de Agapito José da Silva. - **TÍTULO**: - Herança. - **FORMA DO TÍTULO, DATA E SERVENTUÁRIO OU JUÍZO QUE O FEZ**: - Formal de Partilha, extraído dos autos de inventário dos bens deixados por falecimento de Agapito José da Silva, pelo escrivão do 2º Ofício desta Capital, Bel. José Campos de Souza, e assinado por Dr. Gilson de Almeida Pinho, Juiz de Direito da 4ª Vara da Comarca desta Capital, julgado por sentença em 5 de abril de 1967. - **VALOR DO CONTRATO**: - NCr\$ 2.000,00 (dois mil cruzeiros novos). - **CONDIÇÕES DO CONTRATO**: - Não há. Eu, (a) Cristovina Oliveira, Sub-Oficial que escrevi. O Oficial, (a) Luiz de Santana. - **AVERBACÕES**: - N° Posteriores 1-6.601, fls. 121, livro 2-AU; 1-16.517, fls. 127, livro 2-DR.; 1-17.168, fls. 28, livro 2-DX (2.577,52), 1-17.169, fls. 29, livro 2-DX (9.531,36); 1-17.173, fls. 33, livro 2-DX (3.000m²); 1-17.263, fls. 123, livro 2-DX (12.000,00m²); 1-17.264, fls. 124, livro 2-DX (22.787,12m²). - **Av. 1**) Certifico face Ofício n°. 560/02, assinado pela Juíza de Direito da 2ª Vara Cível desta Capital, fica bloqueada qualquer transação sobre o imóvel objeto desta transcrição. Aracaju, 26/05/03. O Oficial, (a) Max Soares de Santana. - **Av. 2**) Certifico face Ofício n°. 267/03, do Tribunal de Justiça deste Estado, datado de 02.05.03, fica cancelada a Av. 1, ficando desbloqueado o imóvel objeto desta Transcrição. Aracaju, 26.05.03. O Oficial, Max Soares de Santana. Arq. 375/03. – Vide matrículas 21.420, 21.421 e 21.422 (12.311,45m² cada uma). Está conforme o original.

VÁLIDO EM TODO TERRITÓRIO NACIONAL. QUALQUER ADULTERAÇÃO OU RASURA INVALIDA ESTE DOCUMENTO