

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

Luciana Machado Oliveira

**O DIREITO À MORADIA E À CIDADE PLENAS E A LEI DA REGULARIZAÇÃO
FUNDIARIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL: uma análise com base na teoria
da encriptação do poder**

Belo Horizonte
2022

Luciana Machado Oliveira

**O DIREITO À MORADIA E À CIDADE PLENAS E A LEI DA REGULARIZAÇÃO
FUNDIARIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL: uma análise com base na teoria
da encriptação do poder**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Direito

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Marinella Machado Araújo

Belo Horizonte
2022

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Oliveira, Luciana Machado
O48d O direito à moradia e à cidade plenas e a lei da regularização fundiária urbana de interesse social: uma análise com base na teoria da encriptação do poder / Luciana Machado Oliveira. Belo Horizonte, 2022.
151 f. : il.

Orientadora: Marinella Machado Araújo
Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Brasil. Estatuto da cidade (2001). 2. Regularização fundiária - Legislação - Brasil. 3. Função social da propriedade - Brasil. 4. Direito à moradia. 5. Imóvel urbano - Legislação - Brasil. 6. Loteamento - Brasil. 7. Direito urbanístico - Regulação - Brasil. I. Araújo, Marinella Machado. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU: 347.235

Luciana Machado Oliveira

**O DIREITO À MORADIA E À CIDADE PLENAS E A LEI DA REGULARIZAÇÃO
FUNDIARIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL: uma análise com base na teoria
da encriptação do poder**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Direito

Área de concentração: Direito Público

Prof.^a Dr.^a Marinella Machado Araújo - PUC Minas (Orientadora)

Prof. Dr. José Adércio Leite Sampaio- PUC MINAS

Prof. Dr. José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior- PUC Minas

Prof.^a Dr.^a Jupira Gomes de Mendonça- UFMG

Prof.^a Dr.^a Tarcyla Fidalgo Ribeiro- UFRJ

Prof. Dr. Alberico Alves da Silva Filho- PUC Minas

Belo Horizonte, 09 de dezembro de 2022

Aos meus pais, Maria e Antônio, pois
sem eles este sonho, certamente, jamais se
realizaria.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora Professora Doutora Marinella Machado Araújo, por quem tenho profundos respeito e admiração, que nos induz a sair da inércia e ver e visibilizar o oculto.

Ao Rodrigo, meu companheiro e grande amor, por seu apoio e por entender todos os meus momentos de *stress* e de angústia.

Aos meus irmãos Lisley e Laser, por me incentivarem.

Ao meu amigo Renato, por não me deixar desistir nos momentos em que a vida me apresentou grandes desafios.

Ao meu amigo de doutorado Frederico, pelas informações valiosas, pelo compartilhamento de temores, pelo ombro amigo, e por me ensinar tanto.

Ao amigo de mestrado e doutorado Cristiano, pelas conversas sobre o direito urbanístico, sobre a cidade e sobre as pessoas.

À minha amiga Mônica, arquiteta, urbanista com constante preocupação social e que sempre me ajuda a solucionar minhas dúvidas e me conforta com suas palavras, diante dos meus anseios.

“Direitos sem instrumentos são direitos inexistentes [...], mas instrumentos sem sujeitos sociais e sem efetivação destes direitos são folhas ao vento”.
(RIBEIRO *apud* GONÇALVES; GONÇALVES, 2016).

RESUMO

Desde os tempos coloniais, conflitos fundiários sempre estiveram em pauta no Brasil. A partir deste período, os obstáculos para o acesso à moradia vêm aumentando gradativa e significativamente. Ademais, os programas de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social não têm efetivado os direitos fundamentais constitucionais à moradia plena e à cidade plena. Devido a esta inefetividade, a gentrificação se implantou, excluindo do processo o povo oculto, o de baixa renda, e a cidade ilegal, consolidando aquele processo como regra e não como exceção. Por isso, o objetivo desta pesquisa é investigar se a lei da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social não seria um simulacro de efetivação ao Direito à Moradia e à Cidade Plenas. A metodologia utilizada nesta investigação incluiu as pesquisas bibliográfica, documental, qualitativa e descritiva. A documental ajudou a demonstrar como se dá a encriptação do poder no fenômeno pesquisado. A abordagem qualitativa ajudou a estudar os aspectos subjetivos de fenômenos sociais e do comportamento humano que ocorrem em determinados tempos, local e cultura, e subsidiou a análise criteriosa das questões abordadas no trabalho. O marco teórico (a pesquisa bibliográfica) é a teoria da encriptação do direito que solidificaria o poder, e seria endossado pelas entidades jurídico-políticas, as quais, manuseando e controlando a linguagem, ressignificavam os sentidos das palavras. Assim, a instrumentalidade legal baseada em características técnicas jurídicas e suas ressignificações indicariam simulacros, nos textos normativos, cujos objetivos incluíam a neutralização, legitimação e escamoteamento de quaisquer significados divergentes dos interesses hegemônicos do capital e do mercado. Os resultados da pesquisa apontaram que a única forma de revelar os conteúdos ocultos e a situação daqueles excluídos das políticas de Regularização Fundiária Urbana de interesse Social, e concretizar o Direito à Moradia e à Cidade Plenas, seria a desencriptação associada a uma mudança de pressupostos da informação, a participação e o envolvimento ético.

Palavras-chave: regularização fundiária urbana; povo oculto; direito à moradia e à cidade plena; Encriptação; gentrificação.

ABSTRACT

Since colonial times, land conflicts have always been on the agenda in Brazil. From that time onwards, the obstacles to housing access have increased gradually and significantly. Furthermore, programs involving urban land regularization of social interest have not yet effected the fundamental constitutional rights to full housing and the full city. Because of such ineffectiveness, gentrification took place, excluding the hidden people, those with low-income, and the illegal city, and consolidating that process as a rule and not as an exception. Because of that, the objective of this research is to investigate whether the legislation for ruling urban land of social interest would not be a simulacrum of effectiveness to the Right to Housing and the Full City. The methodology used in this investigation included the bibliographic, documentary, qualitative and the descriptive research. This last one helped to demonstrate how the encryption of power takes place in the phenomenon under investigation. In its turn, the qualitative approach helped studying subjective aspects of social phenomena and human behavior occurring at a given time, place and culture, to support a careful analysis of the issues addressed in this text. The theoretical framework for the text (bibliographic approach) is the theory of encryption of the right that would solidify power, endorsed by the legal-political entities, who, by handling and controlling language, resignified word meanings. Thus, legal instrumentality based on technical characteristics, and the resignifications would indicate simulacrums in normative texts, whose objectives included the legitimization, neutralization and concealment of any meanings divergent from the hegemonic interests of the capital and the market. Results showed that the only way to reveal the hidden contents and the situation of those excluded from the policies of urban land regularization of social interest, and materialize the Right to Full Housing and the City, is the decryption associated with a change in assumptions of information, the effective participation and the ethical involvement.

Keywords: urban land regularization; hidden people; right to housing and the full city; encryption; gentrification.

LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1 Déficit Habitacional Urbano - Ano 2012 a 2019	44
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Déficit Habitacional Urbano por faixa familiar.....	46
Tabela 2 - Déficit Habitacional Urbano por faixa familiar.....	47
Tabela 3 - Ônus Excessivo com Aluguel.....	48
Tabela 4 - Inadequação Fundiária Urbana.....	49
Tabela 5 - Decisões Judiciais Tribunais- CUEM	96
Tabela 6 - Decisões Judiciais Tribunais de Justiça	98

LISTA DE QUADRO

Quadro 1 - Principais marcos normativos no contexto da moradia/regularização fundiária	83
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
APE	Associação de Poupança e Empréstimo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDC	Convenção sobre os Direitos da Criança
COHABS	Companhia de Habitação Popular
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CUEM	Concessão de uso especial para fins de moradia
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INOCOOPS	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
MBES	Ministério da Habitação e Bem-Estar Social
MCID	Ministério das Cidades
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
MP	Medida Provisória
NUI	Núcleos Urbanos Informais
NUJUP	Núcleo Jurídico de Políticas Públicas
ONU	Organização das Nações Unidas

PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROFAVELA	Programa Municipal de Regularização de Favelas
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURBe	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Especial
REURBs	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
SCI	Sociedade de Crédito Imobiliário
SCIs	Sociedades de Crédito Imobiliário
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TEP	Teoria da Encriptação do Poder
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
URBEL	Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	DIREITO À MORADIA E DIREITO À CIDADE PLENAS.	25
2.1	Encriptação de poder e o direito à moradia e à cidade plenas	25
2.1.1	<i>Sobre a Teoria da Encriptação do Poder</i>	25
2.1.2	<i>A encriptação do direito à moradia e ao direito à cidade plenas.....</i>	31
2.2	Direito humano fundamental à moradia plena.	35
2.3	A moradia nas grandes cidades	42
2.3.1	<i>A crise da moradia no Brasil.</i>	42
2.3.2	<i>Políticas públicas habitacionais.....</i>	51
2.4	O direito à cidade plena.....	55
2.4.1	<i>O direito à cidade: interferências históricas e conceituais.....</i>	55
2.4.2	<i>A construção do direito à cidade no Brasil</i>	59
2.4.2.1	Componentes do direito à cidade.....	64
2.4.2.1.1	<i>Princípio da função social da propriedade e da cidade</i>	64
2.4.2.1.2	<i>Princípio do direito à moradia plena.....</i>	70
2.4.2.1.3	<i>Princípio da gestão democrática e da cidadania plena</i>	71
3	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL (REURBs) E O PROCESSO DE GENTRIFICAÇÃO	75
3.1	Conceito de regularização fundiária plena	75
3.2	Do histórico fundiário no Brasil.....	77
3.3	Marcos legais da Regularização Fundiária Urbana no Brasil e seus simulacros de efetividade ao direito à moradia plena	82
3.3.1	<i>Da Lei do parcelamento do solo urbano federal.....</i>	84
3.3.2	<i>Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS</i>	87
3.3.3	<i>PROFAVELA- Programa Municipal de Regularização de Favelas</i>	91
3.3.4	<i>Instrumentos de regularização fundiária no Estatuto da Cidade</i>	94
3.3.4.1	Concessão de uso especial para fins de moradia- CUEM.....	95
3.3.4.2	Usucapião especial de imóvel urbano	97
3.3.5	<i>Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social e o direito.....</i>	100
3.4	Perspectivas sobre a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social.....	107
4	DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL SOB A PERSPECTIVA DO SIMULACRO AO DIREITO À MORADIA E À CIDADE PLENAS.....	112
4.1	Gentrificação	112
4.1.1	<i>Das teorias sobre o conceito de gentrificação.....</i>	114
4.1.2	<i>Da gentrificação na América Latina e no Brasil.....</i>	116
4.1.3	<i>A gentrificação como resultado de políticas públicas de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social.</i>	118
4.2	Gentrificação e a Encriptação da Política de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social	122
4.3	A utopia da cidade legal para todos	125

4.4	A Encriptação pelo REURBs e o Simulacro do Direito à Moradia Plena e à Cidade Plena.....	128
5	CONCLUSÃO	134
	REFERÊNCIAS	139

1 INTRODUÇÃO

“Tomara que chova três dias sem parar. A minha grande mágoa é lá em casa não ter água. Eu preciso me lavar”.
(TOMARA..., 2020).¹

A epígrafe deste capítulo, versos de uma marchinha composta para o carnaval brasileiro de 1951, já, naquele ano, denunciava a falta de urbanização e a subsequente carência da moradia plena, porquanto espelhava a ausência do saneamento básico garantido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988).

Irônica e humoristicamente, os compositores revelaram a falta da água para os procedimentos mínimos relativos à saúde, higiene e alimentação. Os versos da marcha denunciam, ainda, que a espera pela água já se alongava para além dos níveis suportáveis, e que o morador do local já estava desesperançado de receber o “benefício” (“De promessa eu ando cheio...”).

A interjeição “Tomara”, que significa grande vontade de que algo se realize, se concretize ou aconteça, e cujo sinônimo é oxalá, e outro exemplo seria “tomara que caia” (TOMARA, 2022) utilizada pelos compositores clama a Deus para que fizesse chover e enviasse a água para solucionar um problema social que constitui obrigação dos governos. Resta por óbvio que já vem de longa data a necessidade de se implantar um processo de urbanização das cidades brasileiras, visando a moradias e cidades plenas.

Historicamente, o processo de urbanização no Brasil passou pelo êxodo rural a partir dos anos 1960, período em que de forma exponencial, a população rural migrou, para as zonas urbanas, principalmente, para grandes cidades e metrópoles brasileiras.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), em 1960, cerca de 45 % da população brasileira viviam nas grandes cidades brasileiras; em 2000, 81% e, em 2010, aproximadamente 84,35%.

¹ Letra da canção: “Tomara que chova três dias sem parar; tomara que chova três dias sem parar (refrão). A minha grande mágoa é lá em casa não ter água. eu preciso me lavar. De promessa eu ando cheio, quando eu conto a minha vida, ninguém quer acreditar. Trabalho não me cansa, o que cansa é pensar que lá em casa não tem água, nem prá cozinhar.” (TOMARA..., 2020).

A falta de planejamento para a construção de cidades é característica marcante do Brasil desde o seu período colonial. A maioria das cidades brasileiras surgiu e cresceu sem qualquer preparação, organização ou estruturação efetivas. A consequência direta dessa falta de planejamento urbano foi seu impacto nas ações públicas nas cidades, o que gerou um déficit considerável de habitação, transporte, infraestrutura e saneamento, que têm causado problemas de mobilidade, entre outros, e, conseqüentemente, interferindo na qualidade de vida das pessoas. Constitui, pois, um dos males da sociedade atual, e a ser enfrentado por todos os níveis dos governos do país.

Como resultado, atualmente, as cidades apresentam um cenário das mais diversas ordens de conflitos urbanísticos, ambientais e sociais. Afinal, é nas cidades que os seres humanos se aglomeram e vivem, lado a lado com enxurradas, inundações e deslizamentos de encostas, convivendo com a falta de estrutura urbana e o acesso ao básico fundamental para a sua existência, que acabam por eliminá-la. É fato, portanto, que a falta de planejamento na construção das cidades, ou um processo de urbanização desordenado estão diretamente relacionados à exclusão social, à degradação ambiental e à conseqüente violação de inúmeros direitos fundamentais.

Na contramão desses fatos, os direitos fundamentais sociais são garantidos pela CRFB/1988 e eles incluem o Direito à Moradia e à Cidade plenas. Nesta tese, trabalhei com estes direitos em seu sentido pleno, por entender que o direito à moradia não se resume a estar sob um teto com paredes, e nem que o direito à cidade se limita a um espaço coletivo para se viver o hoje. Tratei da moradia plena como um direito humano individual que se configura pela acessibilidade à infraestrutura e aos serviços básicos, pelo custo acessível para a habitação, pela segurança jurídica da titularidade dominial e pela possibilidade de acesso a um local onde prevaleçam a preocupação por um projeto urbanístico que contemple um meio ambiente sustentável, propicie lazer e difunda a cultura.

Viver em uma Cidade Plena é um direito humano coletivo que diz respeito tanto a quem nela hodiernamente reside quanto às futuras gerações. É um compromisso ético e político de defesa de um bem comum essencial a uma vida plena e digna, em oposição à mercantilização dos territórios, da natureza e das pessoas.

Enfatizo que os Direitos à moradia e à cidade plenas são intercambiáveis; um se atrela ao outro, no sentido de que a garantia do direito à moradia plena é

fundamental para que se possa ter o direito à cidade plena. Do mesmo modo, será através do direito à cidade plena que um cidadão poderá ter o direito à moradia plena.

Discuto nesta tese, também, outro conceito essencial, o de gentrificação, discorrendo sua origem e seu processo de ocorrência.

De modo sumário, gentrificação é um termo para se referir a um processo de segregação socioespacial utilizado como forma de expulsar de sua região uma população com renda econômica mais baixa, sob a alegação de uma futura valorização econômica desta região e o subsequente aumento médio do custo de vida desta localidade, que aquele povo não poderia sustentar.

O posicionamento que assumo nesta tese tem como suporte minha trajetória profissional de mais de vinte anos como consultora ambiental e urbanística, Secretária Municipal de Meio Ambiente e como representante do Ministério Público Estadual há mais de doze anos, nos conselhos ambientais municipal e estadual, nos Conselhos do Plano Diretor e de Desenvolvimento Urbano. Nestas atividades, tive, e tenho, a chance de perceber o Direito com uma visão transdisciplinar, no que tange à efetividade das políticas públicas sociais associadas ao urbanismo e ao meio ambiente. Foi associando a atividade prática à visão transdisciplinar e à observação atenta das pessoas diretamente envolvidas nestes processos, que emergiu em mim uma inquietude, principalmente ao constatar que as políticas públicas de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURBs) são legalizadas com o propósito de encriptar o poder e simular o direito à moradia e cidade plenas, para aqueles que o próprio direito tornava invisíveis, ou seja, os possíveis beneficiários da norma, a população de baixa renda.

Sustento, nesta pesquisa, que o direito - a norma jurídica -, é instrumento utilizado para neutralizar significados. Defendo, ainda, que o direito, por meio da encriptação do poder, cristaliza os significados de REURBs, em favor de atores sociais incrustados no poder público. E são os dizeres dos direitos fundamentais que acabam por tornar a população de baixa renda em povo oculto.

Resta por óbvio que existem formas de encriptação do poder inseridos pelas diversas características de uma sociedade liberal, sendo este fato muito contundente e destacado no direito. A construção de simulacros e a sinédoque do povo decorrem de vários processos de encriptação que acontecem simultaneamente.

Nesta tese, limito-me a analisar a encriptação que ocorre no contexto do direito à moradia e cidade plenas. E, para explicar o simulacro, discorro as legislações e

políticas de REURBs, das quais faço uma análise a partir da legislação da Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) do Recife, o PROFAVELA de Belo Horizonte, MG, dos instrumentos urbanísticos de regularização fundiária de interesse social do Estatuto da Cidade, finalizando nas legislações federais, a Lei 11.977/2009 (BRASIL, [2022d]) e a Lei 13.465/2017 (BRASIL, [2022e]), a REURBs.

Quando analiso as legislações supracitadas, minha intenção é comprovar que cada política pública, ou cada plano governamental habitacional nada mais são que uma modelagem já existente historicamente que configura o simulacro de efetivação dos direitos fundamentais. Ademais, busco demonstrar que, apesar de anos e anos de normas que se mostram preocupadas com o problema social da moradia e controlam o procedimento administrativo da regularização fundiária, o que, na verdade, revelam é a encriptação do poder pelo próprio direito que, em uma análise superficial, trazem a ideia de efetivação do direito à moradia e cidade plenas, mas, de fato desnudam a real intenção do direito, isto é, neutralizar as necessidades sociais e ocultar o povo destacado pela norma.

A regularização fundiária de interesse social é aplicável aos Núcleos Urbanos Informais (NUIs) ocupados predominantemente pela população de baixa renda, as classes menos favorecidas. A característica significativa é ser uma população de baixa renda, tendo em vista as isenções e particularidades deste tipo de regularização e a baixa renda, definida neste texto, como a da população que perceba entre 0 e 3 salários mínimos mensais.

Assim, tendo o direito fundamental à moradia e à cidade plenas, como objeto de análise, o processo histórico de ocupação do espaço urbano e as políticas públicas de regularização fundiária já existentes no Brasil, que revelam uma única roupagem independente do público e do local a que se destinam, caracterizando-se como um instrumento de mercado, e mais, desconsiderando seu potencial plural como política urbana e social, embasaram a formulação do seguinte problema: as políticas de REURBs concretizam a inserção social de uma população menos favorecida economicamente. A esta altura, uma questão se posta: seriam elas um instrumento encriptador forjado pelo direito com a função de neutralizar a pluralidade social?

Este problema, bem como o questionamento feito estimularam o levantamento das seguintes hipóteses:

- a) as políticas públicas de REURBs historicamente representam a encriptação do poder tendo como apoio o capital econômico e a ótica de valorização da terra, ocultando, assim, a população de baixa renda, a real beneficiária;
- b) tendo em vista a centralidade do direito na formação e estruturação das políticas de REURBs, a encriptação do poder realizada pelo direito usa o simulacro do Direito à Moradia e à Cidade Plenas para reafirmar e manter o povo oculto; e
- c) os programas de REURBs acabam por propiciar o processo de gentrificação, pois o povo oculto pensado para o Reurbs, na prática, não consegue fazer parte deste discurso, seja pela análise do direito, seja pelo envolvimento e pela participação nos programas, assim, acabando por gerar um não pertencimento no processo e na tomada de decisão, levando-se em conta que uma verdadeira corrida da REURBs estaria por vir.

A metodologia desta tese incluiu as pesquisas bibliográfica, documental, qualitativa e descritiva. Na bibliográfica, compilei e estudei teorias, doutrinas e o pensamento de autores eminentes, insígnias autoridades, e de outras renomadas figuras do cenário do Direito, além de artigos, teses e dissertações, entre outras fontes.

Por sua vez, na pesquisa documental, que se pauta pela natureza das fontes, empreendi uma investigação em documentos oficiais, material que não recebera tratamento analítico anterior, no que tange ao meu tema, pelo menos não sob o prisma que abordei nesta investigação, como Constituições brasileiras, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, Regularização Fundiária Urbana (REURB), REURBs, Regularização Fundiária Urbana de Interesse Especial (REURBe), entre outros, com o objetivo de melhor descrever os conteúdos que apresentassem subsídios à minha investigação.

Em relação à abordagem do problema, selecionei a pesquisa qualitativa, por ser esta uma pesquisa que subsidia estudar aspectos subjetivos de fenômenos sociais e do comportamento humano, ou seja, por tratar de fenômenos que ocorrem em determinado tempo, local e cultura, com o intuito de subsidiar uma análise criteriosa dos temas abordados no trabalho. Tal método ainda viabiliza o trabalho com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, desejos, valores e atitudes, espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos, o que envolve

nuances não quantificáveis por si só. Foi, ainda, uma pesquisa de caráter exploratório e subjetivo que exigiu análise direta entre o pesquisador e o objeto de estudo.

A pesquisa se orientou, também, pelo método hipotético-dedutivo, e sugere uma resposta a um problema existente no fenômeno estudado, a saber, a existência de um simulacro do direito à moradia e à cidade. A pesquisa tem por *design* a observação e faz a coleta e a análise de dados, tentando não influenciar o fenômeno estudado.

Finalmente, a metodologia utilizada também pode ser caracterizada como descritiva, porquanto buscou demonstrar como ocorre a encriptação do poder no fenômeno pesquisado.

Com base na metodologia utilizada e o quadro teórico selecionado e discutido, procedi à análise de conteúdo, dividida, conforme sugere Bardin (2011), em pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados.

As unidades de observação que utilizei incluem, especialmente, a legislação que aborda temáticas de direito à moradia, direito à cidade e a legislação fundiária, bem como a literatura de destacados doutrinadores que tratam destes temas.

A coleta de dados se pautou pela seleção da legislação e das doutrinas específicas sobre o tema. Escolhi como técnica para analisar os dados a abordagem do conteúdo pela enunciação, vez que, com o tratamento da legislação como sendo composta por enunciados, é possível entender o processo de construção da lei, e não somente o ato legal. De acordo com Bardin (2011), se o discurso for perspectivado como processo de elaboração no qual se confrontam as motivações, os desejos e investimentos do sujeito impostos pelo código linguístico e pelas condições de produção dos enunciados dos citados textos, então, a análise por meio da enunciação seria a melhor via para se alcançar o que eu procurava.

O trabalho também se enquadra na linha de pesquisa Estado, Constituição e Sociedade no Paradigma do Estado Democrático de Direito, tratando do direito fundamental social à moradia, temática disposta na CRFB/1988.

Partindo das premissas da Teoria da Encriptação do Poder (TEP), deduzi que a dominação patriarcal ocorre por meio de sequestro do poder do povo, titular absoluto do Poder Constituinte Originário, consiste em um simulacro de direito. Encriptar é simular o poder conferido democraticamente. Assim, na TEP, existem conceitos encriptados visíveis, mas que se tornam incompreensíveis em razão de estarem ocultos pelas formas de encriptação. A emboscada, armadilha ardilosa ao poder do

povo segue uma lógica simples: tornar o povo soberano, devolver a soberania à norma, desativar o povo dentro da norma, capturar sua energia na legalidade, negar seu acesso à linguagem e expulsar seus corpos para a máquina trituradora do mercado.

Outro ponto de destaque do TEP refere-se aos modelos transcendentais ocultos de unidade e de identidade que consistem em estruturas que subjuguem as diferenças e criam uma falsa sensação de pertencimento, quando, na verdade, hierarquizam os grupos e qualificam quais podem e quais não podem participar desse mundo. Assim, o povo oculto é aquele que não consegue efetivar os elementos democráticos do estado e que, nesta tese abrange a população de baixa renda, os excluídos do acesso à moradia e à cidade plenas.

E por fim, a criação de um mundo simulado, através de um simulacro da realidade e da democracia no qual os significados são transmutados e ressignificados para que, os excluídos não tenham acesso à verdade e, assim, não possam retornar e exercer o poder que lhes foi sequestrado.

Assim, destaco que não desconheço que já se discute a exequibilidade das políticas públicas sociais, da efetividade ou não dos programas de regularização fundiária e qual é o real papel do poder executivo na redução do déficit habitacional pelos pesquisadores do planejamento urbano.

Na presente tese a originalidade e o ineditismo necessários estão na análise das legislações de regularização fundiária de interesse social, do direito à moradia e a cidade plenas, e também, dos instrumentos do direito urbanístico, que ainda são insuficientemente discutidos. Percebo pouca preocupação na esfera das estruturas curriculares dos cursos jurídicos com as temáticas urbanísticas. Os planejadores urbanos se debruçam sobre esta temática. O mesmo deveria ser feito na área jurídica. O tema regularização fundiária, cidades sustentáveis ainda é, por nós, novo e pouco explorado. Assim, qualquer abordagem carrega um pouco de novidade.²

Outro ponto de inovação neste texto é que analiso a REURBs e os direitos fundamentais à moradia e à cidade plenas com fundamento na TEP, especialmente na condição do simulacro e do povo oculto. Sob este prisma, as políticas públicas e as normas legais de REURBs seriam mais uma engrenagem de um sistema que

² Parágrafo inserido conforme recomendação dos membros da pré-banca de doutorado para destacar a originalidade e inovação da tese.

centraliza o poder econômico, mantendo um sistema capitalista que simula a intenção de redução do déficit habitacional, por meio dos programas de regularização fundiária, e conseqüentemente, simula a inserção do povo oculto a norma.³

Assim, apresento neste texto uma visão sobre os programas de regularização fundiária, encabeçada pelo TEP: a necessidade do simular a participação e a preocupação com a inclusão social da população de baixa renda, uma vez que ocultaria estas pessoas da REURBs de forma estratégica e intencional. E ainda pontuo, que o conceito de regularização fundiária não se altera com as mutações legislativas. Ou seja, simula-se a edição de novas normas, alteração da roupagem externa, mas o sentido e a real intenção continuam os mesmos: simular a efetividade das REURBs mantendo os reais beneficiários ocultos na norma.⁴

Isso posto, e com a intenção de responder aos questionamentos propostos e discutir as hipóteses e o problema apresentado, estruturei minha tese em cinco capítulos.

No primeiro capítulo, a Introdução, apresento meu objeto de estudo, contextualizando-o no tempo histórico, apontando que ele é um estudo ainda não abordado anteriormente, e por isto, revestido de certo ineditismo. Discuto a situação em que se encontra o tema atualmente, abordando o tratamento que lhe é dispensado pelo Poder constituído e pelo Direito, com enfoque específico sobre as classes com baixa renda, beneficiários legítimos que são, tendo sempre em mente a inobservância de seu acesso à moradia e cidade plenas, o que lhes conferiria a convivência independente, harmoniosa e digna.

Ainda no mesmo capítulo, concisamente descrevo as razões que justificaram minha escolha pelo tema desta tese. Na sequência, defino os objetivos para a pesquisa, e discorro a metodologia que utilizei para desenvolvê-la. A seguir, apresentei a estrutura do trabalho, discorrendo sinteticamente sobre os conteúdos de cada capítulo.

O segundo capítulo, intitulado Direito à Moradia e à Cidade Plenas, tem por objetivo apresentar e discorrer sobre o direito fundamental à moradia plena, seus

³ Parágrafo inserido conforme recomendação dos membros da pré-banca de doutorado para destacar a originalidade e inovação da tese.

⁴ Parágrafo inserido conforme recomendação dos membros da pré-banca de doutorado para destacar a originalidade e inovação da tese.

aspectos históricos, e historicamente relatando a crise da moradia no Brasil, que não é recente, e analisando a efetividade das políticas públicas habitacionais que os governos tentaram implementar no Brasil. Associado ao direito à cidade plena, discuto as interferências históricas e conceituais da construção do direito à cidade plena no Brasil, e os componentes essenciais do Direito à cidade. Por fim, neste capítulo, apresento a TEP e analiso sua interferência no Direito à Moradia e à Cidade Plenas.

No terceiro capítulo, REURBs e o Processo de Gentrificação, apresento e discuto o conceito de regularização fundiária, narro o histórico fundiário no Brasil e seus marcos legais, conceituo o termo gentrificação, analiso suas origens, características, e mostro como esse processo se apresenta, após a REURBs.

O quarto capítulo, REURBs sob a Perspectiva do Simulacro ao Direito à Moradia e a Cidade Plenas, destaco como os programas de REURBs são de tal modo inefetivos, que acabam por contribuir com o processo de gentrificação, discuto sobre a utopia da cidade legal para todos, e, por fim, analiso a Reurbs como simulacro ao Direito à Moradia plena.

Por fim, o capítulo 5, a Conclusão, procedo a uma síntese crítica de pontos e aspectos apresentados na tese, assim como retomo dados e argumentações que conduzem à conclusão de que o direito, a norma jurídica, naturalmente, tem a função de encriptar o poder em um estado democrático e soberano e que é exatamente esta ruptura que um dia poderá fazer com que o povo oculto seja descriptado para uma efetivação factível do Direito à Moradia e à Cidade Plenas.

Insta destacar que minha escolha por redigir minha narrativa na primeira pessoa do singular se deve ao fato de meu texto apresentar meu posicionamento crítico, pessoal e individual e ser alicerçado em leituras pertinentes às teorias críticas do discurso. Recai, pois, sobre meus ombros a total responsabilidade sobre as ideias nele dispostas, analisadas e defendidas. Tal decisão não foi tomada nem aleatoriamente, nem isoladamente, porquanto emergiu de debates e discussões realizados no Núcleo Jurídico de Políticas Públicas (NUJUP), e foi resultante de opção conjunta com colegas de doutorado e com minha orientadora.⁵

Outra consideração sobre meu texto é pertinente à formatação, no que tange às citações de textos normativos, as quais disponho, propositalmente, em notas de

⁵ Parágrafo inserido conforme recomendação dos membros da pré-banca de doutorado quanto ao uso da primeira pessoa na redação da tese.

rodapé, evitando, assim, utilizar citações diretas muito longas, e enfadonhas, no corpo do texto.

Outra decisão de caráter formatacional se refere ao quadro teórico de minha tese, o qual eu não contemplei em um capítulo isolado, geralmente o segundo conforme as Normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), porque optei por delineá-lo e discuti-lo ao longo do e no caminhar do corpo do texto, porque meu tema favorece, ou eu diria quase exige, uma abordagem trans e interdisciplinar. Referido quadro opera como sustentação à discussão sobre meu objeto de estudo, à solução do problema proposto e às discussões sobre as hipóteses levantadas, utilizando, principalmente, a Teoria da Encratação do Poder pelo direito (TEP) elaborada pelo colombiano Sanín-Restrepo.

Isso posto, no capítulo seguinte, discorro o direito fundamental constitucional à moradia plena.

2 DIREITO À MORADIA E DIREITO À CIDADE PLENAS

2.1 Encriptação de poder e o direito à moradia e à cidade plenas⁶

Esta pesquisa se norteia pela *Teoria da encriptação do poder*, de autoria de Sanín-Restrepo e Araújo (2020). Assim sendo, nesta subseção, procedo a uma breve análise desta teoria, e a relaciono com o Direito à Cidade Plena e à Moradia Plena, com a finalidade de demonstrar as associações entre as normas que analiso e o supracitado marco teórico, além de apresentar as implicações da aplicação da teoria na temática desta tese.

2.1.1 Sobre a Teoria da Encriptação do Poder⁷

Sanín-Restrepo (2016) compreende poder como sendo *potentia* e como *potestas*. O primeiro seria inerente à existência, àquele que não possui requisitos e hierarquias para ser exercido. O segundo, por sua vez, seria um meio de consumir, subtraindo para si diversos poderes e criando condições, qualificações e restrições para o exercício de poder, a fim de se manter em situação hierarquicamente superior (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020). Assim, *potestas* seria a condição para se exercer o poder que, por sua vez, requer qualificação. Existe a necessidade de se nomear e hierarquizar o poder para o povo. Condição de existência para pertencer, a *potestas* decorre da encriptação do poder.

Como exposto por Sanín-Restrepo e Araújo (2020), encriptar (poder) é simular poder (democrático, constituinte) e proibir ou condicionar o ser enquanto colapsa a agência política (poder constituinte, resistência) dentro de estruturas fixas, finais transcendentais e sólidas. Na TEP, para Sanín-Restrepo e Araújo (2020), a situação ocorre da mesma forma: existem conceitos encriptados que são visíveis, mas se tornam ininteligíveis, incompreensíveis, em razão de estarem ocultos pelas formas de encriptação. Somente aqueles que possuem as características necessárias para pertencer podem participar.

⁶ O subcapítulo “Encriptação de poder e o direito à moradia e à cidade plenas” foi deslocado no texto do item 2.4 para o item 2.1 conforme orientação dos membros da banca de defesa do doutorado, por entenderem que a explicação e interligação da TEP com o direito à moradia e à cidade teria que integrar a tese no seu início.

⁷ Subitem adicionado conforme recomendação dos membros da pré-banca de doutorado para destaque da TEP.

Todos aqueles que não pertençam a esta elite são marginalizados nas suas demandas e na possibilidade de exercerem o poder que emana de si e de todos, este, compreendido tradicionalmente como poder que emana do povo (CANOTILHO, 2010), mas que lhes é sequestrado para viabilizar a manutenção desse sistema de exploração (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020).

A TEP desenvolvida pelo Sanín-Restrepo (2017), faz a análise e a reconfiguração de vínculos existentes entre temas diferentes, mas próximos, como política, direito, poder, democracia e diferença. Para tanto, o autor apresenta tais temáticas de forma holística, o que permite apresentar suas relações e as intervenções a que procedem entre si mesmas.

Para além dos significados ocultos, os autores elucidam que a encriptação não consiste apenas em ocultar o verdadeiro significado das variadas matérias, mas em ocultá-las de maneira que o significado se torne um não-significado ou uma absoluta falta de sentido. A encriptação do poder está diretamente atrelada à dominação pela linguagem. A compreensão de determinado aspecto do debate, ou a própria participação do sujeito na discussão apenas é possível caso apresente certas características e qualidades necessárias para tanto. E tais qualidades são definidas diretamente por aqueles que realmente possuem poder, aqueles que encriptam o poder. A criação de barreiras para o reconhecimento da linguagem, bem como a proteção de tais barreiras têm como finalidade impedir a comunicação que não seja realizada nos moldes definidos pelo modelo implementado. (SANÍN-RESTREPO, 2016, 2018)

Devido à sua inacessibilidade à linguagem, o povo oculto não possui representatividade, acesso às instituições e organizações, bem como vislumbra restritamente seu alcance aos direitos e às garantias fundamentais, haja vista que, como destacado por Sanín-Restrepo (2016), o próprio texto constitucional é encriptado e açambarca parte dessa estrutura que cria uma falsa sensação de pertencimento.

Consoante Sanín-Restrepo e Méndez-Hincapié (2018) esta encriptação, na prática, significa que o suposto conteúdo democrático contido dentro do direito é, na verdade, um simulacro, em razão de sua desconstrução, através da operacionalização do direito, seja através de textos normativos, seja através da prática jurídica. Segundo estes autores, a encriptação do poder presente no direito lesa todos os horizontes de possibilidades da efetivação da democracia.

A necessidade de adequação da pessoa às características definidas para que possam fazer parte do corpo político perpassa um modelo criado pelos reais detentores do poder, e é utilizado para criar modelos de comportamento, de discurso e da própria existência das pessoas.

Segundo Figueiredo (2022),

[...] a necessidade de adequação inerente ao modelo transcendente impõe a homogeneização, e realiza uma igualdade que ofende a diferença imanente – e, por isso, ofende a democracia, que só pode existir com o reconhecimento da diferença e das possibilidades que ela gera (FIGUEIREDO, 2022, p.118).

Para Sanín-Restrepo e Araújo (2020), um elemento para a encriptação é formado pela imposição de condições para pertencer ao mundo, ou seja, para que o sujeito possa ser parte do mundo é necessário que ele esteja dentro dos padrões preestabelecidos. Assim, fatores como classe social, raça e gênero, por exemplo, são utilizados para segregar e excluir todos aqueles que não cumprem as condições estabelecidas. Assim, a colonialidade é a proibição permanente do ser, pois a própria encriptação de poder é o que define a colonialidade.

Cumprе esclarecer que a colonialidade aqui é trabalhada por mim como um conceito de forma dominante de controle de recursos, trabalho, capital e conhecimento limitados a uma relação de poder articulada pelo mercado capitalista. Assim, por mais que tenha sido superado, a colonialidade continua presente nas mais diversas formas e, sobretudo, nos discursos reproduzidos e, também, produzidos cotidianamente na sociedade.⁸

Tais modelos, denominados transcendentеs, delimitam e formatam o próprio ser humano, e buscam, de forma autoritária, uma homogeneização forçada e a abolição da diferença para permitir a participação. A adequação ao modelo é condição para pertencer ao corpo social (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020). Neste sentido, Sanín-Restrepo e Araújo (2020) referem-se aos modelos transcendentеs ocultos de unidade e de identidade, que consistem em estruturas que subjagam as diferenças e criam uma falsa sensação de pertencimento, quando, na verdade, hierarquizam os grupos e qualificam quais podem e quais não podem participar desse mundo.

Por outro lado, tal igualdade forçada resulta em uma totalidade: seja ela “o povo”, “os cidadãos”, “os habitantes” ou “a população”. Porém, apesar de totalidade,

⁸ Conceito acrescentado de colonialidade conforme orientação dos membros da banca de defesa do doutorado.

não passa de uma sinédoque *pars pro toto*, a parte pelo todo –, apenas aquela adequada ao modelo transcendente o representa, ainda que com ele não tenha compatibilidade.

Nessa seara, Sanín-Restrepo e Araújo (2020) esclarecem que

[...]uma parte absolutamente arbitrária (pessoas brancas dentro de um estado-nação) define uma infinidade inatingível (povos marginalizados, migrantes forçados). O povo, como sinédoque, une uma parte que é o excremento da totalidade (simulada) e o que lhe falta para se tornar uma verdadeira totalidade. Como o excesso irrepresentável de democracias liberais, o povo oculto escapa de todas as formas de representação e simboliza o que existe além do representável (Sanín-Restrepo 2016, 19; 40). No entanto, o povo oculto precisa ser falsamente incluído para dar consistência à fantasia da totalidade (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020, p. 7).

Sanín-Restrepo (2016) destaca que todas as pessoas que ficam à margem, sem existir, ou seja, de exercer poder e se relacionar, são denominadas “povo oculto”. A questão em relação a esse grupo é que, embora ele não possua representatividade, para que o “todo” simulado, qual seja, “o povo”, exerça seu poder, faz-se necessária a existência de uma sensação de pertencimento que evite a insurgência desse grupo posto à margem.

Por fim, Sanín-Restrepo e Araújo (2020) destacam que outro elemento da teoria consiste na criação de um mundo simulado, um simulacro de realidade e democracia no qual os significados são modificados para que os excluídos não tenham acesso à verdade e não possam retomar e exercer o poder que lhes foi sequestrado. Esta estrutura é e está visível, mas, não pode ser acessada.

A democracia pensada em tal contexto é resolvida por uma totalidade excludente: a pequena parcela, que realmente possui direitos e é incluída por estar qualificada e possuir as características demandadas pelo modelo transcendente, atua em nome de toda uma massa invisível, o povo oculto, mas necessária ao reconhecimento de democracia.

Com a necessidade de participação e atuação popular que a própria democracia demanda, não é possível pensá-la deixando o povo à margem. Mas, é nesse ponto que se posta a grande questão da encriptação do poder: o “todo” chamado povo é necessário, mas sua grande parte fica oculta, e, por isto, não participando dos debates e das reais decisões políticas. Somente a elite que compõe o povo tem direitos e possibilidade de atuação, enquanto o restante da população é

considerado somente para garantir a própria democracia como governo do povo.

Para Sanín-Restrepo e Méndez-Hincapié (2018), aí se esconde a contradição da democracia ocidental moderna: o povo é necessário para a própria definição de democracia e ponto central de sua implementação. Porém, para realmente participar do debate político, o povo deve se enquadrar em certas características e condições o que dificilmente ele consegue. Assim, a democracia é, por natureza, excludente, afastando qualquer possibilidade de atuação da parcela de pessoas que não possui os requisitos para atuar. Destarte, a totalidade “povo” é necessária para justificar a democracia, mas, a grande maioria desse povo não pode atuar democraticamente.

A existência do povo oculto resulta na remoção de qualquer significado do conceito de democracia. Afastar toda a parcela do povo oculto redundaria no alijamento do próprio povo da atuação democrática, e, assim, remove o próprio demos do ideário democrático, tornando a democracia em uma dominação, e implementando a *potestas*, com a exclusão e marginalização de grande parte da população do debate (SANÍN-RESTREPO, 2016). O exercício realmente democrático demanda a possibilidade de atuação, sem qualquer condicionante, em uma celebração da diferença.

Nesse sentido, a TEP visa a descobrir a essência desse poder, que é utilizado para a dominação, bem como para possibilitar que, por meio da descriptação, esse sistema que exclui, subjuga e controla todos os diferentes, por meio das estruturas sociais e políticas nas quais a sociedade contemporânea se alicerça e transforma.

Em última análise, a própria existência é negada pela encriptação do poder e essa requer o poder, que deve ser reconhecido como uma relação social múltipla e diferente para cada um. A imposição de condições e requisitos para seu exercício acaba com a possibilidade das diferenças.

Sanín-Restrepo e Araújo (2020) postulam, que

[...]poder é existir, existir é o potencial de ser diferente e estar sempre em uma relação; essa relação não pode ter uma triangulação com um modelo transcendente que determine a relação ou, então, estamos diante da forma primordial de encriptação. Uma peculiaridade fundamental do poder, como compreendido pela teoria, é que as coisas não existem individualmente consideradas ou são dispostas de forma mágica em um lugar onde elas possam representar ou guiar a realidade, o que existe são relações múltiplas e heterogêneas entre coisas. A diferença é, por isso, a única condição de poder e, conseqüentemente, de mundo (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020, p. 5).

A agenda e o debate políticos (e, especialmente, a regularização fundiária,

objeto do presente estudo) são implementados por uma simulação do poder resultante da sua encriptação. Afastar o povo oculto da deliberação resulta na tomada de decisão por elites que compõem o povo e que o representam, porquanto adequadas ao modelo transcendente. A própria política é negada, vez que só pode existir quando a diferença imanente entre todos é reconhecida e celebrada (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020). E tal negação redundaria no afastamento da possibilidade de o povo oculto formular questões, direcionar o debate e propor alternativas para a sua própria vida. (SANÍN-RESTREPO; MÉNDEZ-HINCAPIÉ, 2018).

A própria CRFB/1988, por um lado, contempla os direitos da população, mas, por outro impede o acesso a tais direitos, o que constitui uma armadilha (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020). O suposto direito à cidade e à moradia são implementados por meio de expedientes técnicos e jogos de linguagem cujo resultado é a exclusão do povo oculto e a impossibilidade da realização da diferença e da conquista de tais direitos. Esta parcela da população é necessária para a formulação das próprias políticas públicas de moradia, mas é desconsiderada quando da busca por soluções, e como sujeitos de tais políticas.

Nesse sentido, a máquina de encriptação mais sofisticada da colonialidade é a ideia constitucional. Por meio dela, hierarquias (sociais, raciais e econômicas) são estabelecidas, os bens de uso comum são privatizados e a democracia é destruída em seu próprio nome, enquanto o capitalismo é instalado como a única verdade global. Por que a CRFB/1988 é a máquina mais perfeita? Porque reúne povo e democracia como agência e estrutura em uma engrenagem formidável e impenetrável (SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020, p. 7).

Todavia, quando considerada a TEP, percebe-se que esse povo possui uma representatividade que é simulada para atingir o objetivo de dominação. Assim, Sanín-Restrepo e Araújo (2020) destacam que, na realidade, o povo é apontado como soberano para que essa soberania seja, então, sequestrada dele. E a armadilha ao poder do povo, reitero, segue uma lógica simples: tornar o povo soberano, devolver a soberania à norma, desativar o povo dentro da norma, capturar sua energia na legalidade, negar seu acesso à linguagem e expulsar seus corpos para a máquina trituradora do mercado (SANÍN-RESTREPO, 2016, p. 40).

O povo oculto na colonialidade representa a exceção, e não cabe dentro da totalidade, por fazer parte de grupos minoritários como os dos indígenas, dos pobres e dos imigrantes. O mercado e o capital usam o direito para expulsar, excluir este povo

oculto. Assim, como totalidade, o povo não existe porque como totalidade este povo são todos, menos um. O Todo pela parte; sinédoque sinistra. Entretanto, que não se olvide de que esta totalidade tem que integrar este povo oculto, simulando o direito.

Metaforicamente, o povo oculto seriam os cidadãos que estão na greta, na fenda no fundo do vale. É o povo para qual o direito foi instituído, mas que não é visto, nem percebido. Na realidade, é um povo que deve ser esquecido, que está fora da totalidade, pois precisa se firmar por si mesmo. Reitero que, no presente trabalho, o povo oculto são os pobres, que possuem duas necessidades básicas, o direito à moradia e à cidade plenas, para efetivarem sua dignidade humana. Este povo é a exceção.

A esta altura, questiono: como integro este povo? O direito quis, em algum momento, integrar este povo?

Ratifico que a encriptação de poder se manifesta a partir da manipulação de elementos que compõem e definem o direito pela técnica jurídica. Nessa senda, Sanín-Restrepo (2016) enfatiza que a conjugação dos elementos pela tecnicidade jurídica imporia o funcionamento sobrevalorizado de alguns conteúdos ocultos no e pelo direito, definindo, previamente, que aspectos normativos seriam efetivos ou inefetivos.

As normas já são pensadas e surgem para a sociedade com estes elementos previamente definidos. Constituem elementos e fontes tradicionais do direito os textos normativos, a jurisprudência e a doutrina. As normas jurídicas referentes aos programas de REURB são a demonstração da encriptação de um poder que tem a clara, talvez não tão clara assim, função, de manter este povo oculto sob a ótica do mercado, da colonialidade. Nitidamente, para mim a relação entre direito e colonialidade parece direta.

Como exemplo dessa realidade, posso mencionar a CRFB/1988, a qual determina que a propriedade tem que cumprir sua função social, e que o direito à moradia plena deve se efetivar sob uma ótica urbanista e inclusiva (BRASIL, [2022a]). Apesar disso, o texto constitucional inclui apenas formalmente o direito à moradia, postergando para o futuro a função de garantir esse direito materialmente.

2.1.2 A encriptação do direito à moradia e ao direito à cidade plenas

Até a este ponto de minha tese, argumentei sobre a compreensão de ambos

os Direitos à Moradia Plena e à Cidade Plena como fundamentais para a concretização da dignidade humana, ou, pelo menos, a proposição do “dever ser”, e não o que tem sido, ou é.

O Direito à Moradia Plena compreende a conjugação de um local para residir associado a outras condições necessárias para a existência humana com segurança, infraestrutura de qualidade e localização condizentes. O Direito à Cidade Plena é humano e coletivo, e diz respeito tanto a quem vive nas urbes (do etrusco Urbs) hoje, quanto às futuras gerações. É um compromisso ético e político de defesa de um bem comum essencial a uma vida plena e digna em oposição à mercantilização dos territórios, da terra, da natureza e das pessoas.

Entretanto, a concretização destes princípios fundamentais, por intermédio dos programas de REURB social, não se torna possível, impossibilidade gerada não apenas pela própria existência do simulacro do Direito à Moradia e à Cidade Plenas, mas, também, pela encriptação do poder por meio dos programas de regularização fundiária que reconfigurariam os significados urbanísticos e sociais, privatizando-os, e, cada vez mais, tornando a cidade um mero produto.

Destarte, a encriptação de poder com os programas de REURBs simula a possibilidade de que, um dia, os direitos à moradia e à cidade plenas em legislações figurativas venham a ser atingidos, em decorrência da estrutura de poder corrompida e parcial construída dentro da norma jurídica. Encriptação significa, portanto, ocultamento, o escamoteamento, de poder desproporcional, em favor da economia de mercado.

Para Sanín-Restrepo e Méndez-Hincapié (2018), na prática, esta encriptação significa que o suposto conteúdo democrático do direito é, na verdade, um simulacro em razão de sua desconstrução perpetrada pela operacionalização do direito, seja através de textos normativos, seja por meio da prática jurídica. No entender destes dois autores, a encriptação do poder presente no direito aborta todos os horizontes de possibilidades da efetivação democrática.

A encriptação do poder está incrustada na regularização da terra, desde os primórdios da colonização brasileira, até os dias atuais, e revestida de uma lógica eterna do mercado imobiliário. Tal lógica se estende ao valor atribuído à propriedade, em uma atividade financeira de compra e venda, e até mesmo, em um contrato de aluguel. Os direitos à moradia e à cidade plenas são fundamentais, entretanto, quase que de forma absoluta, estes direitos se resumem ao direito de titularidade da terra

que encripta o poder, em favor da economia de mercado, aspecto que se sobrepõe aos demais direitos.

E quais seriam as pessoas pertencentes aos programas de REURBs? O próprio direito define como regularização fundiária aplicável aos NUIs ocupados predominantemente por população de baixa renda, aqueles declarados em ato do Poder Executivo municipal. São os excluídos social e economicamente. A população de baixa renda, devido à sua precária condição financeira (classe socioeconômica), constitui o grupo dos excluídos. É a população que recebe entre 0 e 03 salários mínimos, que, como demonstrei em capítulo anterior, é o percentual da população que mais deveria ser beneficiada, mas, estranhamente, é justamente a ela que o menor percentual dos programas de regularização fundiário é destinado.

O que consegui constatar foi que, com base na ideia de encriptação de poder pelo direito, que se manifestaria em simulacros do direito, neste texto os Direitos à Moradia e à Cidade Plenas, permaneceu-se em um eterno pensamento de que “um dia iremos concretizar os programas de REURBs”, pela insistência do campo jurídico em tentar produzir as mesmas respostas aos mesmos problemas, o que segregou todos em um espaço vazio, em um cenário de busca constante pelo correto, que, parece, jamais será alcançado.

O povo marginalizado, e que não consegue efetivar os elementos democráticos do estado, compreende, como já explicitiei, a população de baixa renda, os excluídos ao acesso à moradia e à cidade plenas, que ficam à margem da sociedade e da vida, sem capacidade de existirem, exercerem o poder e de se relacionarem. Destaquei anteriormente que Sanín-Restrepo (2016) denomina que todas as pessoas que vivem sob estas condições são o “povo oculto”. A questão em relação a este grupo é que, embora o povo oculto não possua representatividade, para que o “todo” simulado, qual seja, “o povo”, exerça seu poder, é necessária a existência de uma sensação de pertencimento que evite a insurgência desse grupo posto à margem.

No processo de inclusão social dos programas de REURB, os excluídos social e economicamente sempre tiveram a atenção do estado. E não há como negar isso, em que pese ser esta atenção simulada pela manipulação dos conceitos e das reais intenções. Basta observar as legislações, desde a década de 1960 até as mais atuais, as de 2017. E a pergunta que me vem à mente é: até quando iremos perseguir estes programas sociais?

Seja através dos processos higienistas, seja através da desfavelização, ou até

mesmo das iniciativas de reurbanização de áreas, a essência de todas as iniciativas sempre foi a necessidade de valorização da terra. Sob a ótica de mercado, a terra possui alto valor comercial e, como ensina Lefebvre (2008), ela vale pelo valor de troca e não pelo valor de uso.

O Poder presente nos programas de regularização fundiária sempre neutralizou, e continuará a neutralizar, a dimensão urbanística do direito à moradia e cidade plenas, privilegiando o direito ao patrimônio e a mercantilização da terra, trazendo como consequência a exclusão social. Os programas se postam como um mundo, simulado, de democracia e cidadania, mas que não se concretizam, nem por meio da lei e nem por meio das ações públicas.

Quando discorro a encriptação do poder nos programas de I REURBs, fica claro, nas próprias legislações as possibilidades que estas leis oferecem ao povo para participar “ativamente”, “democraticamente” dos programas de regularização, seja através da composição dos conselhos/comitês, seja através do envolvimento nas políticas públicas de planejamento urbano. Fica evidente, com base na TEP, que o modo mais eficiente de desativar demandas políticas e sociais de relevância é permitir-lhes um espaço na legislação, mas atirá-las na invisibilidade das regulações administrativas.

Araújo (2018) propugna que existe uma eficácia social mínima a ser levada em consideração, para que essa norma não exista meramente no plano simbólico. Dessarte, a despeito dos infindáveis esforços, por todo o Brasil, dos movimentos sociais pela moradia que lutaram e ainda lutam pela efetivação do direito à moradia e à cidade plenas e, também, da existência de múltiplos programas sociais para a erradicação desta demanda nos questionamentos, tais legislações, programas e políticas públicas habitacionais não têm a finalidade de desfocar a agenda da referida minoria.

Sanín-Restrepo e Araújo (2020), apontam a existência de um sistema de dominação e exploração que se estrutura, molda e se mantém no tempo, por meio da criação de um simulacro de realidade no qual existe a falsa sensação de pertencimento e unidade, mas os interesses de apenas um grupo, o dominante, são considerados na tomada de decisão. Este grupo nada mais é que a tendência hegemônica de concretização das políticas urbanas, voltadas para a satisfação dos atores do mercado financeiro.

Assim, o direito à moradia e o direito à cidade, elementos fundamentais para

uma existência digna no espaço urbano, tornam-se o fundamento para a promoção de políticas públicas que produzem o efeito contrário, ou seja, que potencializam a cidade produto (LEFEBVRE, 2008).

É necessário, neste ponto, que eu frise que o momento político, histórico e social da formulação da CRFB/1988, era de transição de um regime autocrático para um democrático, situação que não se pode esquecer, quando da análise do texto, sob o risco de se deixar reconhecer a importância da referida Constituição para o Brasil.

A crítica às legislações e aos programas de REURBs, nesta tese, é proposta no intuito de observar a manutenção de uma estrutura de dominação, da manutenção dos direitos pela ótica do capital, da cidade como produto, mas, é inegável que a CRFB/1988 é um marco que representa a desvinculação do regime autocrático e a formalização de valores democráticos e, por essas razões, deve ser celebrada.

Isso posto, abordo, no capítulo 3, a seguir, a evolução histórica e legislativa dos processos de regularização fundiária implementados, ou pelo menos uma tentativa de implementação, enfocando a REURBs, e como estes processos, até o presente momento, não foram bem-sucedidos em efetivar plenamente o direito à moradia e, conseqüentemente, nem o direito à cidade, criando um simulacro de efetividade.

2.2 Direito humano fundamental à moradia plena

A moradia desempenha papel fundamental na vida do ser humano, porquanto engloba os conceitos de proteção, acolhimento, intimidade e segurança, o que implica ter um imóvel, a localização da casa, um endereço e todos os elementos externos que têm impacto direto na saúde, na qualidade de vida, e no acesso a oportunidades de desenvolvimento referentes à educação, cultura, ao lazer e emprego. Sob este prisma, moradia, direito constitucional fundamental possui uma significância que vai além do mero acesso a uma residência. A moradia interfere, diretamente, na relação da pessoa com a cidade e outros aspectos como o pertencimento, a dignidade, valoração e participação são determinantes para a concretização do Direito à Moradia Plena.

No entender de Alécio e Fachin (2019), quando se elenca a moradia como um bem intrínseco à vida humana, eleva-se a discussão a patamares mundiais, visto que a realidade atual de várias nações demonstra que um grande número de pessoas não possui um local para morar, e, para agravar ainda mais esta situação, se elas têm onde habitar, nem sempre é um lugar para morar de forma plena.

Oportuno diferenciar as palavras moradia e habitação, porque, embora possam parecer semelhantes, não são sinônimas. A habitação é elemento material, concreto, uma casa, a construção material, o imóvel, local físico de abrigo. O conceito de moradia é abstrato, subjetivo, pois atrelado ao pertencimento, ao reconhecimento do local, à morada, meu lar, indubitavelmente, um termo que remete à intimidade, a uma conexão de ordem interna própria do ser humano.

Souza (2013) destaca que, no caso da habitação, o enfoque é o local, o bem imóvel, ou seja, o objeto *verbi gratia*, porque se pode exercer a habitação em hotéis, apartamentos, casas de praia, em *flats*, entre outros. Já o conceito de moradia, pensado sob um olhar subjetivo, é o exercício da moradia, próprio da pessoa, inerente a ela, portanto, é dever de outrem, não só do estado, mas também de quem por ele atua, facilita ou representa, possibilitar o exercício da moradia à coletividade.

A distinção entre os termos moradia e habitação fica clara, quando se utilizam os enunciados “lar doce lar”, na qual a palavra lar se refere à moradia e não à habitação (casa). Casa (habitação) é o lugar onde as pessoas entram para dormir, usar o banheiro, comer, de onde temos pressa para sair e retardamos a hora de voltar. O lar (moradia) é o lugar onde os membros da família anseiam por nele estar, onde refazem suas energias, alimentam-se de afeto e encontram o conforto do acolhimento. (COLÉGIO MONTE-SIONENSE, 2022). “A moradia (lar) será onde está o coração”.⁹

Nesta tese, trabalho com o sintagma “Direito Humano Fundamental à Moradia Plena”, pois a Direitos Humanos indica aqueles protegidos no âmbito do Direito Internacional, ao passo que Direitos Fundamentais seriam os reconhecidos, positivados e protegidos por um Estado. Corroborando meu posicionamento sobre as supracitadas expressões, Sarlet (2006) destaca que, em que pese serem ambos os “direitos humanos” e “direitos fundamentais” comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem procedente, para a distinção entre elas é que “direitos fundamentais” se aplicam àqueles reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinada Nação, enquanto “direitos humanos” guardam relação com e se inserem em documentos do direito internacional, por se referirem àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal para todos os povos e tempos.

⁹ *Home will be where the heart is*. Versos da canção *Home* do musical *Beauty and the Beast* (*A bela e a fera*), uma composição musical de Alan Menken, com letras da dupla Howard Ashman e Tim Rice.

Aqui cabe uma distinção entre moradia adequada e moradia plena. A moradia adequada é aquela que tem que apresentar boas condições de proteção contra frio, calor, chuva e, também, contra ameaças de incêndio, inundação e qualquer outro fator que ponha em risco a saúde e a vida das pessoas. A moradia plena como um direito humano individual que se configura pela acessibilidade à infraestrutura e aos serviços básicos, pela segurança jurídica da titularidade dominial e pela possibilidade de acesso a um local onde prevaleçam a preocupação urbanística, ambiental, mas que propicie lazer e a cultura.¹⁰

Consoante Dimoulis e Martins (2011), os Direitos Fundamentais são públicos, subjetivos, de pessoas físicas ou jurídicas, contidos em dispositivos constitucionais e, portanto, encerram caráter normativo supremo dentro do Estado, tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal, em face da liberdade individual. São aqueles tutelados no âmbito das Cartas Magnas

Já a expressão Moradia Plena indica que a palavra moradia, como afirmei anteriormente, não pode ser compreendida como uma estrutura física, apenas na concepção objetiva de habitação (casa), porque posso falar de moradia plena, que abrange o reconhecimento do espaço interno com os elementos externos do entorno em que a pessoa se insere, com o reconhecimento de elementos sociais como infraestrutura, equipamentos públicos, planejamento urbano, questões ambientais e sociais. A habitação não, porquanto lugar de morar que diz respeito apenas ao abrigo de quatro paredes, enquanto a moradia plena, o lar na acepção da palavra deve oferecer aos habitantes as mínimas condições de viver com dignidade e usufruir dos benefícios de que uma cidade dispõe.

Segundo Nunes (2017), é necessário garantir a moradia adequada, aquela que neste texto chamo de moradia plena, considerando que ela não se limita ao espaço físico, pois, o direito à moradia pressupõe a conjugação deste direito com outros tantos como segurança, dignidade, infraestrutura de qualidade, saneamento básico, localização adequada, escolas no entorno, entre outros. O direito à moradia plena deve ser garantido a todos, conforme pactuado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 1991).

A Unesco (1991) destaca outras características para a qualificação de uma moradia plena:

¹⁰ Distinção apresentada conforme orientação dos membros da banca de defesa do doutorado.

- a) segurança da posse, ou seja, a titularidade dominial é necessária para garantir segurança jurídica;
- b) disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura básica como: água potável, energia elétrica, iluminação e saneamento básico;
- c) custos acessíveis para a habitação, não podendo eles comprometerem o orçamento dos indivíduos, a ponto de priva-los de outros bens de necessidades básicas;
- d) observância da localização do imóvel, que, primeiramente, deve estar em uma localização que assegure facilidade de acesso aos locais de trabalho, postos de saúde, escolas e outros; e em segundo lugar, a moradia não pode se localizar em ambientes poluídos que ofereçam riscos à segurança das pessoas que ali residem.

Em sendo a moradia um Direito Humano, foi reconhecido na ordem internacional, primeiramente nas Constituições do México, em 1917 e da Alemanha, em 1919. É também consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, no seu art. XXV, no qual se lê:

Todos os seres humanos 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 circunstâncias fora do seu controle. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

A partir do referido dispositivo, no cenário internacional, o direito à moradia passa a ser tutelado por outros diplomas internacionais, como pontua Nunes (2019), ao fazer referência:

- a) ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC, 1966);
- b) o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP, 1966),
- c) a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965);
- d) a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC, 1989),

e) a Agenda 21 sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) e na própria Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica de 1969), concretizando o direito à moradia como humano e essencial, por ser diretamente inerente à dignidade da pessoa.

Saule Junior (2006) destaca que o Brasil ratificou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, art. 11¹¹, assumindo, assim, o compromisso de promover e proteger o direito à moradia plena.

Como Direito Fundamental social, o direito à moradia foi inserido na CRFB/1988 na Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000 (BRASIL, 2000), que alterou o art. 6º¹², da CRFB/1988. Apresento, mais à frente, esta Emenda Constitucional que atende às orientações da Agenda Habitat II, de 1996. Entretanto, o direito à moradia já era reconhecido como uma expressão dos direitos sociais por

¹¹ Artigo 11 §1. Os Estados-partes no 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 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. (BRASIL, 1992).

¹² Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, [2022a]).

força de ele já estar disposto no art. 23, IX¹³ da CRFB/1988 nos arts. 5º, XXIII¹⁴; 7º, IV¹⁵; 170, III¹⁶; 182, §2º¹⁷; 183¹⁸ e 191¹⁹.

Malgrado estar consagrado na Constituição brasileira vigente, a real aplicação do direito à moradia se complementa pela legislação urbanística, conforme definido pelo Estatuto da Cidade, não obstante não seja uma norma constitucional autoaplicável. A sua efetividade depende das normas infraconstitucionais e, como segundo elemento, e não menos importante, das ações efetivas de políticas públicas dos entes federados.

Conforme Sarlet (2014), essa limitação da eficácia das normas de direitos sociais, tal como tem sido amplamente sustentado em boa parte dos sistemas constitucionais, decorreria, principalmente, de uma densidade normativa alegadamente mais baixa dos preceitos que dispõem sobre direitos sociais, no sentido

¹³ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

...

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. (BRASIL, [2022a]).

¹⁴ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

....

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social. (BRASIL, [2022a]).

¹⁵ Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

.... IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim. (BRASIL, [2022a]).

¹⁶ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

.....

III - função social da propriedade. (BRASIL, [2022a]).

¹⁷ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (BRASIL, [2022a]).

¹⁸ Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, [2022a]).

¹⁹ Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade. (BRASIL, [2022a]).

de que tais normas exigiriam uma prévia atuação do legislador para alcançarem sua eficácia, especialmente no sentido de posições subjetivas exigíveis pelo Estado. Em outras palavras, a conformação do âmbito de proteção dos direitos sociais estaria, segundo tal orientação, em sua maior medida, nas mãos do legislador infraconstitucional. Mas, estaria mesmo, e seria exatamente este o caminho disposto pensado para que o direito e a própria norma nunca produzam os efeitos fundamentais?

Ora, o próprio Estatuto da Cidade instrumentaliza o direito à moradia por três caminhos. O primeiro, por meio das ZEIS, como elemento obrigatório dos Planos Diretores. Segundo o IBGE (2018), 81% dos municípios que propuseram ZEIS não fizeram regulamentação alguma, nem tentativas de utilização do instrumento. Ou seja, por este caminho, em uma análise rasa, o direito à moradia não se materializa.

Se o direito impõe como forma de efetivação à moradia a instituição, regulamentação e implementação das ZEIS pelos municípios, pelo dado fornecido pelo IBGE, consigo perceber que o instrumento não tem produzido e, talvez, jamais produzirá o efeito necessário.

O segundo caminho são os instrumentos de regularização fundiária como: a usucapião especial coletiva, Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), legitimação de posse por demarcação urbanística.

É fundamental entender que, recuperar grande parte destes instrumentos, depende da atuação do Judiciário, Poder no qual se costuma encontrar enormes dificuldades. Não à toa, pesquisa do Ministério da Justiça apurou que os principais obstáculos para a concretização destes instrumentos estão em elementos jurídicos, como a desqualificação da posse, em virtude das possibilidades procedimentais oferecidas para a proteção da propriedade privada e a total desconsideração do próprio Poder Judiciário (BRASIL, 2016b) pela função social da posse.

Sanín-Restrepo (2014) sugere que o poder constituído manipula a linguagem (jurídica) e acaba por retirar o poder de estabelecer significados do poder constituinte. Sob esta ótica, os significados encriptados, como o uso da linguagem jurídica promovida pelo Poder Judiciário, parte do poder constituído, trabalham para encriptar ou neutralizar os significados urbanísticos como os de posse e da função social da propriedade. É a encriptação de significados na interpretação da norma ou da decisão judicial.

E por fim, outro caminho se apoia nas políticas de fomento e provimento à habitação oriundas do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) instituído pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005 (BRASIL, [2022c]), e que tem como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do País. Destaco que, entre esses programas, se encontra o antigo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a partir de 2000, Casa Verde Amarela.

O IBGE (2018) pontua que desde a lei em questão, 2.212 municípios elaboraram seus Planos de Habitação de Interesse Social, contudo em apenas 1.434 ocorreu articulação com o Plano Diretor – portanto, política urbana e política habitacional não se integraram. Assim, concluo que política urbana e política habitacional caminham, pelo menos, paralelamente, e não integradamente, como deveria ser. Vê-se, assim, que o direito à moradia está associado à ótica objetiva e não à subjetiva, à do morar dignamente.

Analiso, mais a frente, as legislações infraconstitucionais que deveriam exercer a função de materializar o Direito Humano Fundamental à Moradia e Cidade plenas. São analisadas nesta tese: a Lei 10.251/2001 (Estatuto da Cidade) (BRASIL, 2001), através dos instrumentos de regularização fundiária, a Lei 11.977/2009 (Lei Minha Casa Minha Vida) (BRASIL, [2022d]); a Lei 13.465/2017 (Lei sobre a Regularização Fundiária Urbana e Rural) (BRASIL, [2022e]), além das ZEIS e do PROFAVELA.

2.3 A moradia nas grandes cidades

2.3.1 A crise da moradia no Brasil

No Brasil, o problema da moradia está intimamente atrelado à terra urbana e ao poder econômico, o que cria um abismo social. Por uma dinâmica econômica de mercado, e até mesmo urbanísticas, determinadas áreas privilegiadas são ocupadas por uma população com melhores condições financeiras, e as áreas menos favorecidas, pelo menos em um primeiro momento, são destinadas à moradia, ou ocupação de uma população de baixa renda.

O movimento das cidades resulta em um processo de exclusão social, pois esta parcela da população naturalmente se instala em terrenos inutilizados ou em locais

periféricos, devido à dinâmica econômica da especulação imobiliária e da alta valorização da terra. Evento recente? Histórico? Solucionável algum dia?

Em meu texto me basearei nas estimativas do *déficit* habitacional brasileiro para os anos de 2012 a 2019 calculadas a partir da nova metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP), em sua última publicação em 2021.

Enfatizo que o estudo anual apresentado pela FJP se refere ao setor habitacional no país, seus indicadores considerando a falta, ou inadequação, do estoque urbano de moradias no Brasil. Esse estudo foi desenvolvido em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio do Programa Habitar/ Brasil/BID.

Outro ponto a ser esclarecido é que os conceitos e as tabelas que apresento têm como referência os conceitos e dados dispostos nos relatórios da FJP relativos ao Déficit Habitacional no Brasil. As tabelas foram produzidas após análise que eu fiz dos relatórios, juntamente com o NUJUP.

O conceito de déficit habitacional, com o qual trabalha o relatório da FJP, postula que o *déficit* habitacional indica a necessidade de construção de novas moradias para atender à demanda da população, em dado momento. Aponta, também, aquelas moradias sem condições de serem habitadas, em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física, e que, por isso, devem ser repostas. Aponta, ainda, a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades para pagar o aluguel e daqueles que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade de pessoas.

No que se refere ao conceito de inadequação de domicílios, por sua vez, esta não está relacionado ao dimensionamento do estoque de moradias, mas, às especificidades dos domicílios que prejudicam a qualidade de vida de seus moradores. Classificam-se como inadequados os domicílios com carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores (em domicílios próprios), problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, sem unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação.

São considerados domicílios carentes de infraestrutura todos os que não dispõem de, pelo menos, um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede

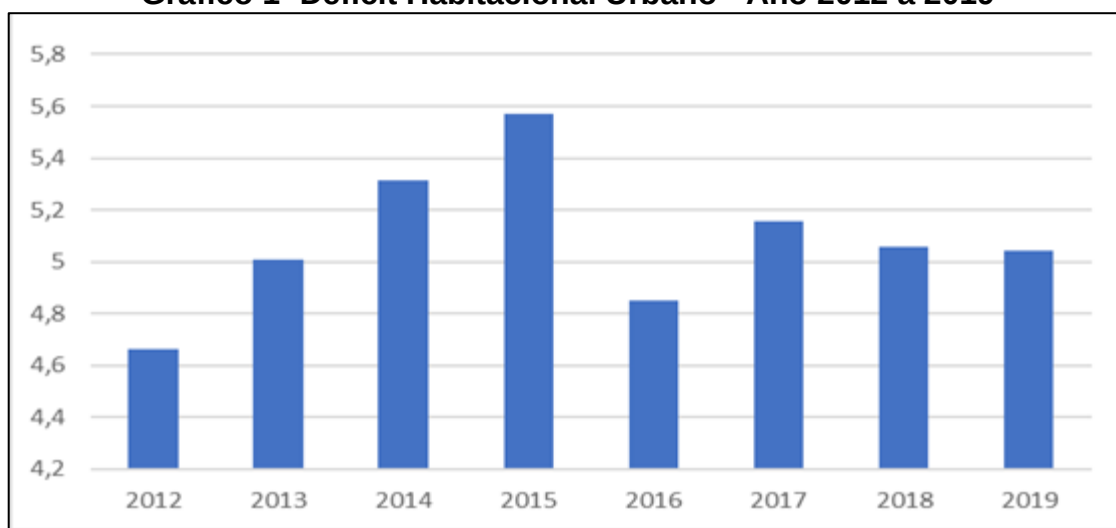
geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgoto sanitário, ou fossa séptica, e coleta de lixo.

Quanto à inadequação fundiária apresentada no relatório, ela se refere aos casos em que, pelo menos, um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não, total ou parcialmente, a do terreno ou da fração ideal de terreno onde ela se localiza. Ressalto que a incidência dessa inadequação está longe de se restringir aos chamados “aglomerados subnormais”, pois atinge muitos bairros populares, especialmente os dos subúrbios e das periferias das grandes metrópoles. Enfatizo que a expressão aglomerados subnormais é utilizada pelo IBGE, como um eufemismo para o termo favelas.

Não apresentarei dados da FJP apenas relativos ao *déficit* habitacional urbano, pois entendo relevante destacar dados referentes à inadequação de domicílios, levando em consideração o fator de inadequação fundiária urbana.

O primeiro dado analisado se refere ao *déficit* habitacional estimado para o Brasil nos anos entre 2012 e 2019 localizado na área urbana, que, a seguir, apresento no Gráfico 1.

Gráfico 1- Déficit Habitacional Urbano - Ano 2012 a 2019



Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).

Os dados apresentados pelo Gráfico 1, anterior apontam um déficit habitacional urbano, no ano de 2012, superior a 4,6 milhões de unidades habitacionais, atingindo, no ano de 2015, um valor numérico ainda maior de quase 5,6 milhões de unidades. O referido Gráfico não contempla nos dados do déficit habitacional urbano a categoria faixa de renda das populações sem habitação própria. O que deduzo é que houve um

aumento do déficit de habitações, ano a ano, de 2012 até 2015, e um recuo em 2016, que, novamente, vem a crescer em 2017 e, até 2019, este crescimento, praticamente, se torna constante.

No período entre 1964 e 1986, apenas 33% das moradias erguidas com financiamentos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), foram destinadas à população de baixa renda localizadas em áreas de terrenos baratos, por não haver nelas saneamento básico, transporte coletivo, nem equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, culminando no aumento da favelização e da autoconstrução em loteamentos precários. E ainda, de acordo com Rolnik e Nakano (2009), entre 1995 e 2003, mais de 78% dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 (cinco) salários mínimos, e apenas 8,47% destinados a famílias com renda de até 03 salários mínimos.

Oportuno enfatizar, que os programas de REURBs são destinados à população com renda de 0 a 3 salários mínimos; entretanto, a maioria dos recursos das políticas habitacionais não é destinada a esta parcela da população.

Asseguram, ainda, Rolnik e Nakano (2009), que pode-se constatar o resultado disso nas grandes cidades brasileiras: o adensamento nas favelas e periferias e a oferta de unidades habitacionais para a demanda da população com renda média que permanecem paralisadas, com grandes possibilidades de engrossar o número de casas e apartamentos vazios, que hoje já é quase igual ao déficit do país - 6,7 milhões de unidades. Paradoxo? Não. Tradicionalmente, a política habitacional brasileira baseou-se na oferta de subsídios e créditos individualizados para a obtenção da propriedade privada. Entretanto, as necessidades habitacionais da população de baixíssima renda não são atendidas conforme esta oferta.

A FJP, entidade do governo de Minas Gerais, que há mais de 20 anos produz estudos sobre o déficit habitacional brasileiro, mostrou que, no ano de 2007, o ônus excessivo com aluguel representou 32% do déficit habitacional, ao passo que em 2014 este índice subiu para 48%, sendo esta alta considerada muito acentuada. Já o ano de 2016 apresentou uma elevação deste percentual para 49,7% e no ano de 2019, para 51,7%.

A Tabela 1, a seguir, se relaciona ao déficit habitacional urbano por faixa familiar, tendo por base o salário mínimo.

Tabela 1 - Déficit Habitacional Urbano por faixa familiar

Déficit Habitacional Urbano por faixa Familiar- 2012 a 2014					
Ano	Salários Mínimos (SM)				
	Até 3 SM	Mais de 3 a 5 SM	Mais de 5 a 10 SM	Mais de 10 SM	
2012	82,5%	10,1%	5,6%	1,8%	
2013	83,4%	9,9%	5,2%	1,5%	
2014	83,9%	9,7%	5,0%	1,4%	
2015	*****	*****	*****	*****	

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).

Alguns pontos da Tabela 1, merecem ser pontuados:

- em 2015, a FJP não apresentou os dados do déficit habitacional por faixa salarial familiar, porquanto esta Fundação se encontrava em processo de mudanças metodológicas que incluíam um recorte de alteração das faixas salários;
- as famílias com renda até cinco salários mínimos totalizam 92,6% do déficit habitacional urbano (soma dos 82,5% com 10,1%)²⁰, e que o déficit habitacional nas faixas de renda acima de dez salários mínimos é inexpressivo. No Brasil, ele representa 1,8% do déficit total, em 2012;
- a expressiva maioria dos recursos e programas públicos de políticas habitacionais são destinados à população com renda de mais de 05 salários, e até maior que 10 salários mínimos, o que representou, no ano de 2014, 6,4% (soma dos 5,0% com 1,4%)²¹ do déficit habitacional urbano.

A Tabela 2, a seguir, apresenta o déficit habitacional urbano ainda por faixa familiar, tendo por base o salário mínimo, entretanto, a partir de 2016, baseou-se, apenas, na população de baixa renda, ou seja, de 0 a mais de 03 salários mínimos.

²⁰ Explicação acrescentada conforme orientação dos membros da banca de defesa do doutorado.

²¹ Explicação acrescentada conforme orientação dos membros da banca de defesa do doutorado.

Tabela 2 - Déficit Habitacional Urbano por faixa familiar

Déficit Habitacional Urbano por faixa Familiar- 2016 a 2019					
Ano	Salários Mínimos (SM)				
	Até 1 SM	Mais de 1 a 2 SM	Mais de 2 a 3 SM	Mais de 3 SM	
2016	35,2%	33,2%	17,5%	14,1%	
2017	37,4%	33,7%	15,3%	13,6%	
2018	39,0%	33,7%	15,5%	11,8%	
2019	41,5%	32,9%	13,7%	11,9%	

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).

Analisando a Tabela 2, levando em conta a participação de cada faixa de renda na composição do déficit habitacional, verifiquei que, em 2016, as duas faixas de rendas superiores somam 31,6% (17,5% com 14,1%)²² do déficit e que, em 2019, esse percentual caiu para 25,6% (13,7% com 11,9%)²³. Isso significa que o déficit habitacional passou a se concentrar nos estratos inferiores de renda (até dois salários mínimos), o que elevou sua participação dos antigos 68,4% (35,2% com 33,2%) em 2016 para 74,4% (41,5% com 32,9%) em 2019²⁴.

O déficit habitacional é calculado de acordo com quatro critérios habitacionais: habitação precária (domicílios improvisados ou rústicos), coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes com intenção de constituir domicílio exclusivo), gasto excessivo com aluguel (famílias com até três salários mínimos e gasto acima de 30% desta renda familiar), ou adensamento excessivo de moradores em imóveis alugados (mais de três por dormitório).

A Tabela 2 mostra também que o principal fator do déficit populacional, no Brasil, tomando como base os anos entre 2012 e 2019, é o ônus excessivo com o aluguel geralmente assumido pelas famílias urbanas com renda familiar de até três salários-mínimos que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis), e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel, o que é lamentável, porque

²² Explicação acrescentada conforme orientação dos membros da banca de defesa do doutorado.

²³ Explicação acrescentada conforme orientação dos membros da banca de defesa do doutorado.

²⁴ Explicação acrescentada conforme orientação dos membros da banca de defesa do doutorado.

por não possuírem um imóvel próprio, estas famílias seriam possíveis beneficiadas dos programas habitacionais para a população de baixa renda.

A Tabela 3, a seguir, apresenta o número destas famílias.

Tabela 3 - Ônus Excessivo com Aluguel

Ônus Excessivo com Aluguel- 0 a 3 salários mínimos	
Ano	Famílias (milhões)
2012	2,310
2013	2,533
2014	2,926
2015	3,177
2016	2,814
2017	2,952
2018	3,045
2019	3,035

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).

Impende destacar que o relatório da FJP (2021), dentro de um recorte metodológico, definiu como renda máxima para compor o ônus excessivo com aluguel o valor nominal de 03 salários mínimos. Assim, ao todo, no ano de 2019, 3,035 milhões de domicílios nos quais a renda domiciliar é inferior a três salários mínimos seus moradores utilizaram mais de 30% dela com aluguel, o que representa 51,7% do total do déficit do país (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).

Cumprе esclarecer que de acordo com o PMCMV a primeira faixa do programa engloba as famílias que têm renda de até R\$1.800,00. Para esta faixa é possível conseguir um subsídio de até 90% do valor do imóvel e o pagamento pode ser feito em até 120 parcelas de, no máximo, R\$270,00, sem juros — o equivalente a 15% do total da renda familiar.²⁵

E ainda, as famílias que têm ganho mensal entre R\$ 800 e R\$ 1.200 não podem comprometer mais de 10% da renda com as parcelas, por exemplo. Se o valor dos salários for entre R\$ 1.200 e R\$ 1.800, aumenta para 15 do valor do faturamento mensal da família. Se imaginarmos que estamos apresentando os valores de renda

²⁵ Parágrafo acrescentado para esclarecimento de ponto conforme orientação dos membros da banca de defesa do doutorado.

familiar, entendo possível que as famílias que estão nesta faixa familiar tenham condições de adquirir um imóvel.²⁶

O ônus excessivo com aluguel, desde 2011, reitero, tornou-se o componente de maior peso no déficit habitacional. Metade do total do déficit habitacional em 2015 estava associado a este componente, o que, em números absolutos, representa 3,177 milhões de famílias urbanas no país.

A análise das primeiras estimativas do déficit habitacional, no Brasil de 2015, aponta para um aumento no déficit habitacional total e relativo em relação aos anos anteriores (2013 e 2014). A mesma análise revela, também, que o peso relativo do componente ônus excessivo com aluguel na composição do déficit habitacional vem crescendo nos últimos anos, tendo superado a marca dos 50% em 2015.

Observando o problema por região do país, o ônus excessivo com o aluguel urbano foi o principal componente do déficit habitacional em quatro das cinco regiões geográficas do país. Apresentou maior relevância no Sudeste (67,6% do déficit total, equivalente a 1,545 milhão de domicílios), no Centro-Oeste (59,3%, ou 280 mil domicílios) e no Sul (58,7%, 363 mil domicílios). (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).

Outro critério que foi analisado se refere a Inadequação de Domicílios Urbanos, no item Inadequação Fundiária Urbana. O significado dado a inadequação fundiária urbana pelo relatório da Fundação João Pinheiro (2012-2021): situação onde pelo menos um dos moradores do domicílio declara ter a propriedade da moradia, mas informa não possuir a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza. Ou seja, imóveis em terrenos não próprios. Ressalte-se que a incidência dessa inadequação está longe de se restringir aos chamados aglomerados subnormais (favelas) e atinge muitos bairros populares, especialmente nos subúrbios e periferias das grandes metrópoles.

Tabela 4 - Inadequação Fundiária Urbana

Inadequação Fundiária Urbana (Número Absolutos)	
Ano	Número (milhões)

²⁶ Parágrafo acrescentado para esclarecimento de ponto conforme orientação dos membros da banca de defesa do doutorado.

2012	2.041 milhões
2013	1,969 milhões
2014	1,888 milhões
2015	1,867 milhões
2016	2,514 milhões
2017	2,884 milhões
2018	2,996 milhões
2019	3,557 milhões

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos da (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).²⁷

Da avaliação dos dados dos anos de 2012 a 2019 em termos absolutos, a inadequação fundiária está concentrada na região Sudeste, sendo desses, grande parte está localizada em São Paulo, principalmente na sua região metropolitana. Em seguida se destaca a região Nordeste e Norte.

Outro ponto que destaco é que de maneira geral, nos domicílios inadequados em termos fundiários, a renda das famílias é de até três salários mínimos ficando em torno de 44 a 49 % entre os anos de 2012 a 2019.

Por fim, a inadequação fundiária, assim como a edilícia, apresentou uma pequena redução de 2012 a 2015 e voltou a crescer entre os 2016 a 2019.

Conforme Rolnik e Nakano (2009), para se enfrentar o déficit habitacional, seria preciso aproveitar melhor, nos imóveis públicos, a aplicação da CUEM. Além disso, é necessário aperfeiçoar as modalidades de programas de moradia e considerar a oferta de serviços, como o aluguel subsidiado, largamente utilizado em cidades americanas e países europeus, e a assistência técnica articulada com recursos para a promoção habitacional por autogestão ou para a compra de materiais de construção, entre outros.

Outra opção possível é a criação de modalidades de financiamento habitacional que não se restrinjam à construção de novas unidades em glebas e terrenos não edificados, mas que incorporem as possibilidades de reciclagem e reabilitação de

²⁷ Dados inseridos conforme recomendação dos membros da pré-banca de doutorado.

edifícios existentes localizados em espaços urbanos consolidados, em especial no centro das cidades, e que podem ser (re)aproveitados para moradias populares.

Resta por óbvio, porém, que a construção de unidades habitacionais sem a interação destas unidades com a cidade plena e com os instrumentos de planejamento urbano não resolverá, como nunca resolveu, o problema habitacional brasileiro.

Mesmo que de forma sucinta, as estimativas apresentadas permitem concluir que o déficit habitacional segue sendo um dos passivos sociais mais relevantes do país. Sua dimensão e concentração nos estratos de renda mais pobres da população, por si só, já justificariam a atenção contínua do Poder Público sobre a questão.

Rolnik (2014) aponta que as condições de moradia no Brasil pouco mudaram desde que a ditadura militar intensificou a urbanização segregacionista, reservando os melhores espaços urbanos aos ricos, restando aos pobres as periferias, longe dos serviços públicos. Ademais, o Estado, quando precisou de espaço para novas obras, atropelou o direito à posse, como ocorreu na Copa de 2014 e nas Olimpíadas de 2016, durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, respectivamente.

Além do mais, apesar de as políticas habitacionais e de regularização fundiária estarem, desde a década de 1960, sempre como pautas da gestão governamental, o que se percebe, claramente, é que à parcela da sociedade com maior renda (superior a 05 salários mínimos) se destinam as melhores terras, tendo como esteio o mercado e sob a ótica da valorização da terra, e sempre relegando a população mais necessitada e com o maior déficit habitacional, ou seja, a população de baixa renda, à obscuridade, à invisibilidade.

Embora nosso ordenamento jurídico estabeleça, no plano internacional, constitucional e infraconstitucional, como sendo a moradia um de direito de todos, este não vem sendo garantido de modo a reduzir a exclusão social, a falta de planejamento urbano e, como consequência, a não efetivação do direito à moradia plena. Isso constitui fruto não só da insuficiência das políticas públicas, mas, também, de um sistema político voltado aos interesses individuais, à visão do mercado e, mais uma vez, não observando Tratados Internacionais e direitos sociais garantidos na CRFB/1988, pois são simulacros de direitos.

2.3.2 Políticas públicas habitacionais

A sociedade brasileira, desde o início do seu processo de colonização, sempre foi marcada por profundas desigualdades sociais. As políticas públicas de habitação popular no Brasil, ora se configuraram pela participação efetiva da iniciativa privada, ora pela participação do Estado, a qual, a despeito de parecer relevante, se materializa como ínfima e ineficaz. E é esta a intenção.

O mercado imobiliário influencia fortemente a economia de todas as nações capitalistas. O Brasil não seria exceção, e nele, este mercado somado à ineficiência do poder público e aos baixos salários da maioria dos brasileiros, fazem com que estes cidadãos acabem por habitar locais periféricos, distantes das cidades, com pouquíssima, ou quase nenhuma, qualidade de vida.

O cenário desolador de fortes desigualdades sociais no país, em meados da década de 1950 e início dos anos 1960, exigia que a questão urbana passasse a ser debatida como uma efetiva questão social, a partir da defesa de uma reforma urbana. De acordo com o Ministério das Cidades (MCID, 2004), um encontro realizado para discutir a problemática, contou com a participação de diversos profissionais que trabalhavam com a matéria, tendo sido esta a primeira mobilização em defesa da reforma urbana.

A partir do aprofundamento das discussões e, conseqüentemente, como forma de minimizar a tensão social, foi criado, durante a ditadura militar, em 1967, o Banco Nacional de Habitação (BNH), tendo o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) como seu principal financiador. Os objetivos na época eram exatamente minimizar o grande déficit habitacional no Brasil, estando sistematicamente estruturado da seguinte maneira:

- a) as Companhias Habitacionais (COHABS) seriam responsáveis pelo atendimento às famílias de baixa renda;
- b) as Cooperativas Habitacionais (INOCOOPS) atenderiam as famílias com renda mensal entre 3 e 6 salários mínimos e as Caixas Econômicas, Associações de Poupança e Empréstimos; e
- c) a Sociedade de Crédito Imobiliário (SCI) estariam destinadas às famílias com rendas mínimas de 06 salários mínimos. (LEHFELD, 1988).

Acrescenta Rolnik (2015) que, durante o período de vigência do BNH, dois eixos eram evidentes: um representado pela instância pública, no caso o próprio BNH, como ator principal, e as companhias estaduais; o outro eixo era a instância privada, operando no mercado imobiliário, sob a dinâmica essencialmente capitalista cujos representantes eram as SCIs e a Associação de poupança e Empréstimo (APEs).

Lehfeld (1988) acrescenta que houve uma tentativa de descentralização das ações da política habitacional em parceria com as prefeituras municipais, como o Pró-Morar e o PROFAVELA, cujo objetivo era a urbanização de favelas, bem como a construção de unidades habitacionais.

Entretanto, em 1986, o Banco Nacional de Habitação (BNH) chegou ao fim, sem conseguir atender e efetivar o direito fundamental à moradia para as camadas mais populares, as com 0 a 03 salários mínimos, fracasso agravado, principalmente, pela falta do crescimento econômico do país. Com o fim do BNH, o que se observou foi uma série de mudanças de competências ministeriais em relação à política habitacional, deixando cada vez mais patenteada a inefetividade destas políticas.

Em 1987, foi criado o Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano, transformado, em 1988, em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES), que pouco contribuiu para a diminuição do déficit habitacional vigente no país.

No início da década de 1990, houve poucas inovações para a habitação, exceto pelo plano emergencial de construção de unidades habitacionais, conhecido, na época, como Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), cujo objetivo principal era a construção de 250 mil unidades habitacionais em 180 dias. Conforme afirmou Azevedo (2007), o plano não cumpriu a meta estabelecida, desde o não estabelecimento do prazo, modificado em seguida para 18 meses, passando pelo aumento do preço das unidades, e também a diminuição das unidades previstas, reduzidas a 35 mil do programa oficial inicial. Outro plano ineficaz.

Em 1993, especificamente no governo de Itamar Franco, houve o lançamento do Habitar Brasil e do Morar Município. Destaca-se nestes programas apenas a iniciativa de promover a descentralização das decisões, a partir das formações de conselhos para gerir a política habitacional, com representantes da sociedade civil e de integrantes do governo, além de verbas específicas para a habitação popular.

Azevedo (2007) pontua que, apesar da iniciativa, a política pecava por não considerar a heterogeneidade dos municípios, exigindo a formação de Conselhos e fundos, fato que, para alguns, ocorreu apenas formalmente.

Em 1997, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a maior novidade relacionada à política habitacional foi a criação, em 1997, do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), o qual financiaria as habitações através de recursos da Caderneta de Poupança e do FGTS.

Rolnik (2015) apregoa que, no que toca às políticas de habitação popular, 1990 configurou-se como a década que colocou em evidência os mesmos problemas verificados em governos anteriores: reduzidas moradias para a demanda nacional, dificuldade no atendimento às classes populares, em função das exigências dos financiamentos, além dos reduzidos recursos orçamentários, entre outros fatores.

Como resultado, viu-se a imensa dificuldade da população de baixa renda para conseguir moradia própria pela via governamental. Em contrapartida, os setores médios da população obtinham maiores possibilidades de conseguir um financiamento, pois a política continuava essencialmente direcionada a este setor. Ou seja, a década de 1990 continuava com políticas de habitação ineficientes, excludentes e sem efetivar e garantir o direito à moradia plena.

No final da década de 1990 e início do ano 2000, cresceram substancialmente os movimentos populares em torno de uma política urbana minimamente eficiente, os quais se empenhavam pela constante busca por se verem reconhecidos os direitos fundamentais contemplados na CRFB/1988 e a concretização do princípio da função social da propriedade.

A necessidade de se ver reconhecida a função social da propriedade e da cidade plena, possibilitar a gestão democrática e fortalecer o planejamento com a participação popular eram algumas das reivindicações e exigências dos movimentos que lutavam pela reforma urbana.

Souza (2008) enfatiza que estas manifestações ganharam visibilidade, não só do ponto de vista político, mas também institucional, com a aprovação da Lei que regimentou o Estatuto da Cidade em 2001 e a criação do MCID, no ano de 2002, que provocaram mudanças importantes no quadro das políticas públicas habitacionais no país. Mudanças sim; efetividade, nem tanto.

Diante deste cenário, a regulamentação do Estatuto da Cidade foi um marco nas diretrizes da política urbana do país, no que concerne à formulação da política e

do sistema nacional de habitação. O Congresso Nacional aprovou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e criou-se o MCID, estimulando o debate sobre os Movimentos Sociais de Reforma Urbana.

Maricato (2002) pontua que, enquanto o mercado privado e os governos não apresentarem alternativas eficientes para o problema habitacional, as favelas, assentamentos ilegais e ocupações irregulares sempre aumentarão.

O que fiz até este ponto do texto foi um levantamento cronológico sucinto, foram tentativas de apresentar e discutir políticas públicas habitacionais que, à primeira vista, podem parecer não terem sido efetivas. Porém, sob um olhar crítico, percebo que, da década de 1960 ao momento presente, as políticas públicas urbanas se pautaram pela prática da encriptação do poder e para veicular a falsa ideia de concretização do direito à moradia e à cidade, o simulacro, ao qual me referi em reiteradas oportunidades.

Foi-me possível constatar que, quando minimamente, as políticas públicas habitacionais tiveram algum sucesso, este se justificava por terem aquelas políticas contemplado a classe com renda média, pois era ela, na prática, que os programas habitacionais miravam, já que a população com renda entre 0 e 03 salários mínimos não estavam no alvo dos programas. A política habitacional encriptada, portanto, surge desse poder encriptado que estimula simulacros como oportunidades do Direito à Moradia e à Cidade Plenas, mas que, de fato concretizam os interesses econômicos, os do mercado.

Observe-se que isso nada mais é que a resignificação da linguagem dos conteúdos, das palavras da norma, durante a implementação e aplicação das políticas públicas. A intenção real está voltada para a cidade como produto, como estrutura essencial à ótica do mercado, e não, a cidade como espaço coletivo de interação e de manifestação das minorias. Em síntese, é a cidade como elemento de exclusão patrocinada pelas políticas públicas habitacionais.

2.4 O direito à cidade plena

2.4.1 O direito à cidade: interferências históricas e conceituais

Nesta subseção, procedo a uma análise do Direito à cidade no Brasil, abordando aspectos históricos e conceituais, e percorrendo sobre os instrumentos

inseridos na CRFB/1988 e na legislação infraconstitucional, notadamente o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). (BRASIL, [2021]).

A cada 20 anos, tendo como ponto de partida o ano de 1976, a ONU realiza conferências para pactuar a agenda urbana. Nessa seara, a Conferencia Habitat I foi realizada em Vancouver, no Canadá em 1976; a Habitat II em Istambul, na Turquia, em 1996 e a Habitat III em Quito, no Equador, em 2016. Cada uma delas foi relevante para a garantia do Direito à Cidade (plena).

Alfonsin *et al.* (2017) destacam que, na Conferência de 1976, a ONU reconheceu que as questões do abrigo e da urbanização são problemas globais, e que devem ser abordados coletivamente. Na Conferência de 1996, reconheceu-se a importância de um plano de ação voltado para a habitação adequada para todos, e a ONU assumiu o compromisso de, progressivamente, garantir o direito à moradia, no ambiente interno de seus pais membros. Reitero que, no Brasil, a CRFB/1988 já garantia o direito fundamental à moradia.

Por sua vez, na Conferência de 2016, uma das articulações mais importantes, segundo Alfonsin *et al.* (2017) foi a plataforma Global pelo direito à cidade, que resultou na Carta Mundial pelo Direito à Cidade. O objetivo foi incluir, na Nova Agenda Urbana, o direito à cidade, reconhecido como um novo direito dos habitantes das cidades.

No documento final aprovado pelas Nações Unidas, o direito à cidade é mencionado, expressamente, uma única vez, entretanto, com um grande significado. Está prescrito no §11, que abre a sessão *Nossa visão compartilhada (Our shared vision)*.²⁸ A redação dada ao supracitado artigo não faz referência, apenas ao Direito à cidade, mas ao Direito de uma cidade para todos e todas, tendo o apoio como princípio e como direito.

Todos os habitantes, do presente e futuro, têm direito de ocupar, usarem, manter e construir cidades justas, inclusivas e sustentáveis, definidas como bem comum essencial para sua qualidade de vida. O direito à cidade implica ainda

²⁸ Compartilhamos uma visão de cidades para todos e todas, aludindo ao uso e gozo igualitários de cidades e assentamentos humanos, com vistas a promover a inclusão e a assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis para fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos e todas. Registramos os esforços empenhados por alguns governos nacionais e locais no sentido de integrar esta visão, conhecida como “direito à cidade”, em suas legislações, declarações políticas e estatutos. Nova Agenda Urbana, versão em português. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019).

responsabilidades por parte dos governos e das pessoas para reivindicarem, defenderem, promoverem e exigirem a garantia deste direito. Para melhor aclarar essas questões, analiso, na sequência do texto, os componentes do Direito à Cidade, porquanto este tem como função verificar se o planejamento, a implementação e a devida efetivação das políticas públicas para a REURB estão relacionadas à concretização do Direito à Moradia e ao Direito à Cidade. Nesse sentido, investigo neste texto se as políticas públicas urbanas estão ocorrendo com o envolvimento e a participação dos cidadãos. Quando menciono o termo participação, refiro-me a um envolvimento efetivo e determinante e não apenas a uma atuação do cidadão para o cumprimento do que determina a legislação, e não apenas para dar aval ao que os gestores públicos decidem e implementam.

O direito à cidade, consoante Lefebvre (2008), não está associado ao conceito de cidade arcaica, mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos que permitam aos cidadãos usufruírem plenamente, e de forma integral dos momentos e dos locais que a cidade tem para lhes oferecer. O direito da cidade é uma realização da vida no espaço urbano, como um reino, espaço de encontros e trocas, sem se considerar o valor destas trocas, uma vez que, o que realmente importa, não é o valor de troca do mercado e da mercadoria.

O direito à cidade encontra, hoje, expressa menção na legislação brasileira e em documentos internacionais da ONU. Entretanto, este hoje reconhecido direito se construiu durante um longo período que se iniciou no século passado, e se encontra, ainda, em desenvolvimento.

Sob uma concepção teórica, o Direito à Cidade tem sua base em Lefebvre (2008), na obra e manifesto *O direito à cidade (Le droit à la ville)*, de 1968, na qual o autor identificou inúmeras polarizações no processo de produção da cidade, como a industrialização x urbanização; o crescimento x desenvolvimento; a produção econômica x vida social. A obra aponta, ainda, que os problemas da sociedade não podem ser reduzidos a questões de espaço físico, a projetos arquitetônicos e à valorização monetária da terra.

Nessa direção, Gehlen (2016) destaca que Lefebvre (2008) defende a ocupação social do espaço urbano, que precisa assumir a ótica dos cidadãos, e não a dos agentes públicos. E, para que isso ocorra, a democracia e a participação desempenham um papel fundamental, para que o envolvimento seja concreto e ativo, na forma de povoar a cidade, um envolvimento coletivo, para que os indivíduos

manifestem suas opiniões, sugestões, e decidam como querem e devem exercer o direito à cidade.

Enfatiza Harvey (2012), que o direito à cidade é aquele que inclui transformar a cidade em algo radicalmente diferente, de forma que ela possa atender às reais necessidades de sua população, e não, apenas o direito que implique o cidadão se acomodar ao que nela já existe. O autor pondera, ainda, que, quando se analisa toda a história do urbanismo, o que se conclui é que as cidades foram e são regidas mais pelo capital, que pelas pessoas. Resta por óbvio que, nesses embates pelo direito à cidade, haverá, sempre, também uma luta contra o capital.

Diante do exposto, c

Oportuno enfatizar que o direito à moradia não se confunde com o direito à cidade. O direito à cidade é um dos elementos da cidadania e, em um dos seus aspectos, atributos do direito à moradia. Isso faz com que o direito à cidade seja mais pleno, mais digno, mais inclusivo, pois leva em consideração que o cidadão deve morar com qualidade, em um espaço pensado pelo poder público e pela coletividade, com o devido e ansiado planejamento urbano e ambiental, acesso aos equipamentos públicos e ambientes de convivência social, integrado com a coletividade, e que agregue o cidadão.

A carta mundial pelo direito à cidade o define como

o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade, e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes da cidade, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização. (CARTA ..., 2007).

O espaço a que me refiro neste texto é o comum, público.

Como já discutido anteriormente, o direito à moradia é a identificação de um direito social já reconhecido como fundamental, e inserido em um espaço privado, como bem de valor imóvel e pertencente ao indivíduo. Arendt (2010), nos diz que só o homem que tivesse o domínio dos assuntos da casa e da família, teria disponibilidade para participar de um ambiente de liberdade e igualdade sem qualquer coação. O domínio público se baseia na igualdade, e todos são livres para expressar suas opiniões, ao contrário do domínio privado. (ARENDR, 2010 *apud* GEHLEN, 2016).

Esta distinção entre os domínios privado e público no qual homem só é inteiramente humano se ultrapassar o domínio instintivo e natural da vida privada, passando ao domínio público, ingressando, assim, na esfera do comum (*koinon*). (ARENDT, 2010 *apud* GEHLEN, 2016). O ambiente da vida política da *polis* grega era baseado no uso da palavra e da persuasão. Conforme Arendt (2020), para Aristóteles, a esfera pública era o domínio da vida política, que se exercia através da ação (*praxis*) e do discurso (*lexis*). Os cidadãos exerciam sua vida política, participando dos assuntos da *polis*. Vencer as necessidades da vida privada constituía a condição para acender à vida pública. O poder da palavra, através da persuasão (a prática da retórica), substitui a força e a violência da esfera privada.

E, ainda, Gehlen (2016) com base em Arendt (2010) conclui que a política não encerra sua definição por referência simples ao Estado, mas pelas relações humanas havidas num espaço público que cria suas próprias regras, através das quais as transformações se fazem visíveis e inteligíveis para os que dela participam. A esfera pública é o espaço da palavra e da ação que põe em evidência o “nós” e a manifestação da política, ao contrário da esfera privada, que é o reino das necessidades do homem desvinculado do mundo comum, que coloca a si próprio em primeiro plano.

Reforça, ainda, Gehlen (2016) que o direito à moradia considera a garantia de que a pessoa tenha um local para morar, com condições mínimas de dignidade e estrutura básica de serviços prestados pelo estado. Já o direito à cidade lhe completa, lhe agrega valores. O direito à cidade serve para qualificar o direito à moradia. Portanto, a efetivação do direito à moradia precede à do direito à cidade.

Destarte, conceituei o direito à cidade como um poderoso instrumento de inserção política do cidadão na sociedade, sem o qual esta participação não ocorre em sua plenitude. Em outras palavras, a efetividade do direito à cidade é um pressuposto para a plena participação democrática e política do cidadão na comunidade. Como falar em efetividade de uma política de REURBs, se os principais envolvidos na cena (os cidadãos) não se tornam agentes das ações e os verdadeiros protagonistas acabam por se tornar um povo oculto, invisível, que não se revela, não se expõe, e ao qual grande parte da população teme.

2.4.2 A construção do direito à cidade no Brasil

No processo de redemocratização do Brasil, com base na CRFB/1988, conferiram-se amplamente atribuições, responsabilidades e direitos aos municípios, dentro de uma nova configuração de gestão urbana com funções legislativas, administrativas e econômicas, com a promoção das políticas de desenvolvimento urbano, planejamento e ordenamento de uso e ocupação de seu território (urbano e rural), e a implementação de políticas públicas que propiciavam o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e do bem estar de seus habitantes. Essa responsabilidade preponderante do Município não exclui, de forma alguma, as responsabilidades e competências da União e dos Estados, para enfrentarem e participarem dos problemas urbanos. E este trabalho integrado é primordial.

Na esfera federal, a nova ordem legal urbana vem sendo constituída, gradativamente, com legislações como o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) a ser abordado, a seguir:

- a) a Lei de parcelamento do solo urbano (Lei 6.766/1979) (BRASIL, [2022b]);
- b) a Lei sobre o SNHIS (Lei 11.124/2007) (BRASIL, [2022c]);
- c) a Lei que instituiu o PMCMV, que tratou da regularização fundiária de assentamentos irregulares em área urbana (Lei 11.977/2009) (BRASIL, [2022d]);
- d) a lei que tratou da política nacional de mobilidade urbana, Lei Federal 12.587/2012(BRASIL, [2020]);
- e) a lei da Regularização Fundiária rural e urbana, Lei Federal 13.465/2017) - legislação foco desta tese, e várias outras legislações federais como o Código Civil de 2022(BRASIL, [2022e]);
- f) o Código Florestal, de recursos hídricos e de natureza tributária; todas essas leis também devem ser consideradas para a compreensão da nova ordem legal urbana.

Nos Municípios, as leis orgânicas municipais, os planos diretores e as demais legislações urbanísticas, ambientais e legislações específicas que versem sobre o ordenamento do parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como sobre a organização política e administrativa de seus territórios também passam a integrar a nova ordem legal urbana brasileira.

Ressalto, antecipadamente, que o Direito à cidade não está expressamente previsto na CRFB/1988. O desejo de introduzir o direito à cidade no Direito brasileiro como fundamental e inerente a todas as pessoas que vivem nas cidades foi revelado como aspiração popular, durante a realização da Assembleia Nacional Constituinte, a qual resultou na CRFB/1988, que contemplava a emenda popular de reforma urbana.

É curioso observar que a emenda dos partidos políticos de centro trouxera para a Constituição a expressão “funções sociais da cidade”, que, embora não constante da Emenda Popular da Reforma Urbana (voltada para a noção de “direito à cidade”), foi mais tarde apropriada como um dos pilares do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU).

Sob a responsabilidade da Federação Nacional dos Engenheiros, da Federação Nacional dos Arquitetos e do Instituto de Arquitetos do Brasil, e como resultado do MNRU, a supracitada emenda pretendia introduzir na ordem jurídica constitucional importantes princípios como o direito à cidade, a gestão democrática da cidade e a função social da cidade. O que a referida emenda popular de reforma urbana, afinal, introduziu, especificamente, a noção do direito à cidade, por meio das seguintes proposições:

Art. 1º Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar:

I- acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como a preservação do patrimônio ambiental e cultural.

II- gestão democrática da cidade.

Art. 2º O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade. (MOVIMENTO NACIONAL REFORMA URBANA, 2015).

O Direito à Cidade, através desta emenda popular de reforma urbana visava a: assegurar e ampliar os direitos fundamentais das pessoas que vivem na cidade, estabelecer o regime da propriedade urbana e do direito de construir, condicionando o exercício do direito de propriedade à função social, com fundamento na garantia dos direitos urbanos, ficando ainda subordinado ao princípio do estado social de necessidade.

Entretanto, a CRFB/1988 não acolheu expressamente o direito à Cidade, que passou a ser considerado um direito fundamental somente através do Estatuto da Cidade, de 2001, que acolheu o desejo da vontade popular e do MNRU expressado

desde a Assembleia Nacional Constituinte, do direito à cidade ser incorporado à ordem jurídica brasileira como um direito inerente a todos os habitantes da cidade, o de ter uma vida urbana digna.

Todavia, quando procedi à análise da CRFB/1988, o capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos, em seu art. 5º, XXIII²⁹ dispõe que a propriedade atenderá à sua função social, e o art. 21, XX³⁰ define a competência da União para instituir diretrizes do desenvolvimento urbano, inclusive, da habitação, do saneamento básico e transporte urbano. A supracitada Constituição, em seu art. 30, inciso VIII³¹ atribui aos Municípios competência de promover, no que lhes couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A questão do meio ambiente urbano está contemplada, na mesma Constituição, especificamente no Capítulo II - Da Política Urbana, em seu art. 182 e seus respectivos parágrafos. Nesse sentido, destaca-se o §2º do art.182³², que explicita que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. E o § 4º³³ do mesmo art. prevê instrumentos normativos para forçar o adequado aproveitamento do solo urbano.

Ademais, no sentido de trabalhar com os conceitos de qualidade de vida e de vida digna, não posso me olvidar do art. 225³⁴, *caput*, da já referida Constituição, que,

²⁹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXIII - a propriedade atenderá a sua função social. (BRASIL, [2022a])

³⁰ Art. 21. Compete à União: XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. (BRASIL, [2022a]).

³¹ Art. 30. Compete aos Municípios: VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. (BRASIL, [2022a]).

³² Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (BRASIL, [2022a]).

³³ § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (BRASIL, [2022a]).

³⁴ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do

ao tratar de planejamento e gestão urbana, ou mesmo do direito à cidade, refere-se ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável, estando inserido neste princípio o cuidado com o meio ambiente urbano para as presentes e futuras gerações, tendo como base outro princípio fundamental, o do Desenvolvimento Sustentável, sob os prismas ambiental, social, econômico, cultural e espacial.

A Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que instituiu o Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes gerais da política urbana, regulamenta os arts. 182 e 183 da CRFB/1988 que, em linhas gerais, tem dois objetivos: o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, objetivos estes atrelados à dignidade da pessoa humana, à sadia qualidade de vida, princípios fundamentais constitucionais.

O Estatuto da Cidade no inciso I, art. 2º³⁵ apresenta o direito à cidade no âmbito das diretrizes gerais da política urbana, que deve ser promovida para a garantia deste direito.

Devido à atribuição constitucional do Estatuto da Cidade determinar as normas gerais sobre o regime jurídico da política urbana, o direito à cidade é adotado como direito fundamental, instituído, em decorrência do princípio constitucional das funções sociais da cidade.

Destaca-se que o direito à cidade não pode ser entendido apenas como uma demanda por infraestrutura, equipamentos humanos ou habitação social por si só, como, também, não pode ser confundido com uma política urbana estatal, com projetos urbanísticos ou com um marco legal específico. O direito à cidade reúne isto tudo e mais: é um direito coletivo, pois sua concretização depende de um poder coletivo capaz de reestruturar os processos de urbanização, de regularização fundiária e de ressurgimento das cidades. O direito à cidade adotado pelo direito brasileiro o coloca no mesmo patamar dos demais direitos de defesa dos interesses coletivos e difusos, como por exemplo, o direito do consumidor, do meio ambiente, e do patrimônio histórico e cultural.

povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, [2022a]).

³⁵ “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; [...]” (BRASIL, [2021]).

E, finalmente, ainda com base no Estatuto da Cidade, o art. 39³⁶ define os parâmetros para que se considere atendida a função social do solo urbano. Está claro que o direito à cidade, pelo menos sob o aspecto legal, deveria ser esteio no princípio da função social da propriedade urbana e o princípio da função social da cidade, e que, tanto a CRFB/1988, quanto o estatuto da cidade preveem instrumentos que possibilitam sua efetivação, inclusive de forma coercitiva.

O que quero dizer é que o direito à cidade, bem como o à moradia são simulacros de direitos, uma vez que criados para não produzirem efeitos, tendo em vista a oportunidade e possibilidades de nunca vir a produzi-los. Trata-se de nada mais que da regra oculta do e pelo direito, contudo, nem por isso, deixarei de apresentar os componentes do direito à cidade, os quais discorro na subseção, a seguir.

2.4.2.1 Componentes do direito à cidade

Como já discuti no capítulo sobre Direito à Moradia, o Direito à Cidade surge na mesma lógica de ação, ou seja, os princípios, que são normas geradoras de outras normas, quando postos em tensão em um lugar privilegiado, produzem um novo direito, o direito à cidade, que se guia como direito fundamental de terceira dimensão associado à solidariedade intergeracional cujo titular é o ser humano.

Dessarte, são componentes-princípios do Direito à Cidade, o Princípio da Função Social da propriedade e da cidade, o do Direito à Moradia Plena, o da Gestão Democrática e o da Cidadania Plena. A seguir, analiso os princípios mencionados e a importância que deveriam ter para o Direito à Cidade.

2.4.2.1.1 Princípio da função social da propriedade e da cidade

Este princípio está intimamente atrelado ao direito de propriedade, elo extremamente conflituoso, pois a propriedade será garantida, desde que cumpra sua função social, conforme determinado no art. 5º, XXII e XXXIII, da CRFB/1988. E o que

³⁶ Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (BRASIL, [2021]).

seria a função social senão o uso determinado, em uma dada sociedade, do resultado de uma construção democrática. Segundo Alves (2005), é importante notar que o uso ou a consecução de um fim dependem diretamente das relações de poder em um dado território. Portanto, dependendo das (co)relações de forças, este, ou aquele uso será o predominante.

Deste modo, a concepção civilista do direito de propriedade como um direito individual, privado, absoluto e soberano não encontra campo, pois este direito somente será garantido pelo estado e por sua população, se cumprir sua função social legal e democraticamente deliberada. De acordo com Alves (2005), para se falar em propriedade, é preciso utilizá-la segundo suas funções sociais, e seu proprietário seja um gestor do interesse público e dos fins sociais. Portanto, não há garantia de direito de propriedade, se esta não cumprir sua função social.

A Carta Mundial pelo direito à cidade (2007) entende a função social como “a formulação e implementação das políticas urbanas na qual deve prevalecer o interesse social e cultural coletivo sobre o direito individual de propriedade e sobre os interesses especulativos”.

O Item 13, “a”, da *Nova agenda urbana: Habitat III* destaca que cidades e assentamentos humanos hão de ser aqueles que

cumpram sua função social, inclusive a função social e ecológica da terra, com vistas a alcançar, progressivamente, a plena concretização do direito à moradia adequada³⁷ como um componente do direito a um padrão de vida adequado, sem discriminação, com acesso universal a sistemas de abastecimento de água potável e saneamento seguros e acessíveis, assim como acesso igualitário para todos a bens e serviços públicos de qualidade em áreas como segurança alimentar e nutrição, saúde, educação, infraestrutura, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar e subsistência; [...]. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019).

Por seu turno, o princípio da função social da cidade, como já apontei anteriormente, está expresso no art. 182 da CRFB/1988 que dispõe que a função do solo urbano é a todos servir, de maneira igualitária, para que as pessoas possam usufruir dos benefícios que a terra pode lhes oferecer. E esta afirmação se estende a todos os cidadãos de serviços orientados ao comércio, à educação, habitação, ao

³⁷ Apesar da Habitat III utilizar o termo direito à moradia adequada, a autora usara durante todo o trabalho o termo direito à moradia plena pois a efetividade plena desse direito depende da implementação de políticas públicas contundentes que façam uso dos instrumentos disponíveis para erradicar de uma vez por todas a falta de habitação estando intimamente intrínseco ao direito à cidade plena.

lazer e a tantos outros que estejam empenhados em satisfazer as necessidades individuais e coletivas dos cidadãos, no espaço da cidade. Esta é a função social da cidade.

Carvalho Filho (2013) preleciona que desenvolver as funções sociais de uma cidade representa implementar uma série de ações e programas que tenham por alvo a evolução dos vários setores de que se compõe uma comunidade, dentre eles os pertinentes ao comércio, à indústria, à prestação de serviços, à assistência médica, à educação, ao ensino, ao transporte, à habitação, ao lazer, enfim, a todos os subsistemas que sirvam para satisfazer as demandas coletivas e individuais.

Reforça Alfonsin (2012) que a expressão “função social da propriedade” se refere não à emergência de um dever do proprietário, mas a um direito coletivo ao cumprimento dessa função social pelo proprietário. Evidentemente, o direito de propriedade deixa de ser, nesse momento, um mero feixe de direitos (usar, gozar, dispor e reivindicar), para incluir uma obrigação inerente ao próprio direito, que é transformado, portanto, em seu estatuto jurídico. Ao utilizar a mesma técnica legislativa para falar das cidades, fica patenteado que, se há uma “função social da cidade”, é porque emerge da CRFB/1988 um novo direito: o direito coletivo à cidade, que deve atender às funções sociais que lhe são próprias.

Que ninguém se equivoque com isso, porque, o art. 182, da CRFB/1988 contempla a função social da cidade e o § 2º, do art. 182, da CRFB/1988 faz menção à função social da propriedade, indicando, claramente, que elas não se confundem, indicação que se confirma na redação do art. 2º³⁸, do Estatuto da Cidade.

Oportuno, mencionar a esta altura, que Araújo e Pires (2014) apresentam a proposta de analisar e expor as dimensões que a função social da propriedade apresenta, sob uma visão pentadimensional. As cinco dimensões do instituto seriam: a social, econômica, territorial, cultural e ambiental.

A primeira, a dimensão social da propriedade está em seu reconhecimento ao direito à moradia disposto no art. 6º da CRFB/1988, dos Direitos Sociais. A moradia é uma das funções sociais da cidade estipuladas pelo Estatuto da Cidade. Já a segunda dimensão, a econômica está determinada no art. 170 da CRFB/1988, no Título da Ordem Econômica e financeira, que determina que as atividades econômicas podem

³⁸ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (BRASIL, [2001]).

ser desenvolvidas, desde que observados, dentre outros princípios, o da função social da propriedade.

Por seu lado, a dimensão territorial está associada à compreensão da sociedade, em alguns momentos difíceis, de que a propriedade está inserida em um local dotado de regulamentações territoriais. Ou seja, a propriedade tem que cumprir regras de uso e ocupação do solo, do Estatuto da Cidade, do plano diretor e das demais legislações que regulamentam a legislação urbanística, consoante o art. 182 da CRFB/1988. Reforço, uma vez mais, que a propriedade não possui um caráter privado, mas uma visão pública, e até mesmo, eu diria, coletiva.

Por sua vez, a dimensão cultural se associa à dimensão territorial que vincula a propriedade como elemento inserido no espaço e nas relações culturais, trazidas pelos povos indígenas, quilombolas e pelas comunidades tradicionais determinadas pela CRFB/1988, nos arts. 216, §1º e 231, §4º.

Por seu turno, a dimensão ambiental, é intimamente atrelada à dimensão territorial, quando interliga o direito à propriedade ao direito difuso do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como consta no art. 225, da CRFB/1988.

A compreensão sobre a função social da propriedade, sob o prisma pentadimensional, conforme Araújo e Pires (2014), permite interpretar que as políticas públicas de REURB têm, ou teriam, que se desenvolver alicerçadas nas dimensões apresentadas, por serem elas elementos constitutivos do Estatuto da Cidade, do Plano Diretor e das políticas públicas sociais urbanas.

Este deveria ser o entendimento, e não o que existe hoje. Por isso, o que consigo detectar é o controle econômico sobre as formas jurídicas e seus significados de regularização fundiária, que não abarcam o conceito amplo dos princípios da função social da propriedade, o mesmo ocorrendo com o princípio da função social da cidade. E este controle influencia a própria ordem normativa e é facilitado pela própria técnica jurídica que desmobiliza ou requalifica e reclassifica estes significados a partir da prevalência de outros, conforme advoga Sanín-Restrepo (2017).

Entretanto, percebo, que o direito à cidade, assim como o direito à moradia, bem como os instrumentos de ordem urbanísticas como as ZEIS e os programas governamentais de regularização fundiária utilizam a linguagem jurídica como instrumento de poder. Nessa senda, Sanín-Restrepo (2017) destaca que isso faz com que os conteúdos jurídicos tenham significados planejados e uniformes, conforme a orientação apenas de quem controla o campo semântico, o de significação, acabando

por encriptar o direito, porque afasta da pluralidade política a capacidade de agir sobre as significações.

O direito à cidade é simulacro, porque se posta como um porvir inalcançável, sendo possível apenas enquanto representação da dimensão de mercado da cidade, da cidade produto, e não sob a ótica coletiva que, inicialmente, sustenta sua criação e institucionalização. O direito à cidade já nasce como simulacro pela própria determinação do que ele é, e do que seria possível ser. E mais, é simulacro intrínseco, antes mesmo da sua criação.

Quando fiz uma análise dos componentes do Direito à Cidade e também do direito em si, passei a conceber o direito conforme preleciona Sanín-Restrepo (2016), como elemento político e da política, não estando externo ao direito, mas, na medula dela, pois é possível considerar que os significados jurídicos são pensados e elaborados para não gerarem, desde o início, efeitos plurais ou diversos, mas, sim, efeitos uniformes, como já denominei anteriormente,

Quando analisei o disciplinamento de princípios como os discutidos neste texto, dos programas sociais e dos instrumentos urbanísticos, todos eles tendo como alicerce o direito, visualizei, bastante angustiada, que os elementos foram pensados para não produzirem efeitos para a parcela da população que justificou a criação daqueles direitos. O direito é visto como uma única padronagem, pois assim, o conteúdo determinado pela norma, e, obviamente, pelo direito, seria controlado pela classe dominante que predomina nos espaços de significação dos conteúdos jurídicos.

É neste ponto que o poder judiciário entra em cena como um dos poderes constitucionais para decidir quais elementos dos princípios constitucionais mencionados são essenciais. E, a esta altura, teço breves comentários com a função de alicerçar o que discorri anteriormente sobre dois Recursos Extraordinários, com teses de repercussão geral, a saber: Recurso Extraordinário 607.940/DF (BRASIL, 2016c) e Recurso Extraordinário nº 422.349/RS (BRASIL, 2015).

O primeiro recurso, o RE nº 607.940/DF, fixou a tese de que “os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes do Plano Diretor” (BRASIL, 2016c).

A tese de repercussão geral fixada pelo STF, assim como os demais aspectos do julgamento, leva a concluir pela possibilidade de inovação normativa da ordem

urbanística paralela ao Plano Diretor. No caso, o poder constituído, por meio do Poder Judiciário, conferiu ao Poder Legislativo – porque autorizado no texto constitucional – a transferência de poder político sobre a formulação de política urbana (parcelamento, uso e ocupação), conforme dispõe o Estatuto da Cidade, também são instrumentos de política urbana.³⁹

O segundo é o Recurso Extraordinário nº 422.349/RS, no qual o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou a tese de que,

preenchidos os requisitos do art. 183 da Constituição Federal, o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana não pode ser obstado por legislação infraconstitucional que estabeleça módulos urbanos na respectiva área que situado o imóvel (dimensão do lote). (BRASIL, 2015).

A tese em questão ganha maior amplitude se se considerar a situação fática, pois, requereu-se a declaração da usucapião em área não edificável e excluída de zona especial de interesse social. O que impedia o gozo da usucapião, conforme o art. 183 da CRFB/1988, e até mesmo os requisitos processuais, era a legislação urbanística local, que não admitia lotes inferiores aos definidos na referida lei. O que percebi, claramente, foi que a decisão do STF neutralizou a dimensão urbanística (territorial) da função social da propriedade e da cidade, privilegiando o direito ao patrimônio, sob a ótica do mercado imobiliário. Nesta tese, aponto que o direito à moradia e o à cidade não foram reconhecidos. Priorizou-se o direito de propriedade.

O que eu quis demonstrar em minha pesquisa é como a linguagem jurídica cria espaços privilegiados determinados pela pressão econômica. Nessa direção, corroboro o pensamento de Sanín-Restrepo (2014) de que a linguagem jurídica usada pelo Poder Judiciário teve como intuito neutralizar, encriptar os significados que as funções sociais da cidade e da propriedade possuem.

Concluo, em relação ao princípio da função social da propriedade e ao da função social da cidade que nem a cidade nem a propriedade podem ser pensadas nem desenvolvidas fora de um contexto utilitarista. A propriedade e a cidade cumprem sua função social, quando agem de tal forma a produzir o maior bem-estar a toda a coletividade, amplamente.

³⁹ O professor Alberico Alves, membro da banca de defesa da tese de doutorado trouxe a seguinte reflexão: que o sentido da função social da propriedade e da cidade é produzir o maior bem-estar a toda a coletividade, amplamente? O correto então seria a ética utilitarista?

2.4.2.1.2 Princípio do direito à moradia plena

No início deste capítulo, discorri sobre o direito à moradia consagrado pela Carta Magna do Brasil/1988 como princípio fundamental social básico. Ambos os direitos, à moradia e à cidade, são garantias fundamentais para a efetivação da plena cidadania. Assim, o princípio do direito à moradia plena é mais um elemento essencial, e pressuposto, para se pensar em um direito à cidade.

Segundo Saule Junior (2006), a moradia, como uma necessidade de toda pessoa humana, é um parâmetro para identificar quando as pessoas vivem com dignidade e têm um padrão de vida adequado, e este somente será plenamente satisfeito com a efetivação do direito a uma moradia adequada.

Destaco que, na Conferência Habitat II, o direito à moradia foi o principal tema em pauta, e este já havia estruturado seu *status* de direito humano, com sua integração como garantia de direito de acesso à terra, habitação, infraestrutura e aos demais elementos existentes na cidade. Mas, foi na Conferência Habitat III, que sua compreensão se ampliou.

O Item 31, da ONU/Habitat III preconiza a necessidade da promoção de políticas públicas para a efetivação do princípio do direito à moradia plena⁴⁰, a saber:

31. Comprometemo-nos a promover políticas habitacionais nacionais, subnacionais, e locais para apoiar a concretização progressiva do direito à moradia adequada para todos como um componente do direito a um nível de vida adequado, que abordem todas as formas de discriminação e violência, prevenindo desocupações forçadas arbitrárias, e que tenham foco nas necessidades de desabrigados, pessoas em situações vulneráveis, grupos com baixa renda e pessoas com deficiência, viabilizando a participação e o engajamento de comunidades e atores relevantes no planejamento e na implementação destas políticas, incluindo apoiar a produção social do habitat, conforme legislação e padrões nacionais. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019).

Quando me refiro ao princípio do direito à moradia plena, eu o estou apresentando sob uma dimensão prestacional, positiva, e não apenas apregoando o direito de ter um teto, uma estrutura para morar, mas, o de ter uma habitação digna, sustentável e acessível a todos, moradias que materializem a inclusão social, a inserção do cidadão ao meio e ao espaço físico em que ele vive. Este constitui um

⁴⁰ Destaque realizado conforme recomendação dos membros da pré-banca de doutorado unificando os conceitos de moradia adequada e moradia plena.

direito à moradia que se completa, inteiramente. Por isso trato da abordagem do direito à moradia de forma plena. E para efetivá-la, reitero, é essencial a ação do Poder Público, que ele disponibilize os serviços básicos, tornando esta moradia digna, não apenas internamente, mas no espaço social, de forma plena.

2.4.2.1.3 Princípio da gestão democrática e da cidadania plena

O Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, II⁴¹, estabeleceu diretrizes gerais de política urbana para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, buscando uma gestão democrática das cidades.

A previsão, no Estatuto da Cidade, de uma gestão urbana municipal democrática convoca os cidadãos a participarem ativamente da gestão da cidade como exercício de cidadania e para a consolidação da democracia. O princípio da gestão democrática compreende a participação, o envolvimento da sociedade na gestão das políticas públicas nos processos de elaboração, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos para o pleno desenvolvimento urbano.

De acordo com Saule Junior (1999), a constituição de um sistema de gestão democrática da cidade é condição essencial para se atingirem os objetivos da política urbana, através da aplicação do plano diretor, uma vez que o processo de formulação e execução das políticas públicas, o planejamento municipal e o modelo de gestão da cidade são matérias vinculantes para a execução do plano diretor.

O Estatuto da Cidade, em seu capítulo IV- Da gestão democrática da cidade dispõe nos arts. de 43 a 45 os instrumentos e as formas de concretização da participação social para o exercício de uma cidadania plena, para que os instrumentos de política urbana sejam meios para a efetivação da democracia, através da inclusão e não da exclusão social.

Bucci (2002), ensina que a própria situação topológica do capítulo, o penúltimo do Estatuto, antecedendo apenas as "Disposições Gerais", além do seu conteúdo,

⁴¹ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I.....;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (BRASIL, [2021]).

indicam seu caráter de norma de processo político-administrativo, que informa o modo concreto de formulação da política urbana e da incidência dos dispositivos tratados nos capítulos anteriores, para o quê se exige, sempre, a necessária participação popular.

O art. 43⁴² do referido estatuto apresenta os instrumentos que deverão ser utilizados para garantir uma gestão democrática das cidades. O rol ali apresentado é exemplificativo, podendo outros integrar esta relação, como o art. 43, I, que destaca como instrumento a instituição de órgãos colegiados para o exercício da cidadania e da gestão democrática. Quando falo de órgãos colegiados, refiro-me à composição destes órgãos minimamente representativa com representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada divididos os assentos em condições equânimes.

A esta altura, não posso me furtar a afirmar que a responsabilidade de determinar a estrutura que estes órgãos colegiados devem ter é do poder público. Entretanto, a indicação dos membros relacionados à sociedade civil tem que ser dos representantes destes órgãos. Ademais, há que se garantir a participação de todos os segmentos sociais relevantes relativos à temática.

Não defendo aqui a burocratização afirmando que a estruturação da sociedade civil passa pelo Poder Público. O que entendo é que o direito, mesmo encriptador, determina a composição dos órgãos colegiados. Mas, é o posicionamento firme da sociedade civil que irá indicar membros que tenham uma visão coletiva e não individualizada. A democracia está na possibilidade de participação de toda a sociedade, assim como determinar o direito, nas decisões pública. Decisões estas dentro de uma visão coletiva.⁴³

Outro ponto importante é a realização de debates, audiências e consultas públicas e conferências para o planejamento e a gestão do desenvolvimento urbano. Porém, outras questões primordiais se levantam, como: estaria o cidadão preparado para participar, e, seria participação popular efetiva? E, ainda, o princípio da

⁴² Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II - debates, audiências e consultas públicas;

III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V - (VETADO) (BRASIL, [2021]).

⁴³ Parágrafo acrescentado para esclarecimento de ponto conforme orientação dos membros da banca de defesa do doutorado.

participação popular se efetivará, e, na sequência, também a materialização da democrática participativa?

Defendo que, para a concretização da democracia participativa, necessário se faz o envolvimento da população nos debates, mas antes disso, é primordial que o cidadão tenha pleno conhecimento de sua importância para a gestão democrática, busque informações sobre os temas que estarão em discussão ou serão debatidos, e efetivamente, participe, questione, se envolva e contribua para a gestão do espaço urbano. Somente assim, a cidadania plena se concretizará.

Nessa direção, Saule Junior (1999) enfatiza a importância da informação e da participação no processo democrático, pois a participação popular tem como pressuposto o respeito ao direito à informação, como meio de dar ao cidadão condições para tomar decisões sobre as políticas e medidas que devem ser executadas para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

O mesmo autor ainda sublinha que o acesso às informações é elemento primordial para a democratização da gestão da cidade, que deverá ser utilizado por qualquer cidadão e não apenas pelos órgãos da administração municipal, o que evitará a apropriação indevida do conhecimento sobre a cidade por pequenos grupos de técnicos e servidores da máquina estatal que, geralmente, atendem apenas aos interesses da minoria privilegiada que sempre teve acesso às instâncias do poder municipal.

Para finalizar, destaco que o Estatuto da Cidade não contemplou os princípios da gestão democrática e da cidadania plena apenas nos arts. 43 a 45, porquanto referências a estes princípios estão esparsas por todo o texto normativo, a saber:

- a) art. 2º, II, III e XIII; o art. 4º, II, “f”, com a gestão orçamentária participativa;
- b) o art. 4º, II, “s” e VI, referentes aos estudos prévios de impacto de vizinhança e do Estudo de Impacto Ambiental (EIA);
- c) o art. 4º, §º que estabelece o chamado controle social do dispêndio de recursos;
- d) o art. 33, VII que exige que a lei específica que aprovar a constituição de uma operação urbana consorciada preveja controle compartilhado da operação com a sociedade civil; e
- e) os arts. 37, parágrafo único e o art. 40, §4º que exigem a publicidade dos documentos integrantes do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e do plano diretor.

Como se vê, vários são os instrumentos, dispositivos e princípios dispostos no Estatuto da Cidade, bem como na CRFB/1988 que têm a função de materializar a gestão democrática participativa e plena da cidade. Se se tomarem como base normas que visam a implementar a gestão democrática da cidade e os cidadãos efetivamente se envolverem nos assuntos que interferem diretamente na sua qualidade de vida, pode ser que o exercício da cidadania plena realmente se materialize.

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL (REURBs) E O PROCESSO DE GENTRIFICAÇÃO

3.1 Conceito de regularização fundiária plena

É difícil conceituar um termo, uma palavra, ou até mesmo uma expressão, caso do título desta subseção, porque as hermenêuticas e compreensões sobre o que envolve o significado, e os sentidos mudam ao longo da história, e dependem das referências culturais.

Qual seria, então, o conceito de regularização fundiária em seus *lato* e *strictu sensus*? Importante delimitar estes conceitos, pois, a conceituação assumida nesta tese é a de que uma regularização fundiária plena açambarca ambos os direitos à cidade e à moradia plenas.

No que tange ao histórico da legislação brasileira referente à regularização fundiária plena, o sintagma é abordado sob dois diferentes aspectos: como elemento essencial à questão da propriedade, que, por via do registro, do título do bem, garante sua posse definitiva, através de instrumentos jurídicos amparados por lei, e o segundo sob a compreensão ampla das questões urbanísticas, ambientais, sociais.

Consoante Correia (2017), a faceta urbanística é aquela que garante uma legislação de uso e ocupação do solo próprias, infraestrutura urbana, equipamentos coletivos, direito fundamental ao endereço, conexão com a cidade (mobilidade), enquanto a socioambiental é vista como maneira de se garantir a permanência e manutenção das pessoas tituladas preferencialmente em seus locais de pertencimento, de forma integrada ao ambiente em que (sobre)vivem, o qual deve se caracterizar, finalmente, como sustentável, não apenas do ponto de vista ambiental, mas, também, social.

Destarte, a regularização fundiária *strictu sensu* implica a regularização jurídica dos lotes, compreendendo a titulação e o registro. Significa transformar a propriedade ou posse irregular em regular, (ou, significa regularizar a posse.) conferir propriedade a quem possa este direito. Destaco que um dos grandes entraves para a regularização fundiária é a questão registral, por ser esse segmento do Direito tratado com rigor formal. Não se olvide aqui de admitir que a titulação, por si só, é capaz de alavancar inúmeros benefícios para a cidade e para a população beneficiada, em um primeiro momento.

Entretanto, sustento que a titulação dominial é de máxima importância para o direito à moradia. Mas, ela, a titulação, sozinha não conseguirá materializar uma regularização fundiária plena. A regularização fundiária *lato sensu* que neste texto denomino, também, regularização fundiária plena, é um conceito aberto e amplo, o qual se relaciona com todos os mecanismos e institutos que promovem a adequação e a conformação da terra.

A regularização fundiária *lato sensu*, ou plena, é um processo que envolve os seguintes aspectos:

- a) urbanização da área com obras de infraestrutura urbana como saneamento básico, drenagem pluvial, fornecimento de energia e água potável;
- b) planejamento urbano do local com a legislação específica de uso e ocupação do solo;
- c) instituição e instalação dos equipamentos públicos essenciais como creches, escolas, postos de saúde, áreas de lazer, convivência e cultura;
- d) criação de mecanismos e ações para o envolvimento do morador daquele local, em cumprimento a uma participação efetiva e cidadã em interlocução com o poder público, criando, assim, uma sensação de pertencimento, de inclusão em um espaço que anteriormente, informalmente, não pertencia a ninguém e que passe a ser de todos;
- e) observância dos elementos ambientais essenciais à qualidade de vida dos cidadãos em equilíbrio com o direito à moradia; e, por fim, mas, não menos importante,
- f) o domínio de titularidade, legal e pleno da moradia.

Todos estes aspectos integram a moradia plena, não apenas no interior da residência, mas também, e principalmente, fora dela. Para Rolnik (2011), o lugar de morar na cidade não diz respeito apenas ao abrigo de quatro paredes, mas a uma moradia que ofereça ao habitante as mínimas condições de viver com dignidade e usufruir dos benefícios de que uma cidade dispõe.

A regularização fundiária plena consiste no processo de intervenção pública, com o intuito de tornar legal a posse da terra ocupada. Tem o objetivo de promover melhorias no ambiente urbano de assentamento, promovendo o resgate da cidadania, da qualidade de vida da população e o acesso a direitos.

O programa de regularização tem por objetivo promover, concomitantemente, a integração socioespacial das áreas ocupadas pela população de baixa renda e a segurança jurídica da posse de seus habitantes. Conforme Correia (2017), não há possibilidades de se ver esse processo curativo obter sucesso, sem que haja a articulação de várias ações públicas dirigidas aos seus ocupantes, o que implica uma política social efetiva, inclusive a de geração de renda. Ou seja, um conjunto de medidas que induzam ao desenvolvimento socioeconômico, e que interrompa o ciclo de exclusão social.

O conceito legal trazido pela Lei 11.977/2009 para a definição de regularização fundiária plena já fora disposto no art. 46⁴⁴ o qual deixa claro que tal dispositivo previu uma regularização fundiária dita plena. Este art. foi revogado pela Lei 13.465/2017. Correia (2017) leciona que, por integrar a regularização dominial-registral, que garante a segurança: da posse ou o título de propriedade, a urbanística, através do planejamento urbano, com legislação de uso e ocupação do solo própria, a infraestrutura urbana, os equipamentos coletivos e a segurança socioambiental, por defender a manutenção dos moradores em suas comunidades, integrados ao ambiente em que vivem.

3.2 Do histórico fundiário no Brasil

Quando analiso o histórico brasileiro relacionado à posse e propriedade da terra e à utilização feita pelos que detinham sua posse, percebi que a terra era, e ainda é tratada como um “produto” econômica e expressivamente valorizado e que, como ensina Lefebvre (2008), vale por seu valor de troca e não de uso.

Reitero que o início da urbanização brasileira ocorreu no período colonial, e ela foi marcada pela ausência de normas escritas que definissem os padrões de formação das cidades. Como observa Rolnik (1997), a colonização portuguesa, ao contrário da espanhola, não possuía um conjunto sistemático de normas escritas para o desenho das cidades.

⁴⁴ Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009) - ARTIGO REVOGADO PELA LEI 13.465/2017. (BRASIL, [2022d]).

Holanda (1969) pontua a diferença acentuada, com formas radicalmente opostas, entre o modelo das cidades espanholas e portuguesas. Destaca que a legislação abundante na América Espanhola teve a função de prevenir, de antemão, qualquer fantasia e capricho na edificação dos núcleos urbanos, pois os espanhóis seguiam uma rígida ordem urbanística, adotando o traçado regular de inspiração militar. (HOLANDA, 1969 *apud* ALFONSIN, 2000).

Prossegue Holanda (1969) na mesma obra, destacando que a cidade que os portugueses construíram na América não é produto de planejamento pensado, pois não apresentavam nenhum rigor ou método, nenhuma providência que camuflasse o abandono e o desleixo.

Enfatizo que, para Holanda (1969), esta característica das cidades colonizadas pelos portugueses se deve ao fato de que a Coroa Portuguesa delegou a particulares, através do sistema de capitanias hereditárias, a função de ocupar o território, criar as vilas e urbanizá-las e, por isso, as cidades brasileiras apresentam malha urbana irregular e nada estética. Posso afirmar, sem temor de incorrer em erro, que o processo de urbanização brasileira, já no início do processo da colonização, os portugueses percebiam a terra pelo valor de mercado que ela tinha e pelo que poderia dar de retorno.

Com exceção dos índios, que atribuíam à terra um valor sagrado, por ser sua fonte de alimentos, entre outros aspectos, o processo de colonização do Brasil, iniciado em 1530, teve cunho extrativista, em um primeiro momento, mas, a seguir, adquiriu também, valorização como produto, pois foi elemento de troca para a ocupação do território brasileiro, através das capitanias hereditárias, como mencionado anteriormente.

O que se observa com a divisão de parte do território brasileiro em Capitanias Hereditárias era que os donatários poderiam, através das sesmarias, subdividir as terras das capitanias, para que outros sesmeiros pudessem ocupá-las e cultivá-las, sistema que acabou contribuindo para a formação de latifúndios que permaneciam nas mãos da elite escravagista. (CORREIA, 2017). Isto interferiu substancialmente no histórico brasileiro de distribuição de terras.

Concomitantemente à vigência das sesmarias, vigoravam, também, inúmeras posses conseguidas à revelia do Estado, e consolidadas apenas em 1822, com a implantação do Regime das Posses e a extinção do sistema das Sesmarias. Até 1850, não havia qualquer regulamentação, de modo que preponderou a ocupação

desordenada do solo, sem o estabelecimento de limites de tamanho para os territórios, acrescida dos já existentes latifúndios das Sesmarias (TRECCANI, 2009).

Em 1850, a Lei nº 601 (BRASIL, 1850), a das Terras transformou a terra em mercadoria que só os já proprietários, ou ex-sesmeiros se suas sesmarias já tivessem sido convalidadas pela lei, poderiam adquirir. Segundo Baldez (1991), a grande maioria da classe trabalhadora formada por pessoas que percebiam baixos salários, ou seja, os subempregados, biscateiros e desempregados, nunca tiveram, e não têm acesso à terra no Brasil. (CORREIA, 2017, p. 79)

Isso de fato é consequência histórica do processo de acumulação capitalista cujas origens mais remotas apontam para o modo de produção escravagista, nos modos de aquisição e formação da propriedade durante o período colonial, e que ainda viria a ter continuidade, e se perpetuaria aos dias atuais, depois da implantação da supracitada Lei das terras, na adoção da venda e compra como modalidade principal de aquisição da propriedade e na consolidação dos latifúndios, através da medição e da demarcação das sesmarias outorgadas e das ocupações ilegais, durante o período da colonização. (CORREIA, 2017, p. 79).

Lembro que foi em 1850 que ocorreu a abolição do tráfico marítimo de negros na costa da África, legitimando os esforços de outros países, em especial a Inglaterra, que se iniciaram em 1810. Porém, a abolição da escravatura no Brasil ocorreu apenas em 1888, mas, o fim do tráfico marítimo de negros foi o início da eclosão do sistema escravocrata no país. Para Rolnik (1997), enquanto a escravidão vigorava no Brasil, a terra era livre. Quando o trabalho passou a ser livre, e remunerado, a terra passa a ser cativa.

Segundo Ribeiro (2022) a primeira lei brasileira que buscou formalizar o estoque fundiário nacional – a Lei de Terras de 1850 – optou pela adoção do paradigma da propriedade privada, buscando implementar a circulação da terra como mercadoria, com a exclusão do seu acesso pelos mais pobres. Apesar das intenções estabelecidas na Lei de Terras, a norma não alcançou a efetividade esperada, encontrando resistências entre as próprias elites, para quem a terra já significava muito mais que poder econômico, constituindo-se em fonte de status social e poder político.⁴⁵

Até 1888, o número de escravos que os donos de terra possuíam era a

⁴⁵ Redação sobre a Lei das Terras de 1850 acrescentada conforme orientação dos membros da banca de doutorado.

expressão de riqueza. Após a Abolição da Escravatura, a terra passou a ser objeto de investimento para fins de capitalização de riquezas. Ademais, foi esse novo paradigma de regime fundiário que exigiu planejamentos fundiários com demarcação de lotes, arruamentos, o que deu início a uma infraestrutura básica. Rolnik (1997) esclarece que os limites precisos do terreno passam a ser importantes, quando se trata de a ele atribuir um preço e de registrá-lo como propriedade privada definitivamente e, portanto, subtraída da esfera comum.

Concluo que a Lei das Terras dividiu a ocupação da terra em dois grupos: proprietários reconhecidos e não reconhecidos, e determinou, também, quem teria acesso à ocupação legal da terra, o que, naturalmente, excluía negros e imigrantes, o Direito abrangendo apenas alguns pouquíssimos cidadãos, geralmente, os mais abastados economicamente.

Segundo Ribeiro (2022) no período de 150 anos que transcorreu desde a Lei de Terras até o século XXI, contamos com legislações e políticas pontuais sobre o tema da regularização fundiária, enquanto assistimos ao desenvolvimento urbano explosivo do país, com inúmeras cidades se expandindo sob uma base fundiária irregular.⁴⁶

Na sequência histórica, durante o período pós-revolução industrial, com o surgimento do Capitalismo e da Globalização, as cidades passaram a ser o centro da produção econômica. Foi a partir daí que elas começaram a ser construídas sob um processo de exclusão. No campo, as políticas agrárias eram voltadas apenas aos latifundiários (FREITAS; RESENDE, 2019), na ausência total de incentivos para a fixação do homem na zona rural, de modo que, diante das novas oportunidades nas cidades, iniciou-se forte êxodo rural. E como providenciar moradia para todos os retirantes diante do processo acelerado do êxodo rural pós revolução industrial?

A resposta é simples: não era possível arranjar tais moradias, pois, naquele momento, eram terras com altos preços e uma escassez de áreas bem localizadas para a construção de moradias para a população mais pobre, e, como consequência, ocorreu uma natural ocupação irregular de áreas, em desconformidade com a legislação, e em situação de precariedade em termos de infraestrutura básica, de acesso ao mínimo existencial para uma vida digna destes cidadãos.

Várias foram as políticas públicas de “regularização fundiária” porque passaram

⁴⁶ Redação sobre a Lei das Terras de 1850 acrescentada conforme orientação dos membros da banca de doutorado.

as capitais brasileiras, principalmente a cidade do Rio de Janeiro, passaram nas décadas entre 1930 e 1950, como: o desenvolvimento de políticas de remoção de favelas; a rejeição de apontar a existência destas áreas nos mapas da cidade; e até de uma política de reurbanização, com a finalidade do desenvolvimento de um pretense planejamento urbano. Consigo claramente perceber que a relação do poder público com as pessoas que moravam em áreas de ocupação irregular oscilava entre ignorar o surgimento e crescimento destas áreas, ou remover e proceder à “higienização” destes locais.

Rolnik (1997) afirma que os hábitos e o modo de vida dos miseráveis urbanos passaram a ser responsabilizados pela propagação de enfermidades e epidemias. A autora ainda afirma que a pobreza e outros maus hábitos se enredaram numa trama maldita, de tal modo que as condições de moradia precárias eram imediatamente associadas à imoralidade e às doenças, demarcando um território rejeitado na cultura urbana da cidade.

As políticas sanitárias e higienistas da época, segundo Bente (2010), tiveram como efeito a difusão do conceito de pobreza como agente propagador de imoralidade e sujeira, e o cortiço como o ambiente de contaminação física e social do espaço urbano. Alfonsin (2000) reafirma que sanitizar a cidade significa, literalmente, expulsar a população de baixa renda do centro urbano. Vem-me à mente a ideia de que a população de baixa renda seria uma doença a ser eliminada, e a cidade percebida como um corpo a ser curado. E esta influência continuou a ser exercida durante o século XX, e quiçá, ainda está presente nos dias atuais.

A partir de 1960, começam os primeiros programas de erradicação de favelas⁴⁷, que nada mais eram do que uma política de remoção, ou seja, de transferência das pessoas que ali residiam para lugares distantes das áreas centrais das cidades. Estes programas surgem por uma questão de mercado, pois as áreas em que as favelas se localizadas, tornaram-se, valorizadas, e, corroborando as ideias de Lefebvre (2008), as favelas valem pelo valor de troca e não pelo de uso. E mais, a existência dos programas de erradicação de favelas tinha, claramente, um discurso higienista e, em pouquíssimos casos e momentos, uma preocupação social.

⁴⁷ Segundo a definição do IBGE (2010), favela é um conjunto de domicílios com, no mínimo, 51 unidades, que ocupa, de maneira desordenada e densa, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e que não possui acesso a serviços públicos essenciais. Favela é descrita por aquilo que não possui, e não pelo que é. Favela é aquilo que lhe falta.

Fernandes (2006) pontua que, no Brasil, as ocupações irregulares dos espaços urbanos são um problema inerente à urbanização brasileira, especialmente devido à falta de condições financeiras da população de baixa renda, para se inserir legalmente no mercado imobiliário, ocupando áreas impróprias e que, geralmente, apresentam restrições de uso. Esse histórico não é recente no Brasil, e teve um progresso mais acentuado na década de 1960.

Em relação ao histórico fundiário urbano, consigo perceber que o desenvolvimento das cidades tinha, e ainda tem, uma lógica de mercado e de valorização da propriedade que acaba por restringir, para uma considerável parcela da população, o acesso à terra. Assim, o que restou e resta para esta parcela da população é o deslocamento para áreas periféricas da cidade, através de ocupações irregulares e pouco sustentáveis.

Os motivos desta informalidade têm suas raízes, segundo Fernandes (2006), na ausência de uma política fundiária e de regulação de mercado da terra, nas quais fica ausente a população de baixa renda, e também, na falta de uma política fundiária que estimule a ocupação em áreas com infraestrutura urbana básica; e ainda em uma política elitista de expansão da área urbana do município sem as condições adequadas de infraestrutura; e, finalmente, na ausência de ação do poder público para aplicar instrumentos urbanos de prevenção à informalidade urbana.

Quando faço a abordagem da REURBs, meu recorte neste texto, aponto a associação de ações coletivas e públicas, com a finalidade de promoverem melhorias habitacionais, de infraestrutura urbana e com o objetivo essencial de se alcançar um planejamento urbano sustentável, até a presente data, não atingido.

3.3 Marcos legais da Regularização Fundiária Urbana no Brasil e seus simulacros de efetividade ao direito à moradia plena

O estudo e conhecimento das leis que disciplinam a regularização fundiária e seus procedimentos é relevante, pois demonstra que apenas a existência de uma norma federal com seus procedimentos não é suficiente para a efetivação do direito à moradia e à cidade plenas. E mais, que as normas representam um simulacro de efetivação destes direitos.

Alfonsin (2000) enfatiza que direta ou indiretamente, à regularização fundiária interessam as leis que, em âmbito nacional, disciplinam a propriedade da terra, as

formas de sua titulação e posse, bem como os registros públicos que a identificam e protegem.

No Quadro 1, abaixo destaco os principais marcos normativos federal no contexto da moradia e da regularização fundiária.

Quadro 1 - Principais marcos normativos no contexto da moradia/regularização fundiária⁴⁸

Textos Normativos	Descrição
Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.	Lei do Parcelamento do Solo Urbano. A distinção entre solo urbano e solo rural, deixa a cargo dos Municípios a definição das zonas urbanas, mas também não descuida de definir a infraestrutura básica e mínima para aprovação de qualquer parcelamento do solo urbano.
Lei Federal nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999	A primeira referência das ZEIS na legislação federal, introduziu alterações nas Leis Federais nº. 6.015/73 e nº 6.766/79 e no Decreto Lei Federal n.º 3.365/41, inovando, principalmente, no campo do parcelamento do solo urbano, com reflexos no registro de imóveis.
Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.	Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da CF/88. Estabelece os fundamentos jurídico-políticos para a elaboração e execução de instrumentos de planejamento e política urbana. Responsável pela promoção do Plano Diretor como legislação básica da ordem urbanística municipal.
Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Recuperou à ordem jurídica brasileira, elemento jurídico-institucional para política nacional para o direito à moradia. Entre as principais disposições estão o desenho institucional para o Municípios realizarem suas políticas locais e a obrigação do Plano Local de Habitação de Interesse Social.
Lei Federal nº 11.481, de 31 de maio de 2007	Lei sobre o Patrimônio da União que disciplina a regularização fundiária de interesse social das terras urbanas e rurais da União.
Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009	Programa Minha Casa Minha Vida. Inicialmente, surgiu do desdobramento do PL de Responsabilidade Territorial, que reformava a Lei Federal nº 6.766/1979. Entretanto, os critérios de reforma da Lei Lehman não continuaram, e a lei em questão dispôs sobre uma política específica e estruturada similar ao modelo BNH desenvolvido durante as décadas de 1960-1970. Assim como elementos para regularização fundiária em áreas urbanas.
Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012	Criou a Política Nacional de Mobilidade Urbana, estabelecendo os elementos essenciais para a elaboração das políticas municipais e metropolitanas para mobilidade urbana; entre eles a exigência legal do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, com seus devidos requisitos.

Fonte: Elaborado pela autora.

A minha intenção é destacar a existência de normas legais que foram dispensadas ao assunto moradia e regularização fundiária no Brasil com uma abordagem legal direta específica sobre o tema da regularização fundiária, objeto essencial da presente tese.

Entretanto, destaco que não discorrerei sobre todas elas, mas especialmente sobre aquelas que são pontos centrais da regularização fundiária e, também, em situação excepcional do Profavela de Belo Horizonte/MG. Esclareço, oportunamente, que a apresentação da lei do parcelamento do solo urbano, das ZEIS, do

⁴⁸ Quadro adicionado conforme recomendação dos membros da pré-banca de doutorado.

PROFAVELA e dos instrumentos de regularização fundiária no Estatuto da Cidade tem a função, nesta tese, de conduzir e estruturar um pensamento lógico da existência de legislações e instrumentos que tem como finalidade a concretização do direito à moradia e à cidade plenas.⁴⁹

Mas estes instrumentos não serão aprofundados pois o ponto central são os programas de regularização fundiária urbana de interesse social.

3.3.1 Da Lei do parcelamento do solo urbano federal

A Lei 6.766, de 1979 é considerada um marco relevante para o Direito Urbanístico, porque tratou especificamente dos requisitos urbanísticos para a elaboração dos loteamentos. Segundo Fernandes (1988), até a edição da lei, percebia-se a cidade como um aglomerado de lotes privados e alguns espaços públicos, cujas restrições ao pleno exercício do direito de propriedade advinham de limitações administrativas, principalmente em função das relações de vizinhança. A Lei 6.766/1979 destacou a importância do Poder Público em realizar um planejamento efetivo de organização da cidade.

Esta lei foi também uma tentativa de disciplinar o parcelamento do solo urbano, estabelecendo obrigações a serem cumpridas pelos empreendedores quanto à entrega de obras de urbanização, bem como às garantias ao poder público, na eventualidade de descumprimento. Passados, 42 anos de sua sanção, e mesmo já tendo sofrido alterações, a supracitada Lei continua a disciplinar o parcelamento do solo urbano, sendo este procedimento em observância às legislações estaduais e, principalmente, às municipais urbanísticas.

Em observância à questão urbanística, a referida Lei 6.766/1979 e suas alterações traz em seu capítulo II requisitos específicos para um loteamento:

- a) a necessidade de áreas destinadas a sistemas de circulação, à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços livres para uso público, tudo isso proporcional à densidade de ocupação prevista no plano diretor, ou tendo como base lei municipal específica;
- b) lotes com áreas mínimas de 125m² e frente mínima de 5 m;
- c) integração entre as vias do loteamento com as vias adjacentes oficiais;

⁴⁹ Observação acrescentada conforme orientação dos membros da banca de defesa do doutorado.

- d) reservas de faixas *non aedificandi* ao longo de faixas de domínio público de rodovias, ferrovias, dutos e das águas correntes e dormentes.

Esta lei, em seu art. 3º, parágrafo único⁵⁰ vedou o parcelamento do solo urbano em áreas específicas, tentando assegurar a dignidade e a segurança à vida dos cidadãos.

Registro que a Lei 6.766/1979 representou um inegável avanço, entretanto, ao mesmo tempo, colocou na ilegalidade todo o restante das ocupações realizadas pela população de baixa renda, pois a Lei 6.766/1979, à época, não definiu parâmetros para a realidade daquela população. Assim, segundo Maricato (1996), ao estabelecer regras para todos os loteamentos, não apenas àqueles que seriam pagos em prestações, vinculando loteamentos à implementação de infraestrutura urbana, delimitando os tamanhos dos lotes, prevendo o registro e a aprovação de projetos de loteamento e desmembramento, a mencionada Lei acabava por colocar na ilegalidade todo o restante das produções que atendiam à população de baixa renda e não necessariamente seguiam os parâmetros recém-definidos.

Como resposta, e para se adaptar à realidade e à complexa dinâmica na forma de uso e ocupação da terra, dentre as alterações sofridas pela Lei 6.766/1979, destaca-se a Lei Federal 9.785/1999 (BRASIL, 1999) que promoveu alterações no sentido de facilitar a aprovação de parcelamentos populares ou habitações de interesse social, bem como de regularizar loteamentos e desmembramentos não autorizados ou executados em desacordo com as licenças ambientais e urbanísticas. Ou seja, 20 anos depois de ser sancionada, a Lei 6.766/1979 foi alterada para disciplinar uma necessidade social, qual seja, facilitar a aprovação de habitações de interesse social.

⁵⁰ Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção. (BRASIL, [2022b]).

Isso ocorreu apenas a partir do ano de 2021, com alterações trazidas pela Lei 14.118, de 12 de janeiro de 2021 (BRASIL, [2022f]), a Lei 6.766/1979, em seu art. 2º-A, “c”⁵¹, que faz menção expressa à regularização fundiária de interesse social. Embora a Lei 6.766/1979 e suas alterações não tivesse mencionado especificamente o termo REURBs, esta não deixou de tratar aspectos que envolvessem, mesmo que indiretamente, a regularização fundiária. Assim, diante deste cenário passado, a própria lei criou exceções à regra posta nas hipóteses em que o loteamento ou desmembramento tenha como finalidade a realização de programas habitacionais declarados como de interesse social.

Segundo Saule Junior (2006), a Lei 6.766/1979 não tinha como elemento trabalhar o tema da regularização fundiária à época da sua publicação e, também por isso, a questão foi abordada até o ano de 2011 de forma tímida. A Lei 11.977, de 2009 – Lei da MCMV- foi a primeira legislação federal a reconhecer diferentes padrões de parcelamento, uso e ocupação do solo, quando diante de projetos direcionados à população de baixa renda.

A Lei 6.766/1979 é legislação fundamental para se entender o processo de REURBs, pois está diretamente relacionada à definição de parte das ilegalidades e irregularidades existentes.

Oportunamente, enfatizo, que, neste ponto, outras legislações e outros institutos poderiam ser analisadas. Entretanto, o recorte metodológico desta tese se limita às controvérsias entre os marcos regulatórios federais mais recentes referentes à matéria da REURBs e o simulacro de reconhecimento de direito à moradia plena criado pelas seguintes Leis Federais: Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, Lei MCMV e a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, sobre a REURB e rural.

Entretanto, para analisar as legislações mencionadas anteriormente, é imprescindível apresentar a origem das ZEIS do programa PROFAVELA e os instrumentos de regularização fundiária apresentados pela Estatuto da Cidade como: a Usucapião Especial de Imóvel Urbano e a CUEM. São estes instrumentos que trato na subseção a seguir.

⁵¹ Art. 2º-A. Considera-se empreendedor, para fins de parcelamento do solo urbano, o responsável pela implantação do parcelamento, o qual, além daqueles indicados em regulamento, poderá ser: (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021).....

c) o ente da administração pública direta ou indireta habilitado a promover a desapropriação com a finalidade de implantação de parcelamento habitacional ou de realização de regularização fundiária de interesse social, desde que tenha ocorrido a regular imissão na posse;(Incluída pela Lei nº 14.118, de 2021) (BRASIL, [2022b]).

3.3.2 Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS

A primeira referência de ZEIS, na legislação federal surge em 1999, na Lei nº 9.785 responsável por alterar a Lei no 6.766 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano), dentre outros decretos e outras legislações. Seu reconhecimento como instrumento de regularização fundiária legal aparece com o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001. O conceito legal das ZEIS se apresentaria apenas na Lei 11.977/2009, que, em seu art. 47, V.,⁵² instituiu o PMCMV.

Oportuno destacar que, de acordo com Mattos (2019), as ZEIS embrionariamente, têm origem na década de 1980, entre experiências pontuais em alguns municípios, como os casos pioneiros de Recife/PE, em 1983 e Belo Horizonte/MG, em 1985, antes do Estatuto da Cidade.

As ZEIS estão englobadas por uma categoria de zoneamento criada e destinada para a regularização da moradia popular para a população de baixa renda. Este instrumento urbanístico tem como função levar infraestrutura à população destas localidades, como saneamento básico, transporte público, iluminação e asfalto.

Insta apontar que os objetivos primordiais das ZEIS são, ou deveriam ser:

- a) propiciar a inclusão de parcelas marginalizadas da cidade, por estas não se adequarem às regras de uso e ocupação do solo;
- b) possibilitar a instalação de serviços de infraestrutura urbanos nos locais, para promover a melhoria na qualidade de vida da população;
- c) introduzir mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização, para a consolidação dos assentamentos;
- d) regular o conjunto do mercado sobre a terra urbana, favorecendo a valorização

⁵² “Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: [...] V – Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;”. Destaca-se que o dispositivo foi alterado sem qualquer prejuízo pela Lei nº 13.465, de 15 de julho de 2017, que modificou os procedimentos para regularização fundiária: “Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território. § 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.” (BRASIL, [2022d]).

do imóvel localizado nestas zonas, e reduzindo a diferença dos preços destas propriedades;

- e) aumentar a oferta de imóveis urbanos para a população de baixa renda.

Entretanto, apesar dos objetivos das ZEIS tentarem ir ao encontro da efetivação do direito à moradia plena, neste aspecto, o simulacro, por meio do modelo transcendente da regularização fundiária, a experiência de implementação das ZEIS tem apontado uma exclusão cada vez maior do povo oculto.

Não posso deixar de reconhecer que as ZEIS representaram um avanço na política de organização urbana nos municípios. Também, não desejo enfraquecer a importância do instrumento das ZEIS como mecanismo de inserção da população de baixa renda ao direito à propriedade. Não obstante, as ZEIS, ainda, não conseguiram, vencer os problemas relacionados à especulação imobiliária, ao imediatismo, à ausência de gestão municipal e à natureza patrimonialista do Estado.

Mattos (2019) destaca que o instrumento da ZEIS, isolado, não consegue ultrapassar as barreiras de cunho fundiário relativas, principalmente, à especulação imobiliária que vê nessas áreas centrais da cidade uma oportunidade de expandir seus empreendimentos.

Sublinho, neste ponto, que o Plano Diretor, quando da determinação das ZEIS como instrumento urbano, as coloca dentro de um contexto social. Oportuno enfatizar, ainda, que elas constituam um instrumento urbanístico de inserção social da população de baixa renda. Entretanto, a olhos vistos, as ZEIS sofrem ferrenha oposição do mercado imobiliário, quando da criação das áreas especiais, objeção ainda mais forte, se este seguimento do mercado tiver seus tentáculos estendidos para dentro da gestão pública municipal, de tal forma que consiga inviabilizar e tornar ineficiente a formação das ZEIS.

Cumprе salientar que este mesmo mercado tem total força para aumentar a burocratização do processo de instituição e efetiva implementação das ZEIS, e mais, ele consegue ainda, desvirtuar a participação popular nos processos de reconhecimento ou melhoria das ZEIS. As situações de especulação imobiliária, ausência de participação da população de baixa renda e a burocratização do processo acabam por encriptar o poder nas mãos dos participantes sociais que sempre estiveram com o poder. E o povo, realmente carente, que deveria ser beneficiado com as ZEIS, se torna cada vez mais oculto.

Impende que eu ainda enfatize o caráter patrimonialista assumido pelo Estado, quando da não efetividade das ZEIS. Nesse sentido, Mattos (2019) leciona que o patrimonialismo pode ser explicado como a intervenção entre o público e o privado retratada através da instrumentalização do Estado e historicamente consolidada como desenvolveu. Trata-se do uso do aparato público para beneficiar ou manter privilégios de um ou poucos grupos sociais em detrimento da coletividade. Destarte, as necessidades do mercado, da especulação imobiliária são satisfeitas através da estrutura estatal.

Percebo que o ideário das Zonas Especiais de Interesse Social, ou seja, o que pretendia ser, possibilitaria a efetivação de três princípios básicos constitucionais como: o cumprimento da função social da propriedade, ao dar destinação a terrenos não utilizados, ou subutilizados com destinação ao uso, neste caso de interesse social; o direito à cidade plena com a instalação de infraestrutura básica e com a consolidação e permanência desta população em seus locais; e a efetivação da gestão participativa e democrática, com o envolvimento da população de baixa renda e da sociedade civil nos processos decisórios para a construção e estruturação das ZEIS nos municípios.

Percebo, claramente, a esta altura, a encriptação do poder através dos instrumentos de participação social, do discurso de efetivação da propriedade e do procedimento de instituição das ZEIS, porquanto como já expliquei anteriormente, encriptar é simular poder conferido democraticamente. A lógica é exatamente esta: a existência de uma população de baixa renda que necessita ter acesso à moradia justifica a criação das ZEIS. Este povo começa a ser direcionado pelo instrumento, que, a partir deste momento, fica invisível pela norma, mas sempre apoiado na legalidade. Assim, o instrumento urbanístico pensado e criado para a população de baixa renda objetivando sua inserção social, passa a expulsar este mesmo povo sob a sombra e interferência do mercado.

Em síntese, e reiterando o que já explanei, a armadilha contra o poder do povo segue uma lógica simples:

- a) tornar o povo soberano;
- b) devolver a soberania à norma;
- c) desativar o povo dentro da norma;
- d) capturar sua energia na legalidade;

- e) negar seu acesso à linguagem; e
- f) expulsar seus corpos para a máquina trituradora do mercado.

Ressalvo que houve municípios onde a criação e implementação das ZEIS tiveram alcance social, como o de Diadema e Santo André, no estado de São Paulo. Apesar do sucesso das ZEIS nestas cidades, na maioria das cidades, problemas de ordem política provocaram desafios e distorções que acabaram por fragilizar a efetiva concretização das ZEIS. Mattos (2019) pontua que houve problemas de ordem técnica, mas que foram os de ordem política que acabaram por debilitar o instrumento das ZEIS. Tais problemas foram recorrentes nos municípios. E, por que, na prática, as ZEIS não têm alcançado seus objetivos de inserção social?

O primeiro obstáculo seria o fato de que as ZEIS não são autoaplicáveis, o que quer dizer que o instrumento está incorporado ao texto legal dos planos diretores, mas, na prática, o discurso da lei não se concretiza. Isto, também, porque a linguagem da política habitacional e a da urbana no município não é a mesma; por isso, o instrumento não se efetiva.

Um segundo obstáculo enfatizado por Mattos (2019) é a transição da lei para a realidade social. É neste momento que os conflitos surgem e a classe dominante consegue flexibilizar o instrumento das ZEIS, utilizando a própria legislação como artifício para torná-la mais interessante para o mercado, não efetivando, assim, o interesse social à população de baixa renda, o povo oculto.

O terceiro obstáculo são os entraves e a desvirtuação da participação popular que compromete o alcance das ZEIS. E isso acontece, principalmente, quando o debate sobre o uso e a apropriação do espaço urbano é levado para um ambiente fechado, com pauta definida, comprometendo claramente a natureza da participação. Pontuo que isso ocorre não somente com as ZEIS, mas, com todos os instrumentos de ordem urbanística cujos conceitos tentam intervir nos privilégios do mercado e das classes dominantes.

Consigo perceber que as ZEIS são instrumentos frágeis, facilmente manipuláveis e adaptáveis para se conformarem aos interesses das classes dominantes que, por vezes, se reapropriam ou adaptam os perímetros dos terrenos e os conteúdos dos textos legais, segundo sua conveniência. Amore (2013) destaca que, em sendo assim, as ZEIS podem ter se tornado um instrumento fetiche, pois, a quantidade de condicionantes que necessitam ser favoráveis para a sua plena

aplicação torna-o inócuo e irrelevante para o alcance dos direitos à moradia e à cidade.

Na sequência do texto, apresento e discorro o Programa Municipal de Regularização de Favelas de Belo Horizonte - Minas Gerais, o PROFAVELA, descrevendo seu contexto social, suas limitações, e explanando como este programa social foi mais um instrumento de encriptação do poder.

3.3.3 PROFAVELA - Programa Municipal de Regularização de Favelas

Em Belo Horizonte existe um histórico de luta pela moradia e pela Reforma Urbana que gerou um marco institucional que se tornou referência nacional, quando da criação do PROFAVELA e da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), na primeira metade da década de 1980.

A Lei Municipal nº 3.532/1983 do PROFAVELA (BELO HORIZONTE, 2004b) e seu Decreto Regulamentar nº 4.762/84 (BELO HORIZONTE, 2004a) criaram o PROFAVELA, com o intuito de promover a urbanização e regularização fundiária das áreas de Belo Horizonte consideradas informais e preservar as características das ocupações espontâneas do território da capital mineira, solucionando o conflito dominial em torno das terras ocupadas.

Segundo Freitas e Resende (2019), em Belo Horizonte, a luta pelo direito à moradia adequada, já no início da década de 1980, formava um polo de luta no período de transição democrática e levantava a bandeira do acesso à terra urbana pelos setores favelados, com a consequente segurança da posse de comunidades pobres.

O PROFAVELA se apoiava em dois eixos fundamentais: o reconhecimento da favela como integrante da cidade, cuja realidade deve ser incorporada na redefinição de suas normas e padrões urbanísticos; e a necessidade de reconhecer o direito dos ocupantes dessas áreas de participarem e usufruírem dos benefícios da cidade, como qualquer outro cidadão. Assim, objetivava agregar e legitimar os direitos das pessoas que ali moravam, ao mesmo tempo em que buscava recuperar a mais valia urbana em favor delas.

Entretanto, destaco que a lógica por trás do PROFAVELA não tinha a função clara de reconhecimento do direito à moradia plena, mas ao direito individual de propriedade. E esta constituía uma das limitações deste programa.

Enfatiza Fernandes e Pereira (2010) que a decisão pela entrega de títulos individuais gratuitos foi tomada durante o processo de discussão para a elaboração da lei do PROFAVELA em 1983, e se encontra refletida no texto desta lei. Na época, ainda não existia a usucapião especial urbano, introduzida pela CRFB/1988.

O que prevaleceu em Belo Horizonte, contudo, foi a expectativa da população de que a prefeitura faria a distribuição dos títulos individuais depois da desapropriação das áreas privadas, tal como previsto na lei municipal, o que de fato aconteceu, mas não de maneira significativa. Visualizo aqui, claramente, uma tentativa do mercado para mostrar que voltava sua atenção para a titulação da terra, para o título da propriedade urbana individual, e não uma preocupação com o direito à moradia plena, que implica a inserção desta parcela da população no ambiente adequado para se morar e viver.

Pontuam Fernandes e Pereira (2010) que o argumento frequentemente utilizado era o de que se tratava do pagamento de uma dívida social histórica, não cabendo a imposição de qualquer forma de encargo financeiro sobre os ocupantes, que já pagavam um alto preço para viver em condições precárias. Qualquer outra forma de titulação que não a propriedade individual plena era frequentemente desconsiderada como uma solução jurídico-política discriminatória e de segunda classe. Não havia maiores questionamentos acerca do fato de que os proprietários originais seriam (re)compensados, através do pagamento de indenização.

O que ocorreu foi a promoção de indenizações, não justas, que, devido aos moradores destas áreas estarem, sob certa medida, desamparados e até mesmo desinformados, acabavam por aceitar as condições impostas pelo município. Indenizações com valores inferiores pagos após a remoção, ao invés da inserção no espaço, o que acabou por ocasionar um processo de gentrificação.

E mais ainda, se faz oportuno destacar, que tanto o PROFAVELA como as ZEIS de Recife foram concebidas no âmbito da ação discricionária do poder público municipal. E isso quer dizer que as ações do poder público municipal estavam apoiadas em conveniência e oportunidade. E que nem sempre é conveniente e oportuno para a administração pública municipal promover a devida regularização fundiária nos locais em que deveriam ser realizados, naquele momento.

Trago, por isso, a compreensão sobre discricionariedade como o próprio direito o determina: como elemento do exercício político sobre a atuação institucional da administração pública. Entretanto, concomitantemente, dissimula, reduzindo espaços,

ao ponto de gerar um simulacro que permite e autoriza a atuação ilimitada do poder constituído, e não apenas dele, mas, também, dos atores sociais entranhados no cerne da estrutura estatal que possui o poder de determinar o conteúdo jurídico e político da discricionariedade.

Não me furto neste ponto a uma análise crítica sobre como o PROFABELA, um programa com a finalidade de promover a REURBs acaba por encriptar ou neutralizar os significados urbanísticos, apresentando o simulacro dos Direitos à Moradia e à Cidade Plenas.

Neutralizou, ainda, significados como direito individual à propriedade, titulação dominial, participação nos processos decisórios e “justa indenização”, sendo estes apenas alguns exemplos do que se apresentou, não apenas na implementação do programa, mas na própria lei, pois o próprio direito encripta o poder. E isso reduz as possibilidades da significação enquanto mecanismo de regularização fundiária, tornando possível sua realização apenas para os interesses de mercado, o que a terra vale, ficando os atores sociais que deveriam estar envolvidos e integrados ao processo, invisíveis à própria lei, como povo oculto.

Enfatizo que o PROFABELA, apesar de inovador em 1985, foi mais um programa social de regularização fundiária que, diante das próprias exigências legais, acabou por tornar o programa inefetivo para a população de baixa renda. Freitas e Resende (2019) postulam que a ineficácia do PROFABELA foi pontuada pelo desinteresse do município em, de fato, regularizar as favelas da cidade, e também pela burocracia do programa, que envolveu a articulação com vários órgãos públicos, para a execução e concretização do programa.

E, ainda, cito um ponto vulnerável que limitou o PROFABELA: a cooptação de lideranças sociais envolvidas desde o início, para o surgimento do programa pelos partidos políticos e pelo próprio poder constituído, que acabou por reduzir a capacidade de dissuasão dos movimentos na política urbana formulada.

Sanín-Restrepo (2014) destaca que o principal elemento da encriptação do poder se posta na impossibilidade do povo de exercer o poder, em virtude de não ter condições institucionais para tal. Assim, ao poder constituído é conferida a capacidade de selecionar qual programa, mesmo com previsão constitucional, pode ser implementado, e até mesmo esvaziar, desestruturar e não efetivar os programas sociais.

3.3.4 Instrumentos de regularização fundiária no Estatuto da Cidade

Uma das maiores inovações trazidas pelo Estatuto da Cidade, foi a mudança do direito de propriedade, que passou da ótica privada para o âmbito das normas de ordem pública e de interesse social. Pelo Estatuto, e anteriormente pela CRFB/1988, a função social da propriedade passa a atuar como fonte de imposição de comportamentos positivos, permitindo que o município possa exigir o cumprimento do dever de proprietário, para efetivar a função essencial da propriedade, como o de dar destinação econômica à propriedade e à terra e, com isso, trazer benefícios para a coletividade.

Foi a primeira vez que uma legislação estabeleceu medidas coercitivas de garantia do princípio da função social. Os efeitos práticos desta função da propriedade urbana previsto no art. 182 da CRFB/1988, e o bem-estar dos habitantes da cidade disposto no art. 39 do Estatuto da Cidade. Os conteúdos desses dois artigos já destaquei anteriormente nesta tese. Eles determinam o atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Destaco, por oportuno, que o ponto matriz da função social da propriedade é o elemento legitimador da intervenção do Estado na propriedade, pois, sem este dispositivo jurídico, os instrumentos urbanísticos não seriam possíveis.

Como forma de tornar o direito à moradia plena concretizável, o Estatuto da Cidade arrola instrumentos da política de regularização fundiária, nos termos do art. 4º, V, alíneas “f”, “h” e “j”, a saber: as ZEIS; a CUEM e a usucapião especial de imóvel urbano.

O assunto relacionado a cada um destes instrumentos urbanísticos não se exaure neste texto. Esta não é minha intenção, mas, sim, destacar a existência de cada um deles na legislação urbanística, como instrumentos que possibilitariam a efetivação dos Direitos à Moradia e à Cidade Plenas. Meu propósito também é enfatizar que, apesar de existirem, eles são instrumentos que acabam por encriptar a real intenção do mercado em relação à terra.

A despeito de já ter discorrido anteriormente nesta investigação sobre o tema, acredito que não seria perda de tempo reafirmar que, associados às ZEIS, deveriam estar os instrumentos urbanísticos de urbanização e legalização do direito à moradia

e à cidade plena, para uma política pública que priorizasse a urbanização e legalização dos assentamentos precários, visando a melhorar a qualidade de vida, resgatar a cidadania e promover a inclusão e a integração dessas populações ao espaço urbano. Mas, não são.

3.3.4.1 Concessão de Uso Especial para fins de Moradia - CUEM

O instrumento da CUEM - foi reconhecido pela CRFB/1988, nos termos do art. 183, §1º⁵³, diante da lacuna legislativa concernente à ocupação irregular em terrenos públicos. Destaco a importância deste instrumento, pois a função social da propriedade é princípio norteador, como já discorri nesta pesquisa, condição de garantia, para ambos o exercício da propriedade urbana privada e a pública. Portanto, a CUEM é instrumento para a regularização fundiária das terras públicas urbanas, informalmente ocupadas pela população de baixa renda, visando a garantir a função social da propriedade.

Como o instrumento da CUEM acabou por ocasionar uma revolução conceitual, sua regulamentação foi mais difícil ainda. Entre vetos dos artigos no Estatuto da Cidade, lacunas e imprecisões, até a edição da Medida Provisória (MP) nº 2.220/2001 (BRASIL, [2017]), configurou-se uma verdadeira batalha social para a materialização do instrumento. Esta MP introduziu a concessão de uso especial de imóvel público situada em área urbana, para fins de moradia em nove artigos que permaneceram intactos, até a edição da MP n. 759 de 2016 (BRASIL, 2016b), convertida, então, na Lei n. 13.465, de 2017. Na verdade, em 2017, o legislador acabou por alterar somente três artigos da Medida Provisória n. 2.220: o art. 1º, *caput*, que trata do direito individual à CUEM; o art. 2º, *caput*, referente à concessão na modalidade coletiva, e o art. 9º, que, porém, não se refere à concessão para fins de moradia, porém, à autorização de uso de bem público para fins comerciais.

Quando faz uma análise jurisprudencial do instrumento, (BRASIL, 2016b)

⁵³ “Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (Regulamento)

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

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

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.” (BRASIL, [2022a]).

revelou que, de setembro de 2001, até final de dezembro de 2013, os Tribunais de Justiça julgaram somente 87 casos em que se discutiu a concessão em questão, muitos deles concentrados nas regiões sudeste (51%) e sul do país (32%), conforme Tabela 5, a seguir.

Tabela 5 - Decisões Judiciais Tribunais- CUEM

Decisões Judiciais Tribunais- CUEM		
TRIBUNAL	Quantidade de decisões	Número- Percentual
TJ/SP	24	44- 51%
TRF2 (RJ e ES)	20	
TJ/PR	10	28- 32%
TJ/SC	5	
TJ/RS	6	
TRF4 (PR, SC e RS)	7	
TJ/RN	1	5- 6%
TRF5 (AL, CE, PA, PE, RN, SE)	4	
TJ/DF	5	10- 11%
TJ/GO	4	
TJ/TO	1	

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do (MINISTERIO DA JUSTIÇA, 2016a).

Acresçam-se aos dados do quadro anterior as decisões proferidas por juízos de segundo grau de apenas 08 (oito) Tribunais de Justiça e de 03 (três) Tribunais Regionais Federais majoritariamente no Sudeste. Não houve decisão, por parte do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e STF, para os recursos eventualmente interpostos sobre as decisões de segundo grau.

Um ponto que destaco, em relação às decisões se concentrarem no Sudeste e no Sul, é porque são regiões mais adensadas demograficamente, e pelo acesso dos interessados à justiça, no sentido não só da capacidade de judicialização da matéria, mas, também, do conhecimento acerca dos direitos.

Outro aspecto merecedor de destaque que demonstra o baixo número de julgados se refere, à atuação do Ministério Público e da Defensoria como órgãos de promoção de interesses coletivos e difusos e de defesa da população carente ainda é extremamente tímida, e ao direito à concessão ser negado na maioria absoluta dos

casos, sobretudo, com fundamento na desqualificação da posse, na oposição à posse, na discricionariedade da Administração Pública (existente em certas hipóteses de concessão), na dimensão do imóvel ocupado e na falta de prévio requerimento em processo administrativo. (BRASIL, 2016b).

Numericamente, o resultado dos 87 casos aponta: 25 casos decididos com o argumento de desqualificação da posse; 14 sob o argumento da oposição da posse; 12 devidos à discricionariedade da administração pública; 7 sob o argumento da dimensão do imóvel, e 07 sob a alegação de falta de prévio requerimento em processo administrativo.

Em vista disso, reafirmo, como já o fizera anteriormente, que é fundamental retomar que grande parte destes instrumentos dependem da atuação do Poder Judiciário, espaço no qual estes costumam encontrar profundas dificuldades para se realizarem. Um dos principais obstáculos para a concretização destes instrumentos, e não seria diferente com o CUEM, são os elementos jurídicos.

Sanín-Restrepo (2014) sugere que o poder constituído manipula a linguagem (jurídica) e acaba por retirar o poder de estabelecer os significados do poder constituinte. Sob esta ótica, os significados encriptados, como o uso da linguagem jurídica promovida pelo Poder Judiciário - parte do poder constituído -, trabalha para encriptar ou neutralizar os significados urbanísticos, como os que os da posse, os da função social da propriedade e os da própria propriedade possuem. É a encriptação de significados existente na interpretação normativa ou na decisão judicial.

A encriptação, em um primeiro momento, atua com a apropriação pela própria doutrina e posteriormente, na modalidade da prática jurídica na interpretação do instrumento e nos julgamentos dos casos pelos tribunais.

3.3.4.2 Usucapião especial de imóvel urbano

A usucapião é forma originária de aquisição do direito de propriedade legalmente dada ao possuidor que ocupa área de terras sem oposição e pelo prazo fixado em lei. Na verdade, a usucapião cumpre, simultaneamente, duas finalidades diante de milhões de famílias brasileiras pobres que, por estado de necessidade social, vivem em favelas, cortiços, conjuntos habitacionais invadidos e loteamentos irregulares, na chamada cidade clandestina: instrumento de regularização fundiária que assegura o direito à moradia a esses segmentos sociais, e garantia do

cumprimento da função social da propriedade, por meio da promoção de uma política de regularização fundiária.

De acordo com o art.183 da CRFB/1988, esse direito é assegurado para aquele que possuir como sua área urbana, de até 250 metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. O Estatuto da Cidade reproduziu o referido instituto no art. 9º.

Porém, a grande inovação para a regularização fundiária das áreas urbanas veio no bojo do art. 10⁵⁴ do Estatuto da Cidade, com redação dada atualmente pela Lei 13.465/2017, possibilitando a usucapião coletiva de áreas acima de 250 metros quadrados ocupadas em regime de composesse pela população de baixa renda para moradia, pelo prazo, ininterrupto e sem oposição, de cinco anos. Nos termos do parágrafo 2º do mesmo art., a usucapião coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença que servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis. Ou seja, para a usucapião coletiva ser dada depende de decisão judicial, e anterior judicialização, para ser declarada.

O ponto central que contemplou o instituto da usucapião especial coletiva para fins urbanos foi para demonstrar, como procedi com o instrumento da CUEM, que a existência do instrumento, mesmo tendo base constitucional e em legislações infraconstitucionais, não é afirmação de instrumento efetivador dos princípios fundamentais. Um dos primeiros obstáculos é a necessidade de judicialização para a declaração da usucapião. Outro impedimento envolve as definições dos conceitos para a sentença judicial, como demonstro a seguir.

Tendo como base o relatório emitido (BRASIL, 2016b), quando se faz uma análise jurisprudencial do instrumento, os Tribunais de Justiça da capital, Tribunais Federais e Tribunais Superiores emitiram decisões em 57 casos. A Tabela 6, na sequência, apresenta os dados.

Tabela 6 - Decisões Judiciais Tribunais de Justiça

Decisões Judiciais Tribunais de Justiça- Usucapião Coletivo para fins Urbanos

⁵⁴ Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.” (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017) (BRASIL, [2021]).

TRIBUNAL	Quantidade de decisões	Número- Percentual
TJ/SP	22	26- 45 %
TJ/RJ	4	
TJ/PR	11	21-37%
TJ/SC	2	
TJ/RS	8	
TJ/AC	1	1- 2%
TJ/DF	1	9- 16%
TJ/GO	3	
TJ/MT	3	
TJ/MG	2	

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do (MINISTERIO DA JUSTIÇA, 2016a).

A região Nordeste ficou excluída da Tabela 5 por não ter, no período mencionado anteriormente, decisões judiciais sobre o instrumento da usucapião especial coletivo para fins urbanos.

A mesma Tabela permite a interpretação de que a ausência de decisões judiciais, e claro, do baixo índice de judicialização, sugerem que a dificuldade de acesso à justiça, e até mesmo a falta de conhecimento dos próprios direitos pela população, são dois dos obstáculos para a materialização do direito à moradia.

Outro ponto destacado (BRASIL, 2016b) se refere aos óbices para a efetivação da usucapião coletiva para a jurisprudência. Verifica-se que o principal óbice apontado é a questão da “individualização do imóvel”, a saber, numa leitura literal do art. 10, *caput*, do Estatuto da Cidade, somente se entende cabível a usucapião coletiva, quando os limites individuais dos imóveis não possam ser traçados, descolando-a, sempre que possível, do aspecto coletivo, e remetendo os autores à usucapião individual. Este óbice aparece em 17 das sentenças proferidas.

Outro ponto está relacionado à legitimidade na propositura da ação que aparece em 09 das sentenças proferidas, o que demonstra, mais uma vez, a visão individualista do Judiciário acerca de ações coletivas, na medida em que, na maioria das vezes, se exige autorização específica de cada condômino para o ajuizamento da ação, independentemente de autorização assemblear para o ajuizamento da ação pela associação de moradores, esvaziando a competência atribuída às associações de moradores, para atuarem como substitutos processuais, e dificultando o reconhecimento da usucapião coletiva.

Outros três pontos destacados se referem às dimensões do imóvel, à obediência ao prazo e à desqualificação da posse, representando, cada um deles, 06 vezes nas sentenças proferidas. A dimensão do imóvel e o prazo legal são previstos constitucionalmente, de forma que não se pode prever quaisquer alterações normativas infraconstitucionais em sentido diverso.

Quanto à oposição e à desqualificação de posse, hipóteses em que as ações reivindicatórias prevalecem sobre a usucapião e/ou não se reconhece a posse, respectivamente, o que se vislumbra é um Judiciário que ainda trata a posse de forma subalterna à propriedade, não a entendendo como direito autônomo, tampouco conferindo à posse urbana para fins de moradia o valor de direito da cidade que possui.

3.3.5 Regularização Fundiária urbana de Interesse Social e o direito

Na economia de mercado que incrusta todo direito e traz a sensação de busca incessante e inalcançável do direito à moradia e à cidade de forma plena, as possibilidades de efetivação da REURBs são reduzidas, em detrimento da necessidade da propriedade, da terra reproduzir as condições de funcionamento do mercado, conforme destaca Lefebvre (2008). Assim, os conteúdos presentes nos textos normativos pertinentes à regularização fundiária, população de baixa renda, direito à moradia e tantos outros convertem-se em instrumentos para a reprodução capitalista da sociedade, pois afirma Harvey (2006) que são apropriados e manipulados para a reafirmação da estrutura produtiva.

Contudo, esta manipulação não ocorre, porque o direito seria neutro e, na disputa por poder dos agentes sociais, seria apropriado e utilizado pelo ganhador da disputa imposta. Isso acontece, porque o direito faz parte disso. Ele é instrumento de reprodução capitalista que tem a clara função de reduzir os significados de regularização fundiária, população de baixa renda e direito à moradia, em prol da aplicação hegemônica do acesso à terra sob a perspectiva de mercado, e para o mercado, reproduzindo o acesso à moradia sob uma ótica de transação comercial e não social.

Sendo assim, as políticas públicas de regularização fundiária de interesse social se apresentam encriptadas, pois a estrutura do próprio direito utiliza destes movimentos de encriptação de poder presentes na forma jurídica, trazendo a

sensação de que um dia os Direitos à Moradia e à Cidade Plenas serão alcançados.

Desde a criação do Estatuto da Cidade, os gestores públicos passaram a contar com instrumentos urbanísticos para a promoção da regularização fundiária, sob o argumento de maior eficiência e com a finalidade da promoção ao direito à moradia. No ano de 2009, foi editada a Lei Federal 11.977 que previa a primeira política nacional de regularização urbana e fundiária, e trazia em seu art. 1º⁵⁵, a finalidade do PMCMV, sob a responsabilidade do Ministério MCID que visava a beneficiar famílias com financiamento de moradias em áreas urbanas e rurais.

O PMCMV tinha como foco as populações que se enquadrassem nas seguintes faixas de renda:

- a) faixa 1- para as famílias com renda de até R\$ 1.800,00 é oferecido financiamento de até 120 prestações mensais que podem variar de R\$ 80,00 a R\$ 270,00, e a garantia para o financiamento é o próprio imóvel adquirido;
- b) faixa 1,5 - para famílias com renda de até R\$ 2.600,00 com financiamento em até 30 anos para pagar subsídios;
- c) faixa 2- para famílias com renda de até R\$ 4.000,00, podendo ter subsídios de até R\$ 29.000,00, e a
- d) faixa 3- para famílias com renda de até R\$ 7.0000,00 mensais, sem subsídios, porém beneficiadas com taxas de juros reduzidos.

Outro ponto reconhecido pela Lei 11.997/2009 foi o protagonismo do Município na condução dos processos de regularização fundiária e urbanística. Segundo Melo (2010), havia um municiamento do Poder Público local com ferramentas qualificadas para a implementação de uma política urbana mais justa, tudo de acordo com o planejamento urbano e sua política habitacional firmados pelo Plano Diretor local.

A Lei 11.997/2009 estabelecia, também, a distinção entre regularização de interesse social e de regularização de interesse específico no art. 47, VII e VIII (revogados). (BRASIL, [2022d]).

O Programa tinha como bandeira a regularização fundiária por interesse social,

⁵⁵ O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais). (BRASIL, [2022d]).

objetivando não só auxiliar a gestão do poder público na solução de problemas urbanísticos, ambientais e sociais, em virtude da desorganização do parcelamento do solo dos municípios brasileiros, mas, também, o de proporcionar a inclusão social da população, por meio do acesso ao direito à propriedade, ao título dominial. Este era o objetivo. Mas, o que, realmente, foi o programa?

Vive-se o direito entre o que deveria ser e o que ele é. E o que ele efetivamente é se apoia no próprio direito. Assim, Cardoso e Aragão (2013) destacam como grande fator de lançamento do PMCMV, a crise econômica internacional de 2008, iniciada nos Estados Unidos e provocada pela crise de mercados financeiros e imobiliários. Ou seja, o objetivo do PMCMV era atenuar os efeitos da crise financeira vivenciada pelo capital, estimulando o crescimento do mercado habitacional, gerando um ambiente econômico confiável para o próprio mercado. Assim, o que vejo, mais uma vez, foram ações por parte do Poder Público, com a instituição de um programa social como clara estratégia da classe dominante e realizada de acordo com as exigências de acumulação do capital.

O discurso trazido a público foi que a finalidade do PMCMV era efetivar o direito fundamental à moradia plena, através dos subsídios fornecidos pelo programa, à população de baixa renda. Mas, o que a Lei 11.977/2009, ou seja, o direito, mostrou foi a neutralização da aplicação da política pública social de acesso à moradia para subsidiar e aplacar a crise econômica do mercado.

E isso é claramente perceptível em várias frentes:

- a) a falta de articulação do PMCMV com a política urbana, não levando em consideração legislações municipais em vigor;
- b) os problemas de localização dos novos empreendimentos em áreas remotas, sem acesso ao mínimo existencial, incrementando, mais ainda, a exclusão social;
- c) a grande escala de empreendimentos de baixa qualidade arquitetônica e construtiva; e por fim,
- d) as desigualdades na distribuição dos recursos, privilegiando a faixa 2 e 3 do programa.

Pontua Bonduki (2022) que o PMCMV se fixou, exclusivamente, na produção de unidades prontas, com estrutura e forma mais convenientes para o setor da construção civil, tendo como objetivo a redução dos custos de produção e a

maximização do lucro pelo capital. Sim, falo de um programa social, mas que, na realidade, era um programa para recuperar o mercado econômico.

Pontuo ainda, que mesmo diante da enorme disponibilidade de recursos para os subsídios para a construção das unidades habitacionais para a faixa de rendas mais baixas, esta não foi a faixa prioritária.

Outro ponto foi que a própria legislação trazia a possibilidade de a localização dos empreendimentos ser inadequada, em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos, correndo o risco, ainda, de gerar impactos negativos como a elevação do preço da terra, o que representaria a transferência do subsídio para a especulação imobiliária, desvirtuando os propósitos iniciais do programa.

Conforme Rolnik (2015), o programa propiciou a construção de megaempreendimentos padronizados inseridos nas piores localizações das cidades, isto é, onde o solo urbano é mais barato. E foi isso o que efetivamente aconteceu.

Volto a afirmar, por entender oportuno, que descriptar as políticas de REURB seria abrir os significados ou as possibilidades de significação do e no direito, pelo reconhecimento da diversidade sobre o qual este direito, como toda a Administração Pública, age. Qual a real intenção da ação?

As políticas de REURBs deveriam retirar da agrura em que vivem o real povo beneficiado pelo direito. Trazer este povo à luz, deixá-lo visível. Conforme afirma Sanín-Restrepo, (2016) seria desvelar o povo oculto no processo de elaboração e resistências às políticas públicas que neutralizam conteúdos que favorecem à diversidade (excluída), em favorecimento a homogeneidade, e privilegiando interesses privados que se fazem hegemônicos e constroem apenas um tipo de cidade, a cidade produto (SANÍN-RESTREPO, 2016).

O que vejo é o Direito à Moradia Plena e à Cidade Plena encriptado pelas políticas públicas de REURBs, que conforma a cidade produto e na qual a Administração Pública viabiliza apenas interesses econômicos e políticos relacionados ao mercado. A Lei 11.977/2009 legalizou a possibilidade de concretização do programa em zonas urbanas não consolidadas desprovidas de escolas, creches, postos de saúde, comércio e lazer. O próprio direito legalizou empreendimentos localizados em áreas periféricas da cidade, fomentando a proliferação da violência e a exclusão social, através de um programa de REURB. Acho complexo discorrer sobre regularização fundiária plena.

Conforme já mencionei anteriormente, o conceito de regularização fundiária

plena, apesar de ser entendido como um conceito moderno, e o é, estava disciplinado legalmente no art. 46, da Lei MCMV (revogado pela Lei 13.465/2017), e as raízes de tal conceito remontam à Conferência Habitat I de 1976. Ou seja, os pressupostos fundamentais já vinham sendo discutidos a mais de 35 anos. Friso, novamente, que para que uma regularização fundiária seja considerada plena, não há como dissociá-la dos direitos à cidade plena, e à moradia plena e à questão do componente dominial para a devida segurança jurídica.

Não há dúvidas de que tal dispositivo legal previu a integração entre a regularização dominial e registral que garantem a segurança da posse ou o título de propriedade, em assimetria com o planejamento urbano, com a legislação de uso e ocupação do solo, com a infraestrutura urbana, os equipamentos coletivos e socioambientais e sua inserção social, pactuando com o que a própria CRFB/1988 dispõe sobre a garantia de uma moradia adequada.

Em 2017, a Medida Provisória nº 759/2016, convertida na Lei 13.465/2017, tinha a justificativa de instituir normas gerais e retirar uma série de obstáculos à regularização fundiária, com o argumento de facilitar o acesso à moradia digna e à segurança da posse. Todavia, seria este o real significado? Não seria esta lei apenas um simulacro de efetivação do direito à moradia plena, quando, na prática, mais uma vez, o acesso à moradia não se materializaria? Não estariam os setores econômicos que controlam, ou influenciam, a formação dos significados dos conteúdos jurídicos sendo novamente privilegiados?

Resta por óbvio que o novo marco legal federal construiu outra política de REURB, revogando totalmente o capítulo III da Lei 11.997/2009, mas com a mesma finalidade de simular o direito à moradia e à cidade plenas, encriptando o poder pelo direto e com o direito.

Explicarei mais à frente.

A Lei 13.465/2017 e seu Decreto Federal nº 9.310, de 15 de março de 2018, em linhas gerais, se manteve igual no que tange ao processo de regularização fundiária de áreas urbanas de sua antecessora. O que constatei na nova lei federal em vigor é uma perspectiva exclusivista da titulação dominial da propriedade, não havendo, portanto, evolução.

Esse aspecto já estava explícito na exposição de motivos que levaram a edição da medida provisória que antecedeu a lei, quando justifica a importância da legislação baseada na argumentação de que, quando a terra não está registrada em Cartório de

Registro de Imóveis, está fora da dinâmica econômica e não garante cidadania aos seus detentores.⁵⁶

Passo, neste instante, a narrar algumas tentativas de ações abrangentes para a REURB para o retrocesso das ações voltadas para a titulação e a posse.

A nova lei, em seu art. 9º⁵⁷, conceituou a REURB que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais e a titulação da propriedade.

Enquanto a questão dominial foi amplamente explorada na exposição de motivos da Medida Provisória 759/2016, os aspectos urbanísticos da REURB tiveram tratamento sucinto por parte dos Ministérios da Cidade e do Planejamento.⁵⁸

Apresenta-se, pois, mais um novo conceito relacionado ao objetivo da titulação da propriedade trazido pela Lei 13.465/2017, que é o conceito de NUIs. Assim, o art. 11, II⁵⁹ traz um conceito utilizado em tempos passados que distinguia os parcelamentos do solo em legais e ilegais, sendo os ilegais subdivididos em clandestinos e irregulares.

Assim, parcelamentos clandestinos são aqueles “desconhecidos” pela Administração Pública Municipal, e a palavra desconhecido se referindo ao fato de que o poder público pode até já ter autuado, embargado, exercido seu de poder de polícia administrativa, porém, nunca foi aprovado pelo município.

Segundo Silva (2010), o loteamento clandestino constitui, ainda, uma das pragas mais daninhas do urbanismo brasileiro. Loteadores parcelam terrenos dos quais, não raro, não possuem o título de domínio, e, por isso, não conseguem aprovação do plano, quando se dignam a apresentá-lo à Prefeitura, pois o comum é que sequer se preocupem com essa providência, que é onerosa, e, inclusive, porque

⁵⁶ É sabido, a terra constitui a base para o desenvolvimento econômico e social de um País. É nela que se desenvolvem a moradia, a indústria e o comércio. Quando a terra – urbana ou rural – não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de se situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes. Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira. (BRASIL, 2016b).

⁵⁷ 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. (BRASIL, [2022e]).

⁵⁸ Isto porque referida iniciativa ultrapassa os aspectos meramente jurídicos da titulação daqueles que irregularmente detêm imóveis públicos ou possuem imóveis privados e, assim, contempla medidas urbanísticas, ambientais e sociais, que visam à regularização dos núcleos urbanos informais, instituto jurídico novo, em verdadeiro esforço de reurbanização do País. (BRASIL, 2016b).

⁵⁹ Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: I -....

II - núcleo urbano informal: aquele 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; (BRASIL, [2022e]).

demanda a transferência de áreas dos logradouros públicos e outras ao domínio público. Feito o loteamento nessas condições, põem-se os lotes à venda, geralmente para pessoas de rendas modestas, que, de uma hora para outra, perdem seu terreno e a casa que nele ergueram, também clandestinamente, porque não tinham documentos que lhes permitissem obter a competente licença para edificar no lote.

Os parcelamentos irregulares podem até ter sido aprovados pelo município, entretanto a estruturação do loteamento foi realizada parcialmente ou diferente das diretrizes pelas quais o projeto foi aprovado.

Outro entendimento necessário é o de que “não foi possível a titulação dos ocupantes”, a situação que se aplica ao núcleo urbano aprovado pelo município, de acordo com as diretrizes dispostas no projeto do loteamento, e este loteamento está registrado no Cartório de Imóveis, entretanto, não foram realizadas as transferências da propriedade dos lotes do loteador aos adquirentes, ou mesmo a transferência das áreas públicas ao Município.

Visto isso, percebe-se que a Lei 13.465/2017 trata de regularização fundiária e seu objeto são Núcleos Urbanos Informais, e que os NUI devem ter sua irregularidade analisada pelo aspecto dominial ou jurídico⁶⁰ e o aspecto urbanístico. Oportunamente, reconheço, que o aspecto ambiental e social se encontra presente, seja no conceito de regularização fundiária, seja até mesmo na impossibilidade de dissociação dos aspectos dominial e urbanístico. Mas, percebe-se, quando se analisa a realidade da regularização fundiária, que o que menos interessa aos olhos do poder público é a inserção social, ambiental e urbanística do cidadão no espaço da cidade.

Afirmava-se que a Lei 11.977/2009 contemplava o assentamento irregular; então, anos mais tarde, surgiu a Lei 13.465/2017, que substituiu o conceito anterior e fixou o conceito de NUIs, com enfoque claro na titulação e na renúncia não expressa, ou seja, a REURB plena.

Destaco, novamente, que a ideia de titular não significa necessariamente a possibilidade do dar acesso à moradia plena, porque a definição de moradia plena está relacionada a uma dimensão pública e não apenas à dimensão da casa, da moradia em si. O conceito de moradia plena, tendo como base os direitos humanos,

⁶⁰ Nele, restam compreendidas situações de ocupação ordenada, desordenada, clandestina, irregular, que tenham sido implantadas sem observância da legislação (caso típico dos loteamentos, condomínios e incorporações ilegais), assim como demais situações em que não tenha se revelado possível a titulação ou o registro da titulação dos ocupantes. (BRASIL, 2016b).

é uma espécie de portal para que outros direitos humanos sejam obtidos. Não me furto, neste ponto, de reconhecer que a habitabilidade é um dos elementos, mas não é a totalidade dos elementos para a moradia plena.

Enfatizo, por entender relevante, que a constitucionalidade da Lei 13.465/2017 vem sendo questionada em três ações diretas propostas no STF, pelo MP Federal, pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil e pelos Partidos dos Trabalhadores (PT). Nesse sentido, Araújo (2019) acrescenta que vários segmentos profissionais, sociais e de classe se pronunciaram sobre a constitucionalidade da medida provisória e sobre o retrocesso que sua publicação significava para a manutenção dos avanços alcançados pela Lei 11.977/2009, cujo capítulo sobre a regularização fundiária do solo foi totalmente revogado.

3.4 Perspectivas sobre a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social

A presente tese tem como tema a REURB aplicada às camadas economicamente desfavorecidas da sociedade, e, por isto, sendo enquadradas como de interesse social. A Lei Federal instituiu duas modalidades, REURBs e REURB, ambas importantes para a efetivação do direito à moradia plena.

Entretanto, o que analiso no próximo capítulo é se, efetivamente, o REURBs concretiza os direitos à moradia e à cidade plenas, ou se seria ele apenas um simulacro de direito.

A lei 13.465/2017 e seu decreto federal apresentaram instrumentos jurídicos da regularização fundiária urbana à REURB, que é um conjunto de normas gerais que pretendem limitar as condutas que restringem o direito à moradia, deixando claro que cabe ao poder público estruturar políticas públicas com a intenção de materializar esse direito fundamental. Os objetivos da REURB estão destacados no art. 10⁶¹, da referida

⁶¹ Art. 10. Constituem objetivos da REURB, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

- I - 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;
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

lei, deixando clara a intenção do legislador na estruturação de princípios constitucionais fundamentais como: direito à moradia; função social da propriedade; direito à cidade; direito à dignidade e direito à propriedade.

A lei em seu art. 13, I e II⁶² criou duas modalidades de REURBS:

- a) REURBs - regularização fundiária aplicável aos NUIs ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.
- b) REURBe - regularização fundiária aplicável aos NUIs ocupados por população não qualificada nas normas da REURBS.

A REURBS destina-se às populações de baixa renda (art. 13, I da Lei 13.465/2017) avaliadas pelos municípios, com a renda mensal familiar não superior ao quíntuplo do salário mínimo vigente no País, conforme prescreve o Decreto Regulamentar nº 9310 de 15 de março de 2018, em seu art.6º, parágrafo único, devendo o bem a se regularizar ser utilizado para fins residenciais. De forma simples, posso afirmar que a diferença básica entre as modalidades diz respeito ao público-alvo (pessoas de baixa renda na REURBS).

Dentro de um mesmo processo de REURB poderá haver a presença das duas modalidades REURBS e REURBe, que envolve procedimento misto, cabendo à Prefeitura Municipal a informação de qual beneficiário e imóvel se enquadram em qual situação.

Para os casos que se enquadram na denominada REURBS, a Lei resguardou aos beneficiários a gratuidade dos atos de registro instituída na Lei nº 11.977 de 2009, podendo, assim, concretizar o registro do imóvel em nome dos ocupantes, conforme

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (BRASIL, [2022e]).

⁶² Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo. (BRASIL, [2022e]).

prevê o Código Civil Brasileiro (CCB).

Ressalto que a principal inovação-alteração feita pela Lei de Regularização Imobiliária, o instituto da legitimação fundiária, consiste na atribuição da propriedade da unidade ocupada ao seu detentor, como uma modalidade de aquisição originária, que se difere da usucapião, uma vez que não se computa o tempo e a natureza da posse (art. 11, VII da Lei 13.465/2017).

Assim, após o procedimento da Regularização Fundiária, as partes já podem registrar o seu imóvel como sua propriedade plena, de fato, isto é, propriedade e titularidade dominial. Até o momento, os demais elementos essenciais para a efetivação dos direitos à moradia plena e à cidade plena não aparecem como de primeira ordem.

E o registro deste imóvel de interesse social se dá através da emissão de um título, a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que é o documento final da REURB emitido pelo Município, e o constituem: o projeto de regularização aprovado, o termo de compromisso relativo à sua execução e a listagem dos ocupantes beneficiários de legitimação fundiária e de posse. A constituição de direitos reais em favor dos beneficiários será feita mediante o registro desse conjunto de documentos, dispensando-se os procedimentos individuais. Desse modo, a partir do registro, o beneficiário do REURBS poderá ter acesso a programas sociais, dar seu imóvel como garantia real (hipoteca, alienação fiduciária), ocasionando uma transformação de mercado: sai a posse do imóvel, antes estativa, passando para a propriedade do imóvel, agora, um bem passível de movimentação e com valor no mercado.

Que não se olvide, a esta altura, de reconhecer que a titulação de propriedade para os ocupantes dos NUIs representa um avanço e, até em um primeiro momento, o reconhecimento ao Direito à Moradia. Sem embargo, faz-se necessário, ainda, que se garantam condições mínimas de planejamento urbano, ambiental e social a estes ocupantes, o que, de acordo com a nova lei de regularização fundiária, fica a critério exclusivo dos municípios: exigir mais ou aceitar o mínimo.

A regularização da titularidade da propriedade por si só, não resolve o grave problema que os centros urbanos enfrentam na atualidade, especialmente, no que tange à ausência de infraestrutura básica que garanta condições mínimas urbanísticas a seus moradores, tal como preconiza o direito à moradia e à cidade plenas previsto nos documentos internacionais e na CRFB/1988.

Souza e Dias (2019) destacam que as mudanças na legislação fundiária,

considerando a aprovação da Lei nº. 13.465, firmaram a ideia de que os pobres se mantêm mergulhados na miséria, por um lado, pela falta do acesso à propriedade e, por outro, pela disponibilização descarada de terrenos públicos para o mercado de terras privado, fazendo com que o discurso da propriedade alimente a perpetuação da situação de precariedade, pelo efeito concomitante que ele possui, a capacidade de destruir, principalmente, as populações de baixa renda deslocadas de seu lugar de origem, para espoliar o que for possível do território e, simultaneamente, explorar os direitos dos trabalhadores, em um duplo processo que intensifica a periferização e aliena a cidade, que parece ser uma das formas de sustentar o subdesenvolvimento do Estado.

Conforme Pagani, Alves e Cordeiro (2016), o processo de regularização fundiária prevê, pelo menos na letra escrita da lei que, além da titularidade nominal, são essenciais a execução de obras de infraestrutura básica que assegurem o fornecimento de água potável e luz elétrica, abertura de ruas e vias de acesso, como formas de assegurar as condições adequadas de sobrevivência. Destarte, no que se refere à REURB, o município exerce um papel central na elaboração e execução de políticas de desenvolvimento urbano, por estar mais próximo da população.

A gestão urbana tem que ser realizada em associação com a concepção de regularização fundiária em um sentido amplo, para que todo o processo tenha como fim efetivar o direito à moradia plena, pois, como sugerem Pagani, Alves e Cordeiro (2016), no sentido de realizar um trabalho jurídico, urbanístico, físico e social e, quando uma destas dimensões é esquecida, não se atingem os objetivos do processo.

Como já afirmei anteriormente, isso é o que deveria ser, mas, não o que é. E aquilo que realmente é reafirma-se na Lei 13.465/2017, uma gestão urbana pautada em uma nova função das cidades na ordem econômica financeira mundial, cuja mais expressiva utilização está no financiamento da gestão e ordenação do território urbano, ou seja, sob a ótica do capital: a cidade, a propriedade e o espaço como valores globalizados. As políticas públicas de REURB estão baseadas em uma matriz de ordem econômica, e não social.

Araújo (2014) afirma que, entre os objetivos reais das políticas públicas de regularização está não garantir que as cidades sejam para todos, simplesmente porque isso não é possível, como nos mostram os dados sobre as desigualdades socioespaciais. Ao contrário, pretendem manter a dinâmica de produção econômica, consumista e fugaz, que permeia os espaços públicos e privados das cidades.

Não que esses aspectos sejam necessária e basicamente ruins, principalmente para aqueles que não precisam lutar por afirmação nesses espaços. Afinal, as cidades são o resultado e não a causa dos modos de viver e de se relacionar com a diferença. São questões que refletem as escolhas individuais que o ser humano faz diariamente. Sem mudá-las, não é possível modificar modelos ou estruturas de produção urbana fossilizados.

Ora, e o que, está, hoje, estabelecido, tende a reproduzir a inércia dinâmica de produção e aplicação da lei, do direito, que, mesmo de forma não óbvia ou encriptada responde às condições do mercado, do capital. Perceber isso é constatar que o papel do gestor público contemporâneo é o de uma espécie de consultor técnico qualificado, mas, sem real poder de decisão, uma marionete.

Enfatizo que o direito age como mestre, pois, ao determinar as significações, distribui as possibilidades de concretização dos textos normativos, orientando, encriptando, como a Administração privilegiaria o mercado na elaboração de políticas públicas de REURB. A ignorância é atribuída sempre ao povo oculto, conforme Sanín-Restrepo (2016), quem não possui ou não recebeu a capacidade de “dizer” sobre ou para o poder.

Por fim, destaco que um dos grandes desafios da Lei 13.465/2017, que não foi vencido por legislação federal anterior alguma, nem mesmo pela Lei 11.977/2009, é o processo de gentrificação, que consiste em um série de investimentos públicos, ou até mesmo privados, nas áreas ambiental, social, econômica e de planejamento urbano, ou, que ocorre até mesmo quando os investimentos não acontecem e acabam por expurgar aquelas pessoas que acabaram de receber a titularidade de seu imóvel, exatamente pela incapacidade financeira de permanecerem em um lugar regularizado cartorial.

Isso posto, na próxima seção, discuto o conceito de gentrificação, sua história e como este processo se apresenta, claramente, em processos encriptados de regularizações fundiárias urbanas de interesse social, motivando a expulsão do cidadão pelo mercado, e deixando este cidadão cada vez mais excluído, e sem ver concretizado seu direito fundamental à moradia plena.

4 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL SOB A PERSPECTIVA DO SIMULACRO AO DIREITO À MORADIA E À CIDADE PLENAS

4.1 Gentrificação⁶³

O conceito de gentrificação surgiu na década de 1960, em Londres, Inglaterra. O termo origina-se da palavra *gentry*, expressão inglesa que se refere a pessoas próximas à nobreza, no tocante ao nascimento e à classe socioeconômica, bem nascidas, gentis e bem educadas.

Dicionários ingleses dão conta de que gentrificação é o processo através do qual modifica-se uma área urbana com a presença de pessoas de classe abastada que para tais zonas se mudam, melhorando as moradias e atraindo novos negócios, mas provocando o deslocamento dos antigos moradores regulares para outros locais. E, ainda, seria o processo de tornar alguém ou alguma coisa mais refinada, educada, respeitável.

O termo *gentrification*, gentrificação em português, teria sido utilizado pela primeira vez pela socióloga Glass (1963), para descrever um processo no qual famílias de classe média de Londres teriam ocupado antigos bairros desvalorizados do centro da cidade. Para a autora, o foco na especulação criada pelo mercado imobiliário e pela substituição da população mais pobre pela nova classe média inglesa ocasionava um processo de gentrificação.

Na Inglaterra, o termo se refere à classe social da aristocracia terrateniente ou também, a aristocracia cuja renda provinha de suas grandes propriedades. Cabe destacar que, com o advento da globalização, o fenômeno da gentrificação acabou sendo identificando em outros países, e, como efeito sua conceituação foi ampliada.

Para uma primeira compreensão, o fenômeno da gentrificação se refere ao processo de enobrecimento, aburguesamento ou elitização de uma área, geralmente, nas cidades. Este fenômeno acontece quando os *gentrifiers* migravam para um bairro, local que, até então, abrigava a classe mais pobre. Conclui-se que esse movimento migratório faz com que o valor da propriedade dispare e acabe por retirar os antigos moradores de suas moradias, devido ao aumento do custo de vida.

⁶³ Conforme orientação dos membros da banca de defesa de doutorado os subcapítulos que versavam sobre Gentrificação foram deslocados do capítulo 3 para o capítulo 4 para permitir maior organicidade na discussão do tema.

Para Glass (1963),

uma vez que este processo de 'gentrificação' começa em um distrito, ele continua rapidamente até que todos ou a maioria dos ocupantes da classe trabalhadora sejam deslocados e todo o caráter social do distrito seja alterado". Mesmo assim, a gentrificação significava refazer um bairro para os recém-chegados e em detrimento de atuais moradores. (GLASS, 1963, p. 18, tradução nossa).⁶⁴

Mendes (2015) ainda explica que

A gentrificação inicialmente foi identificada como fenômeno de mudança socioespacial, caracterizada pela chegada de setores de classe média (gentrys, os gentrificadores) ou atividades comerciais, acompanhada da saída da população de renda mais baixa, através de processos marcados pela higienização social, com o fim de atender as necessidades do mercado acarretando uma série de impactos sociais, como a diferenciação do espaço das cidades (MENDES, 2015, p. 210).

Percebo que, no momento em que ocorre: uma melhora da segurança pública; da reestruturação urbanística e ambiental do local; do aumento do investimento público na área; e da regularização fundiária das residências, este movimento começa a acontecer, ampliando, cada vez mais, a exclusão e as desigualdades sociais.

É oportuno destacar que o primeiro sentido de gentrificação apontava para a valorização positiva das áreas centrais, por meio, majoritariamente, de investimentos em serviços e atividades culturais, o que propiciava o deslocamento de uma nova população para áreas abandonadas (mas não necessariamente desabitadas).

Consoante Mendes (2015), a gentrificação é, e sempre foi, sobretudo, um processo de produção e apropriação do espaço que materializa, de forma paradigmática, a luta de classes no palco, que é a cidade, e seu ambiente urbano.

Vale antecipar que a palavra gentrificação reflete um processo espacial, econômico e social que vai muito além do mero deslocamento de moradores de uma classe mais pobre ocasionada pelas forças do capital, ou, ainda, da reforma de espaços físicos na cidade.

Reitero que a globalização do fenômeno da gentrificação ocasionou a expansão do conceito da palavra em tela, porquanto este processo é vulnerável e

⁶⁴ "Once this process of 'gentrification' starts in a district it goes on rapidly until all or most of the working class occupiers are displaced and the whole social character of the district is changed". Even then, gentrification meant remaking a neighborhood for new incomers and to the detriment of current residents".

dependente das condições específicas de cada país e da região afetada pela gentrificação.

4.1.1 Das teorias sobre o conceito de gentrificação

Após o surgimento, no Brasil, do conceito de gentrificação da década de 1960, duas teorias se destacaram na tentativa de compreender este fenômeno. Elas, são, conforme destaca Hammett (1991), “a dos humanistas liberais, que destacam o papel da escolha individual, da cultura e do consumo, e a dos marxistas estruturalistas, que destacam o papel do capital, das classes sociais, da produção e da demanda.” (HAMMETT, 1991 *apud* RIBEIRO, 2018). Para Ribeiro (2018), apesar de as teorias serem trabalhadas de formas opostas, a autora entende que elas são complementares, pois isto é necessário para o tão complexo entendimento da gentrificação.

A primeira teoria tem como expoente o geógrafo Ley (1980) que advoga que a análise da gentrificação leva em consideração três aspectos fundamentais do século XX:

- a) contexto econômico, com a forma de utilização da mão de obra em um período da revolução industrial e do uso da tecnologia industrial;
- b) contexto social com o surgimento de uma nova classe social resultante das transformações econômicas, da divisão do trabalho e da alteração dos padrões de consumo;
- c) contexto cultural com a alteração do modo de vida, das atividades culturais e da alteração da arquitetura dos ambientes.

Estes três aspectos influenciaram os indivíduos em suas decisões sobre onde residir e em que local desenvolver sua atividade econômica, resoluções que fizeram com que houvesse o retorno às áreas centrais e históricas das cidades, segundo Riberio (2018). Devido à ênfase dada à cultura e à escolha dos indivíduos pertencentes a determinado grupo social, a teoria desenvolvida por Ley (1980) foca a demanda das construções gentrificáveis e não sua oferta.

A segunda teoria, apresentada por Smith (2007), segundo Ribeiro (2018)⁶⁵ contempla a ideia da expressão *rent-gap*, (que é a diferença entre o atual valor da terra (do imóvel) valorizado pelo uso presente (desgastado) e o valor da terra em potencial que poderia ser capitalizada por um 'mais elevado e melhor uso' daquele lugar em função da sua localização centralizada e privilegiada.

Ou seja, passa a ser interessante para o capital, o investimento nestas áreas, bairros e espaços na cidade, por ser atrativo para alocação de seus excedentes que ocasionam um processo de revitalização, valorização e renovação do espaço e, conseqüentemente, a venda destes locais é feita com valores elevados, daí advindo o lucro proveniente do *rent gap*.

Em síntese, o *rent-gap* seria a explicação da gentrificação por uma dinâmica de investimento e desinvestimento urbano relacionada à variação do preço da terra em diferentes áreas da cidade, devido ao processo de gentrificação.

Ribeiro (2018) destaca que, para Smith (2007), "o papel do consumo, da demanda, do pertencimento a determinado grupo social e da escolha pessoal fica relegado a segundo plano quando se trata de gentrificação". Não que Smith (2007) negue o papel destas variáveis na compreensão plena do processo, mas, sim, que ele defende a ideia de que, sem o mecanismo de *rent-gap* e as disposições de produção capitalista da moradia, não haveria gentrificação.

Observo que o ponto inicial das teorias mencionadas é que a gentrificação envolveria uma mudança na composição social da área e de seus moradores e, também, na natureza dos imóveis dispostos naquela área. Um ponto essencial analisado, até esta altura, é que sem o olhar do mercado para o investimento nestas áreas a gentrificação não ocorreria, mas, também, sem as mudanças sociais, comportamentais e culturais de uma nova classe, que alteram as suas preferências no local de moradia no espaço da cidade, o fenômeno da gentrificação também não ocorreria.

Segundo Zukin (1995) novas formas de gentrificação têm expandido as possibilidades e os significados de como o processo que se refere às transformações do espaço público, que uma vez reestruturados urbanística, ambiental e arquitetonicamente, bem como caracterizados por novas normas de uso e ocupação, acabam por contribuir para a exclusão de seus residentes e sua substituição por

⁶⁵ Do inglês gap: descompasso e rent: aluguel.

grupos ou classes com maior poder econômico. Seria uma gentrificação de espaços públicos com o protagonismo do Estado. (ZUKIN, 1995 *apud* RIBEIRO, 2018).

Outra forma de gentrificação é a comercial que, segundo Criekingén e Fleury (2006) se trata de um protagonismo dos comerciantes locais que remodelam suas atividades comerciais com a finalidade de atrair uma nova clientela, com maior poder aquisitivo e que passa a frequentar o local. (CRIEKINGEN; FLEURY, 2006 *apud* RIBEIRO, 2018).

Várias outras formas de gentrificação e sua ampliação conceitual são importantes, mas, tenho que trabalhar com parâmetros mínimos e, conseqüentemente, a construção de um núcleo básico que, neste caso, seria a presença de dois elementos essenciais que são intervenções físicas em um local e a substituição da população.

4.1.2 Da gentrificação na América Latina e no Brasil

Reitero que a gentrificação sob o ponto de vista de seu conceito e sob a análise crítica de um processo teve seu início na Europa e, posteriormente, na América do Norte. Faz-se, pois, necessário fazer uma análise de seu conceito e do processo através do qual se implantou na América Latina e no Brasil, para que eu possa me utilizar desta análise no processo de REURB no Brasil e na encriptação do Direito a Moradia.

O processo de redesenvolvimento de áreas se iniciara na década de 1990 e estimularam a reunião de fatores necessários à gentrificação e que, de acordo com Ribeiro (2018), foram:

- a) interesse do capital em investir no redesenvolvimento urbano de cidades como São Paulo, Cidade do México e Buenos Aires;
- b) existência de áreas com *rent gap*, ou seja, com valor atual da terra deteriorada e o potencial valor desta terra após investimentos;
- c) existência de possíveis gentrificadores pertencentes à classe social que surgiu em decorrência do capitalismo avançado. Enfatizo que estes fatores não partiram apenas da iniciativa dos países latino americanos, sendo muitas vezes impostos por agentes internacionais de forma direta ou indireta.

Ribeiro (2018) destaca três principais tendências assumidas pela gentrificação latino-americana:

- (i) transformações sociais na imagem urbana, com o objetivo de atrair investimentos e pessoas de grupos sociais com maior poderio econômico, e o investimento de altas somas em dinheiro pelos governos que resultam na expulsão de comerciantes e moradores de baixa renda, a fim de tornar as áreas centrais da cidade mais atraentes esteticamente;
- (ii) intervenções no patrimônio histórico – projetos de recuperação ou resgate do patrimônio histórico que, na verdade, encobrem e alimentam medidas de marketing urbano; e
- (iii) intervenções privadas nos centros históricos, uma vez que as intervenções governamentais nas regiões históricas das cidades latino-americanas, bem como as eventuais vantagens tributárias e urbanísticas concedidas pelos governos incentivam a entrada do capital privado nestas regiões, por meio de investimentos em novas construções, como em hotéis e a garantia de infraestrutura para as classes mais abastadas, o que acaba promovendo, de forma mais contundente, a gentrificação nestas áreas. (SALINAS, 2013 *apud* RIBEIRO, 2018, tradução nossa).

Observe-se que, via de regra, os processos de gentrificação na América Latina se associam diretamente à exploração do e ao investimento no patrimônio histórico das cidades, através de projetos de revitalização destas áreas. Ou seja, o patrimônio histórico, em um primeiro momento, é o acelerador do processo de gentrificação latino-americano, de acordo com Ribeiro (2018)⁶⁶.

No Brasil, os processos de gentrificação seguem as características latino-americanas para este fenômeno, com direcionamento ao patrimônio cultural das cidades, a necessidade de investimentos privados e o envolvimento estatal para sua ocorrência. Para os processos de gentrificação, destaco como exemplos o Pelourinho em Salvador, Bahia; a revitalização da Estação das Docas em Belém do Pará e o redesenvolvimento da região portuária, na cidade do Rio de Janeiro.

O processo de gentrificação do Pelourinho apresentou como características a remoção de muitos moradores antigos das moradias anterior e predominantemente, precárias. Como resultado, a área se tornou primordialmente um centro turístico e comercial com uma pequena parcela de edifícios residenciais destinados à população de classe média (SAMPAIO, 2007, p. 32). O processo de gentrificação do Pelourinho teve sua base na exploração do patrimônio cultural da cidade, ao incentivo ao setor comercial e ao lazer, e foi iniciado pelo poder público.

⁶⁶ A professora Tarcyla Ribeiro destacou durante a defesa da tese de doutorado que os elementos essenciais para a caracterização da gentrificação são: intervenção física na área e substituição da população do lugar. Para a professora se estes elementos não se apresentam, não há como afirmar que a gentrificação se materializou.

O caso da Estação das Docas, em Belém, que se transformou em um ponto importante para a população daquela capital paraense, mas, acessível para alguns apenas como paisagem, devido à vista do rio e do calçadão, já que bares e restaurantes têm uma média de preços alta, o que impede boa parte da população local de usufruir dos serviços. Ademais, começaram a surgir, próximo à orla de Belém arranha-céus destinados ao público de luxo, porquanto possuem apartamentos caríssimos, que não ficam na região ribeirinha, mas, que têm vista para o rio e varandas enormes. Para cada um destes prédios construídos, casas e edifícios antigos são demolidos, assim como seus moradores deixam a região.

No que tange ao processo de gentrificação do Porto Maravilha no Rio de Janeiro percebe-se, claramente, que as intenções que deram origem a ‘revitalização’ empreendida através da operação urbana consorciada mostraram-se contraditórias desde o início. Nascimento (2019) destaca que o projeto foi confeccionado, tendo como público-alvo a classe média e não os moradores da localidade, em sua maioria pouco, ou nada, abastados. A elevação do preço da terra – acima da inflação – gerou pressões sobre os residentes mais pobres, destacando-se os inquilinos, em razão dos preços dos aluguéis terem aumentado vertiginosamente. Antigos moradores de ocupações foram despejados, moradores em situação de rua foram removidos e centenas de pessoas que moravam no Morro da Providência despejadas.

Apesar de o aumento significativo das atividades associadas à cultura e ao lazer do Porto Maravilha ser inegável, restou amplamente comprovado um processo de gentrificação com o investimento e aumento do valor da terra e a retirada voluntária, ou compulsória, das pessoas que ali viviam.

4.1.3 A gentrificação como resultado de políticas públicas de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social

Afirmar, anteriormente, que o processo de globalização interferiu no fenômeno da gentrificação, ocasionando a ampliação do conceito e até mesmo do processo, pois este é vulnerável a cada condição específica de um país/região, e até das interferências políticas e econômicas do Estado.

Estudos sobre o processo de gentrificação realizadas nos últimos anos tem firmado seu conceito por meio da indicação de casos ou situações que, apesar de não abarcarem todos os requisitos da definição tradicionalmente aceita, se encaixam nos

elementos teóricos da gentrificação, abrindo suas possibilidades, bem como ampliando seu significado. A justificativa desta necessidade, reitero, seria a globalização do fenômeno e as particularidades assumidas pelo processo em cidades com contextos sociais e econômicos diferentes, como, por exemplo, as cidades latino-americanas (RIBEIRO, 2018).

Esse fenômeno tem sido invocado para explicar projetos em locais distintos, muitas vezes sem uma reflexão mais apurada sobre seu efetivo cabimento nesses referidos lugares. É neste contexto de reestruturação urbana que se produzem cidades altamente fragmentadas, especialmente no que se refere às questões sociais, nas quais a gentrificação se insere como um processo de elitização de determinadas áreas, com a substituição da população local por moradores com um maior poder aquisitivo, consequência do incremento de infraestrutura e/ou requalificação urbana (RIBEIRO, 2018).

Deduzo, claramente, que o processo de gentrificação não tem se restringido às áreas centrais urbanas antes deterioradas, e que, diante de uma necessidade ou de um interesse privado e/ou públicos passam por um processo de reestruturação. O processo tem acontecido em áreas afastadas do centro urbano, ou seja, em bairros afastados que têm chamado a atenção pelo baixo valor da terra, pela regularização fundiária que o poder público tem realizado, e pela abertura de novos mercados para investimentos adstritos às áreas centrais da cidade.

A gentrificação muitas vezes não fica limitada ao espaço urbano central, pois muitos desses processos acontecem também em áreas periféricas das cidades, com a retirada de comunidades pobres para dar espaço a novos projetos ambientais e também para a criação de núcleos urbanos descentralizados. Vale enfatizar que os novos núcleos urbanos descentralizados podem não fragilizar a superioridade do centro urbano do município. Em alguns casos, os núcleos urbanos descentralizados têm uma importância igual, ou até maior, do que a do centro da cidade. Independente de qual situação ocasiona o surgimento dos núcleos urbanos descentralizados, este fenômeno chama a atenção dos investidores privados para o local e, consequentemente, também a do poder público.

Para Harvey (2012), uma cidade surge de diversas maneiras e segue crescendo na mesma proporção que seus problemas. Algumas áreas recebem menos investimento público do que outras, que ficam abandonadas, mas, continuam existindo de acordo com sua realidade. Com o tempo, estas áreas despertam o

interesse do setor imobiliário por diferentes motivos. No caso do Brasil, a localização das áreas públicas, que antes se localizavam na periferia e atualmente ocupam áreas centrais, agora se tornam privilegiadas.

Então, um projeto de revitalização destas áreas, que aumenta seu valor comercial, acarretará um processo de gentrificação, ou seja, as pessoas que vivem em terrenos caros, de alguma forma, poderão ser forçadas a sair, constituindo o que Harvey (2012) chama de reurbanização para expulsão.

Como já comentado anteriormente, o poder público municipal desempenha o papel principal na política de desenvolvimento urbano municipal, com o planejamento, a gestão, as diretrizes e regras políticas, para a concretização do desenvolvimento urbano sustentável em todas as suas vertentes: econômica, social, cultural, ambiental e humana. Entretanto, identifiquei falhas significativas na aplicação das políticas públicas de habitação de interesse social no espaço urbano, que redundam na não concretização de direitos fundamentais do cidadão, e ocasionado processo de gentrificação.

Pereira e Bissani (2020) identificaram três fases do processo de gentrificação ocasionados pela REURB. A primeira seria o momento da escolha da localização das áreas para a instalação irregular dos loteamentos, sejam eles públicos ou privados. Geralmente, estes loteamentos irregulares estão localizados na periferia da cidade e, por isto, afastados dos serviços públicos primordiais para a comunidade e sem qualquer infraestrutura básica, como sistema de fornecimento de água, captação de esgoto, drenagem pluvial e os demais exigidos pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei Federal 6.766/1979.

Independente do loteamento irregular ser de iniciativa do poder público ou privado, é responsabilidade do ente público municipal não permitir, dar início e promover o efetivo desmembramento e a implementação destes loteamentos, sem a prévia autorização municipal e sob uma análise urbanística e ambiental. A omissão e a falta de responsabilidade do próprio poder público constituem ato de ilegalidade, quando contrariam a legislação urbanística nacional, bem como o Plano Diretor Municipal e suas legislações complementares.

A segunda fase do processo de gentrificação, corroborando o pensamento de Pereira e Bissani (2020), é o total abandono por parte do poder público das pessoas que residem nos loteamentos irregulares, pois, para elas sobreviverem nos seus bairros, criam suas próprias regras de uso e ocupação do solo, como a edificação das

suas residências, a organização do espaço urbano da área, não observando condizentemente a legislação municipal vigente. Isso é óbvio, porque já são passados mais de 21 anos da criação de uma política pública habitacional, que se mostrou lamentável e, em alguns casos, até catastrófica, diante da ausência do olhar do ente público municipal para aquele povo oculto, que habita estas áreas.

Não obstante, as referidas áreas e o povo que nelas reside, e eram invisíveis anteriormente aos olhos do poder público e da iniciativa privada, passam a ser percebidos, pois a cidade cresceu rapidamente e, assim, aquilo que era visto como distante, periférico, as áreas isoladas, passam, agora, a ser percebidas como regiões que podem ser nobres para os investimentos capitalistas. Cabe lembrar, no entanto, que estas são áreas irregulares, loteamentos irregulares, sem a devida regularização fundiária, ou o devido título de propriedade.

É a partir deste processo, que analiso a terceira fase, conforme percebida por Pereira e Bissani (2020), sobre o processo de gentrificação que ocorre com ações e medidas cuja finalidade é a regularização fundiária destas áreas.

Nesta fase três, o processo de gentrificação é sentido já com o início do processo de regularização jurídica e com o processo de urbanização das áreas de interesse social. Na sequência dos acontecimentos, construções e lotes anteriormente irregulares, agora em processo de regularização, começarão a ver seu valor aumentado, a especulação imobiliária já se fará presente com transações de compra e venda, e, a natural expulsão dos moradores para outras áreas ainda mais periféricas da cidade ocorrerá.

Como forma de se tentar evitar a gentrificação, sem restringir a autonomia do cidadão, se for do seu interesse dispor do seu patrimônio, agora juridicamente regulado, ainda seria necessário manter as áreas de interesse social legalmente instituídas e o investimento, por parte do poder público, da reestruturação urbanística destes locais. Conforme preconiza Correia (2017), seria imprescindível, ainda, a compatibilização entre a nova legislação sobre regularização fundiária e o arcabouço normativo local, mantendo-se intacto o conceito de regularização fundiária plena, sempre precedida da urbanização da área em que se pretende intervir, e preservadas tais áreas como de Especial Interesse Social, e com um elemento precípuo: a participação e o envolvimento deste povo diretamente afetado nas ações coletivas desenvolvidas pelo poder público.

Isso posto, no capítulo 4, a seguir, analiso como a TEP, base para a

compreensão do modelo de dominação e exclusão social percorrido até este ponto, contribui para o simulacro de concretização ao Direito à Moradia Plena.

4.2 Gentrificação e a Encratação da Política de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social

Consoante Harvey (2012), uma cidade surge de diversas maneiras e segue crescendo tanto e na mesma medida de seus problemas. Algumas áreas recebem menos investimento público do que outras, que restam por abandonadas, mas, persistem em existir, de acordo com a sua realidade. Com o passar do tempo, essas áreas acabam por despertar o interesse do setor imobiliário por diferentes razões, através da regularização fundiária relacionada à titulação dominial da propriedade, que faz com que terrenos antes irregulares, passem a ter sua condição registral regular e a chamar a atenção do mercado.

Destarte, a partir dos programas de REURBs destas áreas, a entrada desta propriedade no mercado imobiliário formal acaba por aumentar seu valor comercial, o que poderá ocasionar um processo de gentrificação, ou seja, as pessoas que vivem em terrenos, agora valorizados de alguma forma, poderão ser forçadas a deixá-los.

A regularização fundiária destas áreas provoca a valorização dos imóveis, os negócios de compra e venda aumentam e, como consequência da especulação imobiliária, ocorre a expulsão dos moradores dos loteamentos para outras áreas mais periféricas da cidade.

Para Correia (2017), é necessário compatibilizar a nova legislação sobre regularização fundiária urbano de interesse social, o arcabouço normativo local, e manter a observância na efetivação do Direito à Moradia e à Cidade Plenas, mantendo-se intacto o conceito de regularização fundiária plena, e sempre precedida da urbanização da área em que se pretende intervir. Haveria ainda a necessidade de se preservarem as Áreas de Especial Interesse Social já criadas por lei, de modo a tentar evitar a gentrificação, sem coibir a autonomia do indivíduo para dispor de seu patrimônio, mesmo em se tratando de pessoas de baixa renda, num ciclo virtuoso redistributivo e em prol de uma cidade menos desigual.

Correia (2017) destaca, ainda, que, como forma de evitar a gentrificação, ou seja, a mudança da pobreza de lugar, ou melhor, das áreas revitalizadas e valorizadas para novas áreas irregulares, seria necessário que esses projetos de regularização

fundiária fossem conduzidos com a participação da comunidade beneficiada, e desenvolvendo nos moradores a sensação de pertencimento ao local, o que impediria sua expulsão, e permitiria que eles pudessem usufruir de todos os benefícios advindos da regularização fundiária.

Novamente, destaco que a cidade como produto é exatamente, e realmente, o que se propõe, ou seja, a cidade apropriada pela oportunidade capitalista de promover a (re)produção ampliada do capital, por meio da exploração da vida urbana. (LEFEBVRE, 2008). Em termos simples, mas evidentes, isso se traduz na mercantilização de produtos imobiliários como as residências para a habitação popular ou de luxo.

A questão a respeito da cidade como produto se posta no modo como o capitalismo produz valor de troca sobre o valor de uso produzido pela apropriação do exercício das subjetividades/coletividades sobre o espaço.

E, é neste ponto, que persiste a afirmação de que os programas de REURBs acabam por propiciar o processo de gentrificação, porque o povo oculto pensado para o REURBS, na prática, não consegue se inserir neste discurso, seja pela análise do direito, seja pelo envolvimento e participação nos programas, o que acaba por gerar um não pertencimento no processo e na tomada de decisões.

Para Sanín-Restrepo e Araújo (2020), a encriptação envolve não apenas a inacessibilidade da linguagem do texto constitucional e do Direito, mas, também estruturas sociais e culturais, logo, a desencriptação do poder é, então, a rejeição cabal da política como imposição fundada em modelos invisíveis e intocáveis, de quaisquer condições, qualificações ou propósitos.

Para tal, é primordial criar acessibilidade aos significados do discurso e da linguagem, para que o sujeito dominado e excluído, neste texto a população de baixa renda pensada nos programas de REURBs, possa se desvincular dessa situação de não-pertencimento. Se a dominação por meio das qualificações hierarquizantes ocorre por meio da inclusão, há que se pensarem mecanismos para que a inclusão se torne possível.

Relevante ressaltar, que, em momento algum, tive a intenção de afirmar que os programas de REURBs não teriam promovido, pelo menos em certa medida, o acesso desta população ao direito à propriedade e à moradia. Pelo contrário, é necessário reconhecer que a existência de programas e legislações de regularização fundiária reconhecem a importância do direito fundamental à moradia e a importância que a

propriedade tem para o ser humano.

O que quero chamar a atenção é que a simples existência da lei, de políticas públicas e de programas sociais, sem a participação dos sujeitos sociais, acabam por ser folhas ao vento, mesmo já tendo eu afirmado neste texto que este não é o objetivo da lei. A atenção do Estado e de seus governantes, na intenção do cumprimento dos seus ditames, não é suficiente para alterar um processo de gentrificação e consequente exclusão social, que é estrutural e, a partir disso, questiono se essa não é a intenção da elite que encripta o poder: pacificar uma situação de clamor social, sem solucioná-la.

O Estado, por meio de seus governantes, espera que alguma situação social que cause mobilização e clamor ocorra para, novamente, reformular a lei e instalar novo programa social para abrandar o conflito existente, mas novamente, sem lhe prover solução. O Estado somente move o problema de lugar ou o renomeia. Mas, o fim em si mesmo permanece inalterado.

Afirma Sanín-Restrepo e Araújo (2020) que essa situação decorre da existência de um critério elitista de encriptação, no sentido de que as linguagens, mecanismos e meios de ação, não estão disponíveis para todos. A verdade fica intencionalmente oculta nas enunciações e nos significados, e isso é um mecanismo do poder. Os membros do referido grupo de elite acabam por controlar todas as searas atingidas e os aspectos que ocultam por meio da linguagem, que sequestra o direito à interpretação e à compreensão.

A finalidade da REURBs é efetivar o direito à moradia plena e à cidade plena, corrigindo irregularidades na titularidade dominial e também, na questão urbanística, ambiental e social. Se o clamor social se levanta, é por ser o direito à moradia plena constitucional e a regularização fundiária um instrumento de promoção à cidadania.

O processo de gentrificação se apresenta quando direitos, políticas e instrumentos não convergem para um mesmo ponto: a inclusão plena do cidadão na sociedade.

Não obstante, historicamente, o que observo é que todas as ações têm caminhado no sentido oposto, pois, neste contexto de reestruturação urbana em que se produzem cidades extremamente fragmentadas, especialmente nas questões sociais nas quais a gentrificação se insere como um processo de elitização de determinadas áreas, com a substituição da população local por moradores com maior poder aquisitivo, consequência do incremento de infraestrutura e/ou requalificação

urbana.

4.3 A utopia da cidade legal para todos

Da mesma forma como a ação do planejamento urbano e da política habitacional têm sido fundamentais para expandir os tentáculos do capitalismo sobre o território, também é necessária muita imaginação urbanística e normativa para proteger, promover e potencializar essas novas geografias.

Do ponto de vista disciplinar, isso implica, antes de mais nada, romper com a máxima do *highest and best use*, expressão do inglês que implica o uso mais razoável, provável e legal de terras vagas, devolutas ou de uma propriedade melhorada, fisicamente e financeiramente viável, adequadamente assistida, e que tenha valor mais alto. (DUNCAN; BROWN, 2022). Isso quer dizer o uso mais lucrativo do solo urbano, correspondente à taxa máxima de retorno financeiro daquela localização, como paradigma para a definição dos usos e formas de ocupação da cidade, do caminhar por uma estrada longa cuja intenção é manter a cidade ilegal, permanentemente. Entretanto, as políticas públicas deveriam seguir na direção da universalização do Direito à Moradia Plena e à Cidade Plena e da reaproximação dos espaços coletivos como ponto central do planejamento urbano. O dever ser do direito não é o que é.

A cidade legal implica, também, um movimento político no sentido inverso dos caminhos que eternamente foram e estão sendo pensados para a política social urbana, dos seus primórdios aos dias atuais. Urge a despolitização do planejamento urbano calcado no valor que a terra tem, ou como ele vale para a economia, e que tal planejamento se direcione às ações para a cidadania, a inclusão e a integração entre comunidade e poder público.

A cidade legal se baseia em quais instrumentos de indução do desenvolvimento urbano devem ser utilizados de maneira a explorar as possibilidades de adensamento de áreas e a permanência destas pessoas onde já exista a oferta de transporte público e infraestrutura básica (viária, energética, de saneamento e equipamentos), desestimular a gentrificação. A necessidade de levar a cidade aos distantes locais onde estão sendo construídas moradias ocasiona, além de um gasto público adicional, o deslocamento da população de baixa renda para longe das oportunidades de emprego, estudo, lazer e, muitas vezes, leva ao rompimento dos laços sociais e de

solidariedade pré-existent, vulnerabilizando esta população ainda mais, diante da escassez dos recursos essenciais para ela desenvolver suas capacidades.

Quando penso na dualidade cidade legal x cidade ilegal, o papel do direito no desenvolvimento urbano para mim seria uma discussão sobre a ilegalidade urbana. Para Fernandes (2008) direito e planejamento urbano não podem ser propostas dissociadas, pois estão apoiadas em quatro dimensões: a lei por ela mesma; a qualidade do processo de produção da lei; o cumprimento da lei; e a discussão sobre o papel do direito, tendo como base a ilegalidade.

No entanto, é esse mesmo direito com bases constitucionais fundamentais e humanas, que acaba sendo uma máquina de encriptar. É esse mesmo direito que, ao contrário de tornar a cidade em um espaço de legalidade, acaba por estabelecer a cidade ilegal. Afirmam Sanín-Restrepo e Méndez-Hincapié (2018) que a máquina de encriptação mais sofisticada da colonialidade é a constitucionalidade. É por meio dela que hierarquias (raciais, de gênero, nacionais) são estabelecidas, os bens de uso comum são privatizados e a democracia é destruída em seu próprio nome, enquanto o capitalismo é instalado como a única verdade global.

No Brasil, bem como em países cujo modelo de crescimento urbano e econômico é semelhante ao nosso, a ilegalidade não é a exceção; é a regra. Fernandes (2008) destaca que, para se entender estes enunciados, impende mudar a atitude de pensar que ilegal é aquilo que escapou, que se colocou fora de uma ordem. Lamentavelmente, ilegalidade é a forma como se organiza a sociedade ontem e hoje, o que coloca em xeque a própria ordem jurídica. O processo de engendramento e produção da ilegalidade é a combinação dos sistemas políticos, com o mercado de terras e o próprio sistema jurídico, que têm uma visão individualista, que ignora o princípio da função social da propriedade, e também se combina com a forma elitista de organização do sistema.

Não se pode pensar a ilegalidade apenas sob o parâmetro das classes mais pobres. São cada vez mais significativas as formas de ilegalidade na produção do espaço entre as camadas mais privilegiadas e os grupos mais favorecidos. E, mais inquietante: um dos maiores agentes da ilegalidade é o próprio Estado, que detém o monopólio da produção da lei, do Direito. Sanín-Restrepo (2016) leciona que o direito opera com a captura das subjetividades. É ele, o direito, através da sua ordem normativa, que estabelece a política, cria uma institucionalidade que reduz o político apenas aos significados ou às possibilidades de significado que ele próprio determina.

A cidade se apoia na ótica mercantilista liberal. A cidade é um espaço com alto valor econômico. Ela é a soma de lotes e de atividades econômicas e espaço onde as pessoas se relacionam, seja pelo direito de vizinhança, seja pelas restrições que o Estado impõe em nome do “interesse público” e do “bem-estar social”.

Percebo, nitidamente, que é assim que a engrenagem se move. O conflito social se apresenta, e a norma jurídica surge com a finalidade de apaziguar o clamor social. Entretanto, é esta norma que acaba por simular a possibilidade de concretização de um direito fundamental constitucional; efetivar a democracia de um povo. Mas, na verdade, é esta norma que não efetivará este direito, pois se apresenta como armadilha, emboscada, como já discuti neste texto. A emboscada ao poder do povo segue uma lógica simples: tornar o povo soberano, devolver a soberania à norma, desativar o povo dentro da norma, capturar sua energia na legalidade, negar seu acesso à linguagem e expulsar seus corpos para a máquina trituradora do mercado. (SANÍN-RESTREPO, 2016). Isso acaba por tornar, como debatido nesta tese, a cidade ilegal como a regra, e não como a exceção. É reduzir a cidade legal ao direito de moradia sob o único ponto de apoio, o direito de propriedade, o da titularidade do imóvel, tornando-a ilegal.

A existência da cidade ilegal, sua produção e seu incremento é processo que se produziu ao longo dos anos, da colonização do Brasil, aos dias atuais. Além disso, o estabelecimento dessa cidade ilegal, assim como sua ampliação, se desenvolve através de uma dinâmica própria, tendo como principais agentes o mercado e o Estado. Ademais, verifica-se que a norma jurídica, os programas de REURB, a gestão e os instrumentos utilizados, ou a inexistência deles, corroboram para a produção e expansão, dia após dia, da cidade ilegal.

Fernandes (2001) postula que “a cidade legal” e a “cidade ilegal” têm de ser entendidas como as duas faces do mesmo processo de concentração econômica, exclusão socioespacial e política que tem caracterizado o processo de crescimento urbano intensivo. Entretanto, se a ilegalidade urbana é certamente uma expressão da combinação poderosa entre mercados da terra e sistemas políticos, ela também é o resultado da finalidade dos sistemas jurídicos em vigor em países geralmente elitistas e excludentes, e o Brasil não seria exceção; é um dos maiores exemplos dessa situação.

A cidade legal acaba por ser uma quimera aos anseios da população, pois a cidade ilegal é a regra dentro de um sistema que tem a função, não tão clara, de

encriptar, de ocultar a mensagem a todos. A cidade ilegal acaba por estimular e movimentar o mercado econômico e o poder político que simula a intenção de inserção social deste “povo oculto”, mas, na verdade, o que se pretende, é, através da norma jurídica, negar o acesso deste povo à linguagem, e excluí-lo cada vez mais, através da lei.

4.4 A encriptação pelo REURBs e o simulacro do direito à Moradia plena e à Cidade plena

Com base nas argumentações feitas e nas ideias discutidas em seções e subseções anteriores, ao final desta tese, posso confirmar a hipótese que levantei na Introdução deste texto de que os programas de REURBs no Brasil, historicamente, representam um simulacro de efetivação do Direito à Moradia Plena e à Cidade Plena, que, seguramente, oculta o povo “soberano”. A REURBs para ser efetiva tem que abarcar a questão dominial, o planejamento urbano, a questão ambiental e a inserção social desta população oculta, o que não acontece, e, talvez, nunca acontecerá.

Dentre os 12 incisos dedicados a tratar dos objetivos da regularização fundiária na Lei nº 13.465/2017, verifiquei que apenas três deles podem ser relacionados diretamente aos seus aspectos dominiais. Trata-se dos incisos II, III e XI do art. 10, que determinam o estabelecimento de direitos reais em favor dos ocupantes dos NUIs e à ampliação do acesso à terra. Os demais incisos estão atrelados, direta ou indiretamente, às questões urbanísticas e socioambientais que circundam os núcleos informais.

A questão dominial foi amplamente explorada na exposição de motivos para a adoção da Medida Provisória nº 759, de 2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.465, de 2017. Todavia, quanto aos aspectos urbanísticos, ambientais e sociais da REURB, a menção limitou-se a observar que a nova legislação proposta ia além dos aspectos meramente jurídicos da titulação daqueles que irregularmente detêm imóveis públicos ou privados e, por isso, representava um verdadeiro esforço de reurbanização do País.

Nesse contexto, não há como eu olvidar que os aspectos urbanísticos e ambientais se encontram expressamente disciplinados pela Lei nº 13.465/2017, mas com a mesma roupagem das legislações anteriores. Aliás, o tratamento normativo que receberam não foi sucinto, impondo-se na Lei uma gama de objetivos e planejamentos

pertinentes às necessidades de uma regularização fundiária efetiva. Todavia, o fato é que tais previsões legais já faziam parte da essência da Lei nº 11.977/2009, e que sempre pareceu ser uma preocupação do poder público com a REURBs.

Saliento, inclusive, que, as questões quantitativas e qualitativas da política habitacional urbana, na exposição de motivos da Medida Provisória nº 759/2016, chegaram a ser dadas como já enfrentadas pelo programa social MCMV. Como o poder público poderia afirmar isso, se na própria exposição de motivos é declarado o desconhecimento sobre a real situação urbanística brasileira?⁶⁷

E, é neste ponto, que a TEP se mostra crucial para se entender a atenção que o poder público dispensa à REURBs. No Brasil, desde a década de 1960, e após cada reformulação das legislações de regularização fundiária, até a Lei 13.465/2017, percebo, hoje, que sempre houve um simulacro, simulação de efetivação do Direito à Moradia e à Cidade Plenas, através dos programas sociais de regularização, todavia, não houve vontade de efetivar os direitos fundamentais à moradia e à cidade plena.

As políticas públicas habitacionais, durante os últimos vinte e cinco anos, normativamente foram qualificadas e, diferentemente de outras áreas da Administração Pública, não faltaram recursos financeiros e ações, especialmente se considerarmos que, nesse período, o Brasil passou por duas etapas de investimentos em infraestrutura a partir de políticas como “Programa Minha Casa Minha Vida” e “Programa de Aceleração do Crescimento”.

No campo da habitação, conforme demonstrei, o déficit oscilou muito pouco, demonstrando, claramente, que os programas sociais de regularização fundiária não surtiram o efeito desejado, pelo menos para a faixa social prioritária.

Resta por oportuno recordar que foi no período de melhor desempenho econômico do Brasil, no qual a qualidade de vida dos brasileiros melhorou significativamente, que as áreas urbanas brasileiras também assistiram ao avanço

⁶⁷ Não se conhecem pesquisas oficiais que quantifiquem a irregularidade fundiária do País, considerando-se que os cadastros públicos são desatualizados e, muitas vezes, o próprio morador desconhece a necessidade de que seu imóvel deve ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis. Apesar da falta de dados oficiais, só o Ministério das Cidades recebeu, nos últimos quatro anos, pedidos de recursos para a regularização fundiária de mais de quatro milhões de unidades imobiliárias em todo o Brasil. Muitas dessas ocupações originam-se de contratações legítimas. Ocorre que seus ocupantes, quando muito, possuem, apenas, escrituras sem registro ou mesmo documentos particulares inaptos ao ingresso nos registros imobiliários. São localidades, bairros e, eventualmente, municípios inteiros em condição de informalidade; o que desordena as cidades, com vasto leque de consequências negativas para o bem-estar da população e o desenvolvimento local. (APRESENTAÇÃO DE MOTIVOS, Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.) (BRASIL, 2016b).

constrangedor de seu tecido urbano irregular e/ou ilegal (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019).

Encryptar (poder) é simular poder (democrático, constituinte), é proibir ou condicionar o ser, enquanto colapsa a agência política (poder constituinte, resistência), dentro de estruturas fixas, finais transcendentais e sólidas (poder constituído, o direito). O direito consiste em instrumento de poder que (re)forma, ressignifica a linguagem utilizada, encryptando temas políticos através da tecnicidade jurídica.

A REURBs que apresentei nesta tese encryptaria o poder, na medida em que reduziria as possibilidades de significação enquanto programa de políticas públicas, tornando possível a sua realização apenas para interesses de mercado, e ordenando a REURB com uma finalidade de titulação dominial, conforme postulado por Sanín-Restrepo (2017).

A encryptação envolve não apenas a inacessibilidade da linguagem do texto constitucional, das legislações infraconstitucionais e do direito, mas, também, de estruturas sociais e culturais. E desencryptar o poder é, então, a rejeição fundamental da política como a imposição de quaisquer condições, qualificações fundadas por modelos invisíveis e intocáveis, com base em Sanín-Restrepo e Araújo (2020).

Fazer com que os programas de REURBs se tornem efetivos e concretizem o Direito à Moradia e à Cidade Plenas se torna um exercício difícil, mas não impossível. O que se observa é que as legislações de REURB que se sucedem têm a função de inovar sem inovar, ou, a movimentar sem sair do lugar, permanecer em um estado de inércia só que com a sensação de movimento. De acordo com Araújo (2018), o sentido de Direito à Moradia e à Cidade Plenas servem como parte de sua própria inefetividade, em virtude do simulacro do direito.

Porém, como desvelar o Direito à Moradia e à Cidade Plenas, por meio dos poderes encryptados nos programas de REURBs?

A teoria da desencryptação do poder persegue as condições do ser político e descobre que essas condições são oferecidas somente pela democracia como ordem de diferença imanente. Assim, descobre o axioma que ela (a teoria) leva às suas últimas consequências: somente pode haver mundo quando ele (o mundo) é resultado da ação de todo ser que produz diferença, na ausência de outra qualificação ou finalidade, além da diferença em si (SANÍN-RESTREPO, 2016; SANÍN-RESTREPO; MÉNDEZ-HINCAPIÉ 2018; SANÍN-RESTREPO; ARAÚJO, 2020).

Para tal, torna-se fundamental criar acessibilidade ao discurso e à linguagem para que o sujeito, dominado e excluído, que no presente trabalho, reitero, é a população de baixa renda beneficiada com os programas de REURBs possa se desvincular dessa situação de não-pertencimento. Se a dominação por meio das qualificações hierarquizantes ocorre por meio da inclusão, é preciso pensar mecanismos para que a inclusão se torne possível, se efetive.

Sanín-Restrepo e Araújo (2020) ponderam, ainda, que chamamos de mundo tudo o que pode existir e comunicar sua diferença. Somente existe mundo, nestas condições. Toda e qualquer negação da diferença é, portanto, negação de mundo. Logo, essa negação produz um simulacro de mundo.

Quando analiso o direito à cidade plena este representa um simulacro. O direito à cidade de acordo com Lefebvre (2008) está atrelado à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos de tempo que permitem usufruir plenamente, e de forma absoluta, dos momentos e dos locais que a cidade tem para oferecer ao indivíduo. É o direito da cidade uma realização da vida no espaço urbano, como reino de uso e de troca e do encontro separados do valor de troca. O que realmente interessa, neste ponto, não é o valor de troca do mercado e da mercadoria, mas o fato de que o espaço da cidade tem que assumir a ótica dos cidadãos, e não a dos agentes públicos.

Em contraponto, o próprio Lefebvre (2008) afirma que no campo do direito, a idealidade imposta, se se considerar a esfera da REURBs, é a cidade produto, a cidade que vale pelo valor de troca e não pelo valor de uso.

Já o direito à moradia plena sob uma visão publicista, que serve de esteio à perspectiva coletiva do uso da propriedade, e que não se conforma apenas com sua faceta registral, mas, se amplia também para a regularização urbanística e socioambiental, de maneira a se tornar sustentável, vai além do mero título formal chegando ao exercício material da cidadania. Isso constitui o direito à moradia plena integrado à vida na cidade, e o que este direito deveria ser.

Entretanto, o direito à moradia fica apenso ao mercado e às iniciativas particulares, pois ele continua a ser pensado sob a perspectiva civilista na qual se funda a propriedade privada, ou seja, o direito à moradia visto sob a ótica do mercado imobiliário.

Assim, a originalidade do texto está na abordagem de que os direitos à moradia e à cidade são simulacros, porque se firmam como um porvir inalcançável, sendo

possível apenas enquanto representação da dimensão de “mercado” da moradia e da cidade, e não da diversidade que, inicialmente, sustenta sua elaboração ou defesa. A sua consequência, o simulacro de representatividade democrática, resulta na destruição da democracia “em seu próprio nome, enquanto o capitalismo é instalado como a única verdade global [...]” e a Constituição “reúne povo e democracia como agência e estrutura em uma engrenagem formidável e impenetrável” (SANÍNRESTREPO; ARAÚJO, 2020a, p. 7).⁶⁸

Assim, a minha intenção foi apresentar uma nova visão sobre a REURBs, encabeçada pela TEP qual seja: a necessidade dos programas de regularização fundiária urbana de exatamente construírem um modelo, padrão de regularização que iguala artificialmente as pessoas, e exclui o povo da possibilidade do exercício do poder.⁶⁹

Para Sanín-Restrepo (2017), a descriptação não seria apenas extrair os verdadeiros significados de um texto normativo em determinado contexto. Também, não seria, apenas, uma atividade de interpretação crítica, mas vai para além, exige (re)conhecer o contexto no qual o texto se significou e como a linguagem empregada (ou impregnada) excluiu a diferença, e, portanto, se fez única, sem considerar quaisquer outras possibilidades de significação.

A descriptação do direito para a compreensão do Direito à Moradia e à Cidade Plenas é um fundamental exercício de revelar o povo oculto, invisibilidade esta ocasionada pela encriptação do poder, uma oportunidade de desnudar a ocultação de significados encriptados para a viabilização de interesses privados. Para Sanín-Restrepo e Méndez-Hincapié (2018), descriptar é ação essencialmente singular, mas, fortemente plural, sob a perspectiva de que o poder público haja de forma plural, sem neutralizar, e encriptar os conteúdos.

Não haverá outra forma, que não seja por meio da descriptação associada a uma mudança de pressupostos de informação, participação e envolvimento ético, que será possível aos conteúdos ocultos, ou de não pertencimento nas políticas de REURB de interesse sócia, tentarem concretizar o Direito à Moradia e à Cidade

⁶⁸ Parágrafo inserido conforme recomendação dos membros da pré-banca de doutorado para destaque da originalidade e inovação da tese.

⁶⁹ Parágrafo inserido conforme recomendação dos membros da pré-banca de doutorado para destaque da originalidade e inovação da tese.

Plenas.

Quando apresento que para descriptar necessário, se faz, uma mudança de pressupostos de informação, participação e envolvimento ético, afirmo isso, pois o direito se faz necessário e presente, na medida que, confere legitimidade a estes pressupostos. Mas apenas o direito não os concretizara. Isso pressupõe, também, muito mais uma mudança de visão da sociedade individual para uma sociedade coletiva.⁷⁰

E será através de ações coletivas sob uma visão pública sobre e pelo direito, que será possível recuperar e estimular a pluralidade de significados, retirando este povo oculto da incisura normativa que o direito os coloca. O Direito à Moradia e à Cidade Plenas poderá deixar de ser o que é, para se tornar o que deve ser, se, um dia, ele for efetivado.

⁷⁰ Parágrafo acrescentado conforme questionamento feito pelos membros da banca de defesa de doutorado.

5 CONCLUSÃO

De promessa eu ando cheio, quando eu conto a minha vida,
ninguém quer acreditar. Trabalho não me cansa, o que cansa
é pensar que lá em casa não tem água, nem prá cozinhar.
(TOMARA..., 2020).

Os movimentos reivindicatórios da população sem acesso à moradia plena e à cidade plena desencadearam, no Brasil, um processo de aprimoramento dos mecanismos da regularização fundiária a partir da CRFB/1988. Essa população vivenciou historicamente, desde a divisão do Brasil em capitanias hereditárias, até hoje, a marca da segregação somada à informalidade e à instabilidade dos territórios de moradia nos grandes centros urbanos.⁷¹

A legislação urbanística, por sua vez, não foi aplicada pelos poderes locais, o que causou preocupação, porque a forma de planejamento urbano, a denominada regularização fundiária, deu continuidade ao processo de segregação territorial, que, reiteradamente, acabou por definir territórios dentro e fora da legalidade, configurando, se assim as posso chamar, as regiões de cidadania plena, para alguns poucos e territórios onde a cidadania era inexistente para a maioria.

Exemplos dessas ocorrências são os loteamentos irregulares e informais que, há anos, se encontram nesta condição de ilegalidade por todo o Brasil. Pude concluir isto, e mais ainda que o direito não conseguiu ser instrumento catalizador para a efetivação dos direitos fundamentais constitucionais, quando tomei como ponto de partida para minhas análises a Lei 6.766/1979, e as estendi às legislações atuais.

A implementação da REURBs é função da legislação urbanística e ambiental, e constitui dever do poder público concretizar o Direito à Moradia e à Cidade Plenas. Pelo menos esse é o dever ser do Direito e das legislações de regularização fundiária de interesse social, mecanismos que são para possibilitar a legalização da posse da moradia e promover a integração socioespacial dos assentamentos, quando se reconhece o direito à regularização de assentamentos irregulares e informais.

Por todo o Brasil, os programas de regularização fundiária ainda não foram efetivamente concretizados pelo poder municipal. Parece ser um grande desafio

⁷¹ Foi levantando pelos membros da banca de defesa do doutorado a necessidade de uma abordagem histórica mais aprofundada na tese. Esclareço que, como o ponto central da tese era as REUBS o desenvolvimento de todo o processo histórico iria ampliar a temática da pesquisa. Apenas a abordagem histórica já renderia uma nova tese.

assegurar o Direito à Moradia e à Cidade Plenas. Todavia, a política habitacional tem se centrado na produção de novas moradias, ação que, infelizmente, desnuda as contradições do Estado, porquanto atende, prioritariamente, aos interesses capitalistas de acumulação de bens e os do mercado imobiliário, e ambos resumem, por um lado, o direito à moradia à questão da titulação, e, por outro, o direito à cidade à do quanto vale. É exatamente neste aspecto que o direito se apresenta como ele é, e não como deveria ser. O resultado disso é a manutenção da cidade ilegal promovida pelo poder público e pelo próprio direito. Não enfrentar a verdade sobre questão fundiária, que se encontra sob o domínio do capital e do mercado, tem sido a fórmula histórica de planejamento e gestão de políticas habitacionais e das cidades no Brasil.

Na Introdução desta tese, apontei como aspecto fundamental o questionamento sobre a possibilidade de a lei da REURBs ser um simulacro de efetivação do Direito à Moradia e à Cidade Plenas.

Para responder a essa pergunta, procurei explorar a inefetividade dos programas de REURB, tendo como base o argumento de que o próprio direito seria um grande instrumento de produção desta inefetividade, em virtude da encriptação de poder que ele alimenta. O direito disposto em normas jurídicas, de forma simulada, revela o que ele é e não o que deveria ser, isto é, o responsável pela inclusão social do outro.

O direito, em virtude da encriptação de poder, rivaliza utopias de moradias e de cidades idealizadas dentro do próprio direito, para produzir moradias e consequentemente, cidades que apenas se realizam como produtos, mercadorias, (re) criando, portanto, cidades encriptadas.

Os direitos à moradia e à cidade são simulacros, porque, *a priori*, eles não se concretizam, nem oferecem possibilidade de efetividade, pelo contrário, constituem a representação que legitima a inefetividade, que afasta a concretização daqueles direitos. As demandas sobre os supracitados direitos são apropriadas pelos atores privilegiados que dominam o campo da significação, o semântico, no e pelo direito, para estimular ações que atendam aos interesses contrários ao direito à moradia e à cidade. E aqui se fixa a inovação do texto apresentado.

Os programas de REURBs demonstram como o mercado (atores privados em relação empresarial) se encripta pela legislação e por sua manipulação para conduzir o Poder Público conforme suas necessidades. O déficit habitacional no Brasil, historicamente, mostra como esse mercado, por meio do direito à moradia e à cidade,

tornou e torna possível acessar e conduzir a tecnicidade desta burocracia, porque as decisões já teriam sido tomadas pela escolha de significados determinados pela encriptação de poder.

Portanto, para que o direito possa tentar oferecer respostas que o afastem da função de inovar sem inovar, ou, a de se movimentar sem sair do lugar, permanecer em um estado de inércia, mas com a sensação de movimento, é preciso reconfigurar seu pressuposto ético por meio da descriptação que aposta no dissenso. Descriptar não é apenas interpretar, compreender, mas, desvelar como a linguagem ressignificada, e, portanto, oculta, que privilegia atores determinados, e, consequentemente, também, expõe os significados neutralizados, da linguagem, que foram oportunizando a ampliação das subjetividades escamoteadas, porquanto capturadas ou submetidas pela estrutura sólida de poder.

Pondero na presente tese, que o déficit habitacional não foi e nunca será solucionado por respostas jurídicas, muito pelo contrário, o direito em ação proporciona que os problemas fundiários urbanos, como a exclusão territorial, através do processo de gentrificação, permaneçam, e ainda oferecem novas ferramentas jurídicas para garantir a continuidade desses problemas, como se soluções possíveis fossem.

Diante disso, tenho a sensação de estar tratando de uma meta inalcançável, e, por isto, questiono: até quando discutiremos o tema da regularização fundiária sob a ótica do mercado, como um movimento inerte? Se a resposta for: não será para sempre, urge, então, descriptar.

Descriptar possui duplo sentido: o político, que exige o reconhecimento da imanência como elemento essencial e primordial no e sobre o direito, e o técnico derivado do primeiro sentido, o político, com o qual o direito amplia as possibilidades de (re)conhecimento das significações, adequando-as conforme exigem as realidades de sua aplicação. Além da questão da interpretação dos significados amplia as oportunidades técnicas, de acordo com o que os elementos políticos necessitarem, demandarem ou exigirem da Administração.

Os programas de REURBs só poderão se viabilizar como instrumento de política urbana, se a técnica jurídica, em vez de neutralizar, e ressignificar seus significados urbanísticos, ambientais e sociais, mantiver seus sentidos originais, ampliando-os e concretizando-os, procedimentos que, indubitavelmente, podem efetivar o Direito à Moradia e à Cidade Plenas.

A esta altura, pondero que todas as argumentações, teorias e ideias apresentadas neste texto se prestaram a alicerçar as discussões sobre o direito inalienável do cidadão à moradia plena e à cidade plena, analisando leis da REURBs com base na TEP.

Assim, os programas de REURBs estão encriptados, se prestando a um jogo de poder pela linguagem jurídica que exclui a diferença e anula a possibilidade de qualquer transformação real e efetiva. Um verdadeiro jogo de quem ganha e quem perde na estrutura do Estado Democrático de Direito, que transmuta o procedimento de regularização fundiária enquanto possibilidade de diferença. Não trouxe a baila a questão da in/efetividade das normas, ou a falta de ação do poder executivo no seu exercício do poder de polícia, ou até mesmo a falta da discussão e conhecimento da temática urbanística pela comunidade jurídica.⁷²

Destarte, todas as conclusões a que cheguei apontam como seu ponto de partida a encriptação do poder por intermédio da resignificação da terminologia jurídica, cuja hermenêutica e ações desnudam as contradições do Estado, porquanto atende, prioritariamente, e perpetuamente, aos interesses de acumulação capitalistas e os do mercado imobiliário. Insta acrescentar que estas condutas também foram favorecidas pelo processo de gentrificação.

A real intenção foi demonstrar a encriptação do poder existente no próprio protótipo da REURBs e seu resultado como simulacro de efetivação dos direitos à moradia e à cidade plenas. Essa é a inovação que pretendi deixar clara a partir das pesquisas que culminaram no texto que se finaliza.⁷³

Isso posto, retomo o fragmento que abre esta Conclusão (“...de promessa eu ando cheio, quando eu conto a minha vida, ninguém quer acreditar. Trabalho não me cansa, o que cansa é pensar que lá em casa não tem água, nem prá cozinhar”), da marchinha *Tomara que chova* que utilizei na Introdução desta tese. Os versos sustentam o modo pelo qual o discurso do povo oculto, os de baixa renda, se constrói e de certo modo, levam o leitor a instaurar a reflexão sobre o modo como opera a construção do sentido da letra da marchinha, que denuncia as promessas políticas

⁷² Parágrafo inseridos conforme recomendação dos membros da pré-banca de doutorado para destaque da originalidade e inovação da tese.

⁷³ Parágrafo inserido conforme recomendação dos membros da pré-banca de doutorado para destaque da originalidade e inovação da tese.

vãs e mentirosas de moradia e cidade plenas, ao longo de suas histórias, no Brasil.

A canção, em meu entender, remete, humoristicamente, aos tópicos discutidos nesta tese, porquanto demanda o cumprimento dos direitos constitucionais fundamentais à moradia assegurados, no art. 6º da CRFB/1988, no qual ainda se lê “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”, ou seja, em uma cidade plena. Não obstante, para que isso se concretize e se efetive, insta cessar a encriptação do poder.

Porque estive discutindo a relação que se dá entre linguagem, interpretação e ação na encriptação do poder, e analisando legislações e teorias para comprovar as hipóteses que para este texto levantei, posso afirmar que não há, neste estudo, argumentos exaustivos e nem conclusões de caráter definitivo. Admito, por isso, que minha pesquisa encerra em si mesma uma minúscula partícula do conhecimento no vastíssimo universo que meu objeto de estudo descortina e desafia. Porém, se minhas análises e reflexões teóricas vierem, pelo menos, a instigar novos trabalhos, principalmente no sentido de auxiliar estudantes, colegas e pessoas que trabalham com o Direito, já terão cumprido honestamente seu papel.

REFERÊNCIAS

ALÉCIO, Débora; FACHIN, Zulmar Antônio. O direito à moradia como instrumento de efetivação do princípio da igualdade. **Revista Jurídica (FURB)**, v. 23, n. 51, p. 1-16, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://bu.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/viewFile/8094/4441>. Acesso em: 10 fev. 2022.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre**. 2000. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul Porto Alegre, 2000.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico urbanística brasileira: emergência, internacionalização e efetividade em uma perspectiva multicultural. *In*: WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens. (org.). **Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas, uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 321-335.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; CHALA, Bárbara Guerra. O direito à cidade como fundamento normativo de garantia da inclusão digital no espaço urbano brasileiro. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 4, p. 2288-2310, dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/53220>. Acesso em: 30 maio 2021.

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* As manifestações de junho de 2013, o processo de construção dos direitos de cidadania no Brasil e o direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 1, p. 71-90, fev. 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15200>. Acesso em: 30 maio 2021.

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 2, p. 168-193, fev. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37245/32466>. Acesso em: 30 maio 2021.

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana - Habitat III. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 3, p. 1214-1246, jul. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29236>. Acesso em: 30 maio 2021.

ALVES, Rafael de Oliveira. Princípios do direito à cidade. **Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena**, n.1, p. 23-49, 2005. Disponível em: <https://revistadocaap.direito.ufmg.br/index.php/revista/issue/view/15>. Acesso em: 6 mar. 2022.

AMORE, Caio. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade:** um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade. 2013. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-05072013-102906/publico/CAIO_SANTO_AMORE_TESE.pdf. Acesso em: 25 maio 2022.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. Revisão técnica Adriano Correia. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

ARAÚJO, Marinella Machado *et al.* **Relatório de pesquisa usucapião de bens públicos:** GT Função social da propriedade. Belo Horizonte: Ana Paula Costa Melo, 2013. *E-book*.

ARAÚJO, Marinella Machado. El proceso de regularización del suelo urbano en Brasil: avances y desafíos. *In*: CORDERO, Eduardo; ALFONSO, Luciano Parejo (org.). **Estudios sobre la regularización urbana y registral en iberoamérica**. Santiago do Chile: Tirant lo Blanch, 2019, v. 1, p. 153-188.

ARAÚJO, Marinella Machado. The symbolic force and the encryption of gender in law: the Brazilian example (Hardcover). *In*: SANÍN-RESTREPO, Ricardo (org.). **Decrypting power** (Hardback). London/New York: Rowman and Littlefield, 2018, v. 1, p. 129-156.

ARAÚJO, Marinella Machado; PIRES, Cristiano Tolentino. Usucapião de terras devolutas: a interpretação que concretiza a função social dos bens públicos. *In*: SOUZA, Adriano Stanley Rocha; ARAÚJO, Marinella Machado (org.). **Estudos avançados de direito à moradia**. Belo Horizonte: Arraes, 2014. p. 142-162.

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. *In*: CARDOSO, Adauto Lúcio, (coord.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras:** uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007. (Coleção habitar).

BACHI, Israel; SOUZA, Leonardo da Rocha. Direito humano à moradia e regularização fundiária. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania**, Londrina, v. 4, n. 1, p. 163-175, ago. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.48159/revistaidcc.v4n1.bachi.souza>. Acesso em: 20. jan. 2022.

BALDEZ, Miguel. **Ainda a reforma urbana:** notas sobre algumas conquistas institucionais: mecanismos de concretização dos Conselhos de participação Popular. Petrópolis: Reproarte Gráfica, 1991.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luíz Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BELO HORIZONTE. **Decreto nº 4.762 de 10 de agosto de 1984**. Cria o "Programa Municipal de Regularização de Favelas - Profavela", dispõe sobre sua

regulamentação e dá outras providências. Belo Horizonte: Leis Municipais, 27 jul. 2004a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/1984/476/4762/decreto-n-4762-1984-cria-o-programa-municipal-de-regularizacao-de-favelas-profavela-dispoe-sobre-sua-regulamentacao-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20. out. 2022.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 3.532 de 6 de janeiro de 1983**. Autoriza o Executivo Municipal a criar o Programa Municipal de Regularização de Favelas - PROFAVELA e dá outras providências. Belo Horizonte: Leis Municipais, 28 abr. 2004b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1983/354/3532/lei-ordinaria-n-3532-1983-autoriza-o-executivo-municipal-a-criar-o-programa-municipal-de-regularizacao-de-favelas-profavela-e-da-outras-providencias-1995-08-22-versao-compilada>. Acesso em: 20. out. 2022.

BENTE, Richard Hugh. **Regularização fundiária de interesse social no Estado de São Paulo**: uma análise dos Programas Pró-Lar e Cidade Legal nos municípios do Vale do Paraíba. 2010. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

BETANCUR, John J. Gentrification in Latin America: overview and critical analysis. **Urban Studies Research**, v. 2014, ID 986961, 2014. Disponível em: <http://www.hindawi.com/journals/usr/2014/986961/>. Acesso em: 7 jan.2022.

BONDUKI, Nabil. Do projeto moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista Teoria e Debate**, São Paulo, v. 25 out. 2022. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2022a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6o da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro: Coleção de Leis da República do Brasil, 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022b]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999.** Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9785.htm. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.251, de 4 de julho de 2001.** Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor do Ministério da Integração Nacional, crédito especial no valor de R\$ 770.000.000,00, para os fins que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10251.htm. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. [2022c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, minha vida e regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2022d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.** Vigência Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal;

institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2022e]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nº 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2022f]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Não tinha teto, não tinha nada**: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil. Brasília: Ipea, 2016a. (Série Pensando o Direito, nº 60). Disponível em: <https://tinyurl.com/y2orjhss>. Acesso em: 24 mar. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 30 jan. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001**. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Participação e controle social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. (Série: Cadernos MCidades; 2).

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República- SDR/PR. **Por uma cultura de direitos humanos**: direito à moradia Adequada. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 422.349/RS. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Usucapião especial urbana. Interessados que preenchem todos os requisitos exigidos pelo art. 183 da Constituição Federal [...]. Rel.: Min. José Antônio Dias Toffoli, 29 abr. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 5 ago. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/HvJ9EW>. Acesso em: 19 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 607.940/DF. Constitucional. Ordem Urbanística. Competências Legislativas. Poder Normativo Municipal. art. 30 [...]. Rel.: Min Teori Albino Zavascki, 29 out. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 26 fev. 2016c. Disponível em: <https://goo.gl/dF6kE6>. Acesso em: 30 abr. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da cidade**. São Paulo: Malheiros, 2002.

p. 322-341.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 8. ed. Coimbra: 2010.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. *In*: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-66. (Série habitação e cidade). Disponível em: https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/mcmv_adauto2013.pdf. Acesso em: 30 abr. 2022.

CARTA mundial pelo direito a cidade. *In*: INSTITUTO POLIS. São Paulo: Polis, 3 set. 2007. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Carta-Mundial-pelo-Direito-a-Cidade.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

CLARK, Giovani; LIMA, Bruno Fernandes Magalhães Pinheiro de. Políticas urbanas: a encriptação do direito e a desencriptação pela aplicação da ideologia constitucional adotada. **Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 1-16, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/40073/2/Pol%c3%adticas%20urbanas%20-%20a%20encripta%c3%a7%c3%a3o%20do%20direito%20...pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

COLÉGIO MONTE-SIONENSE. Diferença entre casa e lar. Monte Sião: Do Autor, 2022. Disponível em: <https://www.colegiomonte-sionense.com.br/diferenca-entre-casa-e-lar#:~:text=Casa%20%C3%A9%20o%20lugar%20onde,encontram%20o%20conforto%20do%20acolhimento>. Acesso em: 19 out. 2022.

CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da medida provisória n. 759/2016 na lei federal n. 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da cidade do rio de janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 177-218, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32061/22979>. Acesso em: 2 nov. 2021.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

DUNCAN; BROWN. **Highest and Best Use**. [S. l.]: Do Autor, 2022. Disponível em: <http://www.duncanbrown.com/highest-and-best-use>. Acesso em: 22 out. 2022.

FERNANDES, Edésio. Cidade legal x ilegal. *In*: VALENÇA, Márcio Moraes (org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008. p. 21-42.

FERNANDES, Edésio. Constructing the 'Right To the City' in Brazil. **Social & Legal Studies**, v. 16, n. 2, p. 201-219, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1177/0964663907076529>.

FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil. *In*: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**: uma introdução. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 11-52.

FERNANDES, Edésio. Direito do urbanismo: entre a "cidade legal" e a "cidade ilegal". *In*: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1988. p. 1-14.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. *In*: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Cláudia (org.). **O Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. *In*: ROLNIK, Raquel *et. al.* (org.). **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte, PUC Minas Virtual, 2006.

FERNANDES, Edésio; PEREIRA, Helena Dolabela. Legalização das favelas: qual o problema de Belo Horizonte? **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 34, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/FERNANDES-Edesio-Legalizacao-de-Favelas-Belo-Horizonte.pdf>. Acesso em: 29 maio 2022.

FIGUEIREDO, Frederico de Carvalho. **A democracia representativa enquanto simulacro**: uma análise crítica de elementos do direito eleitoral brasileiro. 2022. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_FredericoDeCarvalhoFigueiredo_29702_Textocompleto.pdf. Acesso em: 27 jun. 2022.

FREITAS, Niely Lorrane de; RESENDE, Julieth Laís do Carmo Matosinhos. Direito de moradia e a regularização fundiária urbana de interesse social. **Revista ATHENAS de Direito, Política e Filosofia**, v. 1, ano VIII, 2019. Disponível em: https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/05_fdcl_athenas_ano8_vol1_2019_artigo17.pdf. Acesso em: 29 maio 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Relatório sobre o déficit habitacional no Brasil-2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil>. Acesso em: 2 fev. 2022.

GEHLEN, Jauro Sabino von. O direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**. Brasília, v. 2, n. 1, p. 235-253. jan./jun. 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/513>. Acesso em: 20 dez. 2021.

GIANNELLA, Letícia. **GEOgraphia**, v. 12, n. 23, p. 179-184, 2010. Resenha da obra de: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (org.). De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13598/8798>. Acesso em: 7 jan.2022.

GLASS, Ruth. **Introduction to London**: aspects of change. London: Center for Urban Studies, 1963.

GONÇALVES, Carlos Aurelio Dilli; GONÇALVES, Nathalia Assmann. A importância da responsabilidade técnica para a regularização fundiária de interesse social sob a luz do direito social à moradia. In: CONGRESSO TÉCNICO CIENTÍFICO DA ENGENHARIA E DA AGRONOMIA, 1., 2016, Foz do Iguaçu. **Anais [...]**. Foz do Iguaçu: CONTECC, 2016. Disponível em: https://www.conftec.org.br/sites/default/files/uploads-imce/contecc2016/experiencia_profissional/a%20import%C3%A2ncia%20da%20responsabilidade%20t%C3%A9cnica%20para%20a%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundi%C3%A1ria%20de%20interesse%20social%20sob%20a%20luz%20do%20direito%20social%20%C3%A0%20moradia.pdf. Acesso em: 22 out.2022.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006.

HARVEY, David. Direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>. Acesso em: 7 jan.2022.

HARVEY, David. **Rebel cities**: from the right to the city to the urban revolution. New York: Verso, 2012. Disponível em: http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/02_babel/textos/harvey-rebel-cities.pdf. Acesso em: 7 jan.2022.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1969.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: [https://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo/glossario.html#:~:text=Aglomerado%20subnormal%20\(favelas%20e%20similares,carentes%2C%20em%20sua%20maioria%2C%20de](https://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo/glossario.html#:~:text=Aglomerado%20subnormal%20(favelas%20e%20similares,carentes%2C%20em%20sua%20maioria%2C%20de). Acesso em: 21 out. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros** - 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 1 jun. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Contribuições à Nova Agenda Urbana**: o relatório do concidades para a Conferência Habitat III. Brasília: IPEA, 2018. (Texto para discussão). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8407/1/TD_2389.pdf. Acesso em: 10

nov. 2021.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5.ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Uma abordagem populacional para um problema estrutural: a habitação**. Rio de Janeiro: Vozes, 1988.

LEITE, Rita de Cassia Curvo. Regularização fundiária urbana (fases administrativas): efetivo direito à moradia digna nos centros urbanos? **Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito**, v. 2, n. 1, p. 208-233, 2020. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/fid/article/download/208/pdf_1. Acesso em: 30 maio 2021.

LEY, David. Liberal ideology and the postindustrial city. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 70, p. 238-258, 1980.

MARCO, Cristhian Magnus De; SANTOS, Paulo Junior Trindade dos; MOLLER, Gabriela Samrsla. Gentrificação no Brasil e no contexto latino como expressão do colonialismo urbano: o direito à cidade como proposta decolonizadora. **Urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, p. 1-13, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190253>. Acesso em: 12 jan. 2021.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. O que fazer com a cidade ilegal? **Revista de Direito Imobiliário**, v. 25, n. 52, p. 19-31, jan./jun. 2002. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1369>. Acesso em: 23 maio 2022.

MATTOS, Fernanda. ZEIS no Brasil: da construção do ideário às limitações de sua aplicação. In: ENCONTROS NACIONAIS DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2019, Belo Horizonte. **Anais** [...]. Belo Horizonte: ENANPUR, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1369>. Acesso em: 23 maio 2022.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. **Segregação e gentrificação: os conjuntos habitacionais em Natal**. Natal: EDUFRRN, 2018. *E-book*. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/24812>. Acesso em: 24 jun. 2021.

MELO, Ligia. **Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária**. Belo Horizonte, Editora Fórum. 2010.

MENDES, Luís Felipe Gonçalves. As novas fronteiras da gentrificação na teoria urbana crítica. **Revista Cidades**, v. 12, n. 20, p. 207-252, 2015. Disponível em: <https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/cidades/article/view/11961/7666>. Acesso em: 23 maio 2022.

MOTTA, Kaio César da Silva. Constituição simbólica: a discrepância entre o simbolismo constitucional e sua ineficácia normativo-jurídica. *Revista Constituição e*

Garantia de Direitos. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, v. 9, n. 1, p. 179 - 207, 5 out. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/10329>. Acesso em: 15 abr. 2021.

MOVIMENTO NACIONAL REFORMA URBANA. **Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição**: Emenda sobre: "reforma urbana" Belo Horizonte: Erminia Maricato, 2015. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/proposta-popular-de-emenda-ao-projeto-de-constituic3a7c3a3o-1988.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

NASCIMENTO, Bruno Pereira. Gentrificação na Zona Portuária do Rio de Janeiro: deslocamentos habitacionais e hiper precificação da terra urbana. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, v. 1, n. 41, p. 45–64, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/view/5716/4933>. Acesso em 13 jan. 2022.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização fundiária urbana de interesse social no direito brasileiro**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10012014170104/publico/Dissertacao_Final_Mariana_Chiesa_Gouveia_Nascimento.pdf. Acesso em: 30 jan. 2022.

NUNES, Cicília Araújo. **Regularização fundiária e o direito à moradia adequada**: construção social da regularização fundiária urbana. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/20260/1/Regulariza%c3%a7%c3%a3oFundi%c3%a1riaDireito.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana**: Habitat III. Tradução do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil. [Brasília]: Habit 3, 2019. Disponível em: <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 20 jan.2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**: adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. [New York]: UNICEF, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 20 jan.2022.

PAGANI, Eliane Barbosa dos Santos; ALVES, Jolinda de Moraes; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida. Política de regularização fundiária urbana de interesse social em Londrina, Paraná. **Revista Katál.**, Florianópolis, v. 19, n. 2, p. 184-193, jul./set. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/sZYzcB36M6yFhFDvwx3p5w/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 mar. 2022.

PEREIRA, Reginaldo; BISSANI, Karen. Gentrificação decorrente de políticas

públicas de regularização fundiária em Chapecó/SC. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 1, p. 679-699, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/43125/33513>. Acesso em: 13 dez. 2021.

PROVIN, Alan Felipe. **O outro lado da cidade**: a regularização fundiária como instrumento à sustentabilidade. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Gentrificação: aspectos conceituais e práticos de sua verificação no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1334-1356, 2018. Disponível em: <file:///D:/Usu%C3%A1rios/Cliente/Downloads/31328-122563-1-PB.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2021.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Financeirização: A ameaça do modelo fundiário brasileiro pra os mais pobres. In: **Le Monde Diplomatique Brasil**. Rio de Janeiro. Ed 185. Dezembro 2022.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Novel: Fapesp, 1997.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes. [Entrevista concedida a] emetropolis. **Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 5, ano 2, jun. 2011. Disponível em: http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/005/original/emetropolis_n05.pdf?1447896287. Acesso em: 29 jan. 2022.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Editora Brasilense, 2007.

ROLNIK, Raquel. **Raquel Rolnik**: segregação urbana aceita na ditadura segue sendo o padrão. [Entrevista concedida a] Luiz Carlos Azenha. [São Paulo]: Viomundo, 14 abr. 2014. Disponível em: <https://www.viomundo.com.br/denuncias/raquel-rolnik-segregacao-urbana-adotada-na-ditadura-militar-segue-sendo-o-padrao-no-brasil.html>. Acesso em: 17 ago. 2021.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. **As armadilhas do pacote habitacional**. [Rio de Janeiro]: Le Monde Diplomatique Brasil, 4 mar. 2009. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>. Acesso em: 7 dez. 2021.

SAMPAIO, Júlio Cesar Ribeiro. **Gentrification**: is it possible to avoid it?. **City & Time**, v. 3, n. 2, p. 27-37, 2007. Disponível em: <http://www.ceci-br.org/novo/revista/docs2008/CT-2008-105.pdf> . Acesso em: 13 jan. 2022.

SANÍN-RESTREPO, Ricardo; ARAÚJO, Marinella Machado. A teoria da encriptação do poder: itinerário de uma ideia. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 23, n. 45, p. 1-17, out. 2020a

SANÍN-RESTREPO, Ricardo; ARAÚJO, Marinella Machado. Is the Constitution the

trap? Decryption and revolution in Chile. **Law and Critique**, v. 31, n. 41, p. 41-49, mar. 2020b

SANÍN-RESTREPO, Ricardo. **Decolonizing democracy: power in a solid state**. New York: Rowman & Littlefield, 2016.

SANÍN-RESTREPO, Ricardo. **Teoría crítica constitucional: la democracia a la enésima potencia**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2014.

SANÍN-RESTREPO, Ricardo. The people vs. Hegel: the mystifying transcendence of time and the immanence of radical democracy. *In*: SANÍN-RESTREPO, Ricardo (org.). **Decrypting power (Global Critical Caribbean Thought)**. Londres: Rowman & Littlefield International, 2018b

SANÍN-RESTREPO, Ricardo. **The razor's edge of politics**: notes on the meaning of the encryption of power. [London]: Critical Legal Thinking, 3 ago. 2017. Disponível em: <https://criticallegalthinking.com/2017/08/03/razors-edge-politics-notes-meaning-encryption-power>. Acesso em: 25 jan. 2022.

SANÍN-RESTREPO, Ricardo; ARAÚJO, Marinella. Editorial: a teoria da encriptação do poder: itinerário de uma ideia. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, Belo Horizonte, v. 23, n. 45, p. 1-17, 2020. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/view/24072/16945>. Acesso em: 18 out. 2022.

SANÍN-RESTREPO, Ricardo; MÉNDEZ-HINCAPIÉ, Gabriel. The encrypted constitution: new ways of emancipation from global power. *In*: SANÍN- RESTREPO, Ricardo (org.). **Decrypting power**. Londres/Nova Iorque: Rowman & Littlefield International, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (org.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. São Paulo: Forum, 2014, p. 261-292.

SAULE JUNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do estado brasileiro. *In*: SAULE JUNIOR, Nelson (org.). **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 118

SAULE JUNIOR, Nelson. Instrumentos de monitoramento do direito humano a moradia adequada. *In*: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 221.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 2010. p.

470.

SMITH, NEIL. Gentrificação: a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. **GEOUSP Espaço e Tempo**, v. 11, n. 1, p. 15-31, 2007. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74046>. Acesso em: 7 set. 2021.

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. Disponível em: <file:///D:/Usu%C3%A1rios/Cliente/Downloads/5554-16447-1-PB.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2022.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático como os direitos de personalidade. 3. ed., rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

TOMARA. *In*: DICIONÁRIO online de português. [S. l.]: Dicio, 2022. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/tomara/>. Acesso em: 7 set. 2021.

TOMARA que chova. [Compositor]: Romeu Gentil e Paquito. [Intérprete]: Emilinha Borba. Rio de Janeiro: Letras, 2020. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/emilinha-borba/721778/>. Acesso em: 7 set. 2021.

TRECCANI, Girolamo Domenico. O título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição de propriedade. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará**, Belém, v. 20, p. 121-158, 2009.

UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. **General Comment nº 04**: The Right To Adequate Housing (Art. 11, Para. 1). Geneva: UNHCHR, 1991. Disponível em: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e>. Acesso em: 22 jun. 2022