

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICAS SOCIAIS E GESTÃO PÚBLICA

Erika de Almeida Winter

Crise urbana, ocupações ilegais e regularização fundiária na atualidade: um estudo a partir da experiência da área Augusto Alves, em Juiz de Fora

Juiz de Fora

2023

Erika de Almeida Winter

Crise urbana, ocupações ilegais e regularização fundiária na atualidade: um estudo a partir da experiência da área Augusto Alves, em Juiz de Fora

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social. Área de concentração: Políticas Sociais e Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Elizete Maria Menegat

Juiz de Fora

2023

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Winter, Erika de Almeida.
CRISE URBANA, OCUPAÇÕES ILEGAIS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA ATUALIDADE: UM ESTUDO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DA ÁREA AUGUSTO ALVES, EM JUIZ DE FORA. / Erika de Almeida Winter. -- 2023.
128 f.: il.

Orientador: ELIZETE MARIA MENEGAT
Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2023.

1. Crise urbana. 2. Ocupações ilegais. 3. Regularização fundiária. 4. Direito à moradia. 5. Estado capitalista. I. MENEGAT, ELIZETE MARIA, orient. II. Título.

Erika de Almeida Winter

Crise urbana, ocupações ilegais e regularização fundiária na atualidade: um estudo a partir da experiência da área Augusto Alves, em Juiz de Fora

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social. Área de concentração: Políticas Sociais e Gestão Pública.

Aprovada em: 15 de dezembro de 2023

Profa. Dra. Elizete Maria Menegat - Orientadora
Universidade Federal de Juiz de Fora

Profa. Dra. Betânia de Moraes Alfonsin
Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Letícia Maria de Araújo Zambrano
Universidade Federal de Juiz de Fora



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

N° PROPP: 720.14122023.37-M

N° PPG:116

AVALIAÇÃO DA BANCA EXAMINADORA

Tendo o(a) senhor(a) Presidente declarado aberta a sessão, mediante o prévio exame do referido trabalho por parte de cada membro da Banca, o(a) discente procedeu à apresentação de seu Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Stricto sensu* e foi submetido(a) à arguição pela Banca Examinadora que, em seguida, deliberou sobre o seguinte resultado:

APROVADO (Conceito A)

APROVADO CONDICIONALMENTE (Conceito B), mediante o atendimento das alterações sugeridas pela Banca Examinadora, constantes do campo Observações desta Ata.

REPROVADO (Conceito C), conforme parecer circunstanciado, registrado no campo Observações desta Ata e/ou em documento anexo, elaborado pela Banca Examinadora

Novo título da Dissertação/Tese (só preencher no caso de mudança de título):

Observações da Banca Examinadora caso:

- O discente for Aprovado Condicionalmente
- Necessidade de anotações gerais sobre a dissertação/tese e sobre a defesa, as quais a banca julgue pertinentes.

Nada mais havendo a tratar, o(a) senhor(a) Presidente declarou encerrada a sessão de Defesa, sendo a presente Ata lavrada e assinada pelos(as) senhores(as) membros da Banca Examinadora e pelo(a) discente, atestando ciência do que nela consta.

INFORMAÇÕES

- Para fazer jus ao título de mestre(a)/doutor(a), a versão final da dissertação/tese, considerada Aprovada, devidamente conferida pela Secretaria do Programa de Pós-graduação, deverá ser tramitada para a PROPP, em Processo de Homologação de Dissertação/Tese, dentro do prazo de 90 dias a partir da data da defesa. Após a entrega dos dois exemplares definitivos, o processo deverá receber homologação e, então, ser encaminhado à CDARA.
- Esta Ata de Defesa é um documento padronizado pela Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa. Observações excepcionais feitas pela Banca Examinadora poderão ser registradas no campo disponível acima ou em documento anexo, desde que assinadas pelo(a) Presidente(a).
- Esta Ata de Defesa somente poderá ser utilizada como comprovante de titulação se apresentada junto à Certidão da Coordenadoria de Assuntos e Registros Acadêmicos da UFJF (CDARA) atestando que o processo de confecção e registro do diploma está em andamento.

BANCA EXAMINADORA

Dra. Elizete M. Menegat - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Dra. Betânia de Moraes Alfonsin
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Dra. Leticia Maria de Araújo Zambrano
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Juiz de Fora, 10 / 11 / 2023.



Documento assinado eletronicamente por Elizete Maria Menegat, Professor(a), em 04/01/2024, às 10:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Betania de Moraes Alfonsin, Usuário Externo, em 04/01/2024, às 13:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por ERIKA DE ALMEIDA WINTER DEL VALLE, Usuário Externo, em 08/01/2024, às 08:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Leticia Maria de Araujo Zambrano, Professor(a), em 14/01/2024, às 17:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador 1570949 e o código CRC 336A52E6.

AGRADECIMENTOS

A Deus, fonte de fé e esperança, que me oportuniza a realização de grandes projetos de vida!

À Vera Lúcia e ao José Henrique (*in memoriam*), pais maravilhosos que aceitaram o desafio de me dar a vida, por me proporcionarem excelente estudo e me ensinarem a ser forte, corajosa e independente! Sei que se orgulham de mim e devo tudo a vocês!

À Luisa, minha filha tão sonhada, minha luz, força e fonte de ensinamentos de amor, de desprendimentos, de evolução e de vida! Obrigada por seus incentivos e por caminhar comigo nesta vida! Tika linda, amo você até acabar os números!

À Karina, minha irmã anjo que representa carinho e serenidade em minha vida, sempre me incentivando com palavras de empoderamento.

À Marina, minha sobrinha tão desejada, doce e carinhosa, que me ensina o sentido de ser tia coruja!

Obrigada por vibrarem comigo a cada vitória! Amo vocês, família!

À Elizete Menegat, minha orientadora e mestra, exemplo de generosidade e sabedoria, que tanto me ensinou e ampliou meus horizontes para novos pensares, que trouxe luz e riqueza para minha vida acadêmica!

À professora Betânia Alfonsin, pelo carinho e cuidado com meu trabalho, pelas dicas preciosas que enriqueceram minha dissertação!

À Raquel Brigatte, minha revisora, amiga irmã e companheira de lutas, que me presenteou com um livro para enriquecer o processo de escrita da dissertação e sempre me apoiou com palavras de incentivo!

À Júlia Nascimento, minha amiga e primeira orientadora (risos), que me orientou antes, durante e depois do processo de seleção do mestrado, que me emprestou o material de estudo e me auxiliou com o projeto. Você é a grande responsável por essa conquista!

Ao Cadu, amigo da FACOM e da vida espiritual, pelas palavras de encorajamento, pela torcida e pelo empréstimo do seu projeto para me dar uma luz.

À Ângela Brum e à Waldéa Couto, amigas e colegas de trabalho, que me auxiliaram com informações, dados e dicas sobre a área Augusto Alves. Vocês foram fundamentais para o desenvolvimento do trabalho.

Ao Antônio Paulo da Silva Bocardi, o famoso Totonho, ex presidente da associação de moradores do Grajaú, figura importante e querida do bairro, pela sua gentileza de sua companhia durante a visita à Rua Augusto Alves e por me proporcionar acesso às informações. A sua esposa, Sônia Regina Godinho Borcard, agente comunitária de saúde, na UBS Alto Grajaú, que me apresentou à Meiri Siconelli.

À Meiri Siconelli de Azevedo Franco, agente comunitária de saúde, na UBS Alto Grajaú, por sua disponibilidade e generosidade em trazer para esse trabalho informações fundamentais sobre os moradores da área Augusto Alves.

Aos profissionais da Prefeitura de Juiz de Fora, Ana Paula Luz e Fabrício Zanoli, pelo profissionalismo e pela gentileza de me proporcionarem acesso a informações basilares para o enriquecimento do trabalho.

Gratidão a todos!

“A hegemonia da propriedade privada individual escriturada e registrada em cartório sobre todas as demais formas de relacionamento com o território habitado constitui um dos mecanismos poderosos da máquina da exclusão territorial e de despossessão em marcha no contexto de grandes projetos, sejam eles de expansão da infraestrutura e desenvolvimento urbano, sejam de reconstrução pós-desastres.”

(Rolnik, 2015, p.13)

RESUMO

A presente dissertação tem como objeto o direito à moradia digna para a população de baixa renda, habitante de ocupações ilegais urbanas, no contexto do Estado capitalista. O estudo analisa a regularização fundiária como um instrumento de garantia do direito à moradia digna em meio à crise urbana contemporânea, incidente de forma contundente nas classes mais pobres. O trabalho propôs a reflexão sobre o caso do Município de Juiz de Fora/MG, que promoveu a regularização fundiária na área denominada Augusto Alves, no bairro Grajaú, em 2019, considerando a perspectiva do olhar dos moradores, a partir de suas experiências, vivências e consciência em relação ao território e ao processo de regularização fundiária. O objetivo é auxiliar a reflexão acerca das políticas públicas de interesse social para a população de baixa renda, habitante de ocupações ilegais urbanas, a partir da efetividade da regularização fundiária como garantidora do direito à moradia digna e da segurança jurídica a partir do título de posse.

Palavras-chave: crise urbana, ocupações ilegais, regularização fundiária; direito à moradia; estado capitalista.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is the right to decent housing for the low-income population, living in urban illegal occupations, in the context of the capitalist State. The study analyzes land regularization as an instrument to guarantee the right to decent housing in the midst of the contemporary urban crisis, which has a major impact on the poorest classes. The work proposed a reflection on the case of the Municipality of Juiz de Fora/MG, which promoted land regularization in the area called Augusto Alves, in the Grajaú neighborhood, in 2019, considering the perspective of the residents' view, based on their experiences, experiences and awareness in relation to the territory and the land regularization process. The objective is to assist reflection on public policies of social interest for the low-income population, occupants of urban illegal occupations, based on the effectiveness of land regularization as a guarantor of the right to decent housing and legal security based on the title of ownership.

Keyword: urban crisis, illegal occupations, land regularization; right to housing; capitalist state.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Foto 01 - Vista área da área central de Juiz de Fora	90
Gráfico 01 – Gráfico 31 - Tipo de posse do domicílio	93
Gráfico 02 – Gráfico 32 - Tipo de documentação dos domicílios próprios (quitados ou financiados)	93
Gráfico 03 - Gráfico 36 - Principais motivos para querer se mudar	94
Gráfico 04 - Gráfico 37 - Principais motivos para não se mudarem	95
Foto 02 - Bairro Grajaú	97
Foto 03 - Vista da Rua Augusto Alves (2019)	98
Foto 04 - Planta antiga da gleba da Rua “J”, atual Rua Augusto Alves	100
Mapa 01 - Planta aprovada – Lotes regularizados da Rua Augusto Alves	101
Foto 05 - Informativo afixado no poste da Rua Augusto Alves para realização de cadastro socioeconômico e entrega de documentação dos concessionários	104
Foto 06 - Plantão social para realização de cadastro socioeconômico, na residência de um casal de moradores, na Rua Augusto Alves.....	104
Fotos 07 e 08 - Equipe social realizando cadastro socioeconômico durante o dia na Rua Augusto Alves	105
Foto 09 - Convite entregue aos moradores para o evento de entrega do registro cartorário	106
Foto 10 - Evento de entrega do registro cartorário averbado em nome dos concessionários	107
Foto 11 - Equipe de profissionais da EMCASA e Concessionários com o título em mãos	107
Foto 12 - Matrícula individualizada com averbação em cartório	108
Mapa 02 - Localização do Bairro Grajaú	125
Mapa 03 - Localização da Rua Augusto Alves	126
Mapa 04 - Ordenação do território do Município de Juiz de Fora/MG	127
Mapa 05 - Áreas urbanas do Município de Juiz de Fora/MG	128
Mapa 06 - ADEs de Habitação de Interesse Social	129
Mapa 07 - Zonas de Especial Interesse Social e Econômico	130

LISTA DE ABREVIATURAS

ADEs	Áreas de Diretrizes Especiais
AEIS	Áreas de Especial Interesse Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CF	Constituição Federal
CIA	Central de Inteligência Americana
COFOPRI	Comissão para a Formalização da Propriedade Informal
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CORE	Comissão de Regularização de Parcelamentos
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
DDHC	Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão
EMCASA	Companhia Municipal de Habitação e Inclusão Produtiva
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Processo Administrativo
PAE	Plano de Ajuste Estrutural
PDP	Plano Diretor Participativo
PJF	Prefeitura de Juiz de Fora
PMH	Plano Municipal de Habitação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RMA	Região Metropolitana Ampliada
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SEPUR	Secretaria de Planejamento Urbano
UBS	Unidade Básica de Saúde
UM-HABITAT	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
UNHRP	Programa das Nações Unidas para o Direito à Moradia Adequada
ZEIS	Zonas de Especial Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 ESTADO, CAPITALISMO E PROPRIEDADE	20
1.1 NOTAS SOBRE A HISTÓRIA DA PROPRIEDADE PRIVADA NO MUNDO MODERNO	21
1.1.1 Hobbes, Locke e as origens da teoria da propriedade privada moderna	27
1.2 ESTADO CAPITALISTA, MERCANTILIZAÇÃO DA TERRA E URBANIZAÇÃO	32
1.2.1 Alisson Mascaro e o debate contemporâneo sobre as origens da forma política do Estado	32
1.2.2 Estado e crise capitalista	36
1.2.3 Expropriação e colonização do mundo pelo capital	38
1.2.4 Urbanização capitalista	45
1.2.5 Exclusão socioterritorial	51
2 CRISE URBANA, OCUPAÇÕES ILEGAIS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA ATUALIDADE	59
2.1 CRISE URBANA E OCUPAÇÕES ILEGAIS	60
2.1.1 Da crise urbana ao colapso do urbano	66
2.2 DIREITO À MORADIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	72
2.2.1 Regularizar é preciso	75
2.2.2 Embasamento legal da regularização fundiária	78
2.2.3 Críticas à legislação vigente	82
2.2.4 Os diferentes paradigmas da regularização fundiária: Hernando De Soto e a função econômica da terra	86
3 O LENTO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ÁREA AUGUSTO ALVES	90
3.1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE OCUPAÇÕES ILEGAIS	97
3.1.1 Área Augusto Alves - Bairro Grajaú	97
3.1.2 Regularização fundiária e entrega dos títulos de Concessão de Direito Real de Uso	102
3.1.3 Sobre a permanência dos moradores depois da regularização da área	108
4 CONCLUSÃO	115

REFERÊNCIAS 118
ANEXOS 124

INTRODUÇÃO

O interesse pelo estudo parte da minha atuação como assessora jurídica da EMCASA — atual Companhia Municipal de Habitação e Inclusão Produtiva —, entidade da administração indireta da Prefeitura de Juiz de Fora/MG (PJF) e executora da política habitacional local. A escolha do objeto justifica-se pelas inquietações oriundas desse processo de inserção diária no tema do direito à moradia digna para a população de baixa renda, habitante de ocupações ilegais na área urbana, um grupo historicamente marginalizado e excluído da sociedade e do território.

Minha vivência perpassa por ações estatais limitadas, como a regularização fundiária desenhada por conflitos por terra e insegurança dos envolvidos, e restrita à entrega do título jurídico de posse, sem perspectiva de uma regularização fundiária plena, com a promoção do direito à moradia digna e de direitos sociais como saneamento básico, posto de saúde, escola pública, transporte, lazer, entre outros.

A partir dessas observações, surgiram questionamentos a respeito do papel e do alcance da regularização fundiária como um instrumento efetivador do direito à moradia digna e de demais direitos sociais, no contexto da sociedade capitalista e em meio à crise urbana contemporânea. Diante da responsabilidade primária do Município em impulsionar as políticas públicas de habitação de interesse social, há controvérsias sobre sua postura pouco intervencionista diante da população pobre. A finalidade do trabalho é contribuir para a reflexão sobre a possibilidade de acesso ao direito à moradia digna para a classe pobre e segregada da cidade, no contexto da sociedade capitalista contemporânea, através do instrumento da regularização fundiária, e com vistas a minimizar os efeitos da crise urbana do Mundo moderno.

Neste estudo, o conhecimento parte do concreto, ou seja, da exclusão dos sujeitos sociais ao direito à moradia no contexto do Estado capitalista, bem como aos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal (CF) de 1988. Essa realidade está posta, independentemente do pesquisador, e é a base da pesquisa. Trata-se de uma pesquisa científica de natureza quantitativa e qualitativa que será realizada com base em revisão bibliográfica, documentos públicos, pesquisa de campo e experiência prática. Constata-se que a maioria da bibliografia e das pesquisas sobre regularização fundiária dedica-se à análise do direito social à moradia, sem considerar a importância dos demais direitos sociais, insculpidos no

art. 6º da Carta Magna, como redutores da segregação socioterritorial e promovedores de uma existência mais digna e segura para o ser humano.

O termo população de baixa renda foi adotado com base no Plano Diretor Participativo (PDP) de Juiz de Fora — Lei Complementar n.º 82, de 03 de julho de 2018. Em seu artigo 12, há a menção ao público-alvo da Política de Habitação de Interesse Social de Juiz de Fora, constituído, preferencialmente, por famílias com renda de até 05 (cinco) salários mínimos.

Tanto no discurso acadêmico quanto no discurso da administração pública, observa-se o uso de diversos termos para nomear os espaços ocupados da cidade, pela população de baixa renda, para fins de moradia: favelas, assentamentos precários, áreas de ocupação irregular, áreas de ocupação informal, áreas de ocupação ilegal, aglomerados subnormais, entre outros. Para este trabalho, que discute regularização fundiária, escolhi utilizar no título o termo “ocupações ilegais” porque quero enfatizar o ponto de vista jurídico dessas formas de apropriação da terra. Como afirmou Rolnik, a imposição, pelo sistema político-jurídico, da forma privada de propriedade da terra, hegemonicamente adquirida através do mercado imobiliário legal e reconhecida em cartório, produz a exclusão territorial de imensos contingentes que vivem nas cidades. Diante da impossibilidade econômica de acessar a propriedade da terra urbana pela via considerada legal, a população de baixa renda criou a alternativa de ocupação ilegal, embora se deva reconhecer que se trata de uma forma legítima de ocupação.

Os termos favelado(a) e sujeitos sociais são usados como sinônimos para população de baixa renda ocupante de áreas irregulares. A escolha do Serviço Social para discutir o tema foi estratégica, tendo em vista suas produções acadêmicas e seus docentes engajados na análise crítica do sistema capitalista e seus desdobramentos.

Para realizar a pesquisa, partiu-se de duas hipóteses. A primeira é que a regularização fundiária é um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, que visa incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano 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, sendo um instrumento essencial para a concretude dos direitos sociais em uma sociedade de classes marcadas pela desigualdade fundamentada na propriedade privada. A segunda é

que a Constituição Federal de 1988 consolidou o papel central dos Municípios como responsáveis primários pelo planejamento e pela execução da política urbana, pelo uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, com a obrigação legal de atuar de forma positiva pelo bem-estar e pela qualidade de vida de seus habitantes, sem distinções de qualquer natureza.

Na seção 1, resgatou-se a origem da propriedade privada e do Estado capitalista e retomou-se a teoria sobre a construção política do Estado Moderno a partir dos pensadores John Locke, Thomas Hobbes e Jean-Jacques Rousseau. O debate contemporâneo sobre as origens da forma política do Estado foi embasado na obra de Alisson Mascaro. A análise sobre a origem e as características da crise capitalista permitiram elucidar como a expropriação e a urbanização violentas, bem como a mercantilização da terra no Mundo Moderno, são elementos constitutivos da dinâmica do capital.

Pelo respeito à história de luta dessa classe segregada, buscou-se resgatar nessa seção a origem dos sujeitos sociais, que vivem à margem do espaço urbano. A história dos proprietários da mercadoria fundante do capitalismo, a força de trabalho, que ganha novos contornos com a Quarta Revolução Industrial. Escrito pela ganância voraz dos capitalistas, o destino incerto e violento de milhões de trabalhadores e suas famílias desembarca no século XXI, em um cenário de dominação e exploração, elementos estruturantes do capitalismo.

A seção 2 trouxe a discussão da crise urbana no mundo e seus desdobramentos no Brasil. Através da análise da legislação que norteia a regularização fundiária desde a Constituição Federal de 1988, foi possível resgatar um pouco da história desse instrumento jurídico e provocar a discussão sobre a legislação vigente. Para embasar o debate em uma perspectiva de análise crítica, considerou-se a regularização fundiária em seus limites, possibilidades e contribuições como uma alternativa de acesso ao direito à moradia para a população de baixa renda segregada do território. Importante é a análise do paradigma de Hernando De Soto, sobre a função econômica da terra, que deve ser considerado na discussão sobre regularização fundiária.

Na seção 3, foi analisado o caso do Município de Juiz de Fora/MG e sua experiência com a regularização fundiária da Rua Augusto Alves, no bairro Grajaú, zona leste da cidade, entre 2018 e 2019. Houve o resgate da história da comunidade

e o caminho percorrido para alcançar a tão sonhada segurança da posse, com a regularização fundiária concluída em 2019.

O estudo deu voz aos moradores da Rua Augusto Alves durante e após o processo de regularização fundiária, considerando suas vivências, concepções de mundo e a consciência que possuem do processo, de sua comunidade e de seus direitos. Através dos cadastros socioeconômicos e do questionário aplicado após a entrega do título de posse, e que consta do Processo Administrativo (PA) da Prefeitura de Juiz de Fora/MG, foram coletadas informações essenciais sobre os sujeitos sociais, além da experiência, percepções e expectativas de cada envolvido no processo. Ademais, a pesquisadora voltou a Augusto Alves, em agosto de 2023, para saber quem ainda residia no local.

Pretendeu-se, com esta investigação do caso prático, identificar se a regularização fundiária promoveu o acesso ao direito à moradia digna com segurança jurídica, bem como os demais direitos sociais, a partir da atuação do Município na área. Ademais, focalizou-se se o processo contribuiu para minimizar a segregação socioterritorial e, conseqüentemente, a crise urbana contemporânea, mesmo que de forma limitada.

1 ESTADO, CAPITALISMO E PROPRIEDADE

O debate sobre o direito à moradia digna e regularização fundiária no contexto do Estado capitalista exige, *a priori*, a análise de alguns temas transversais, tais como a gênese da propriedade privada e suas transformações até o Mundo Moderno ocidental, principalmente a partir do século XVI. Para enriquecer a pesquisa, buscou-se conceituar o direito de propriedade, tendo por base o pensamento de teóricos clássicos.

A propriedade privada capitalista constituiu-se na modernidade juntamente à forma de trabalho produtora de mais valor, concentrada nas mãos da classe dominante. Por conta disso, a expropriação e a mercantilização da terra são assuntos centrais da pesquisa, bem como o processo de urbanização das cidades, decorrente da acumulação do capital e de seu excedente, o que nos remete à crise capitalista, outro tema tratado neste estudo.

Os sujeitos sociais sem propriedade são o cerne da problemática da crise urbana capitalista, um tema global. Considera-se importante compreender o processo de exclusão das massas empobrecidas na sociedade burguesa. Atualmente, a crise tem produzido semelhanças entre cidades dos países periféricos e centrais. A segregação espacial é um tema de cidades como Paris, Londres, Nova York.

A propriedade privada é uma categoria que perpassa toda a história do mundo ocidental. Como direito reservado à classe dos cidadãos, modificou-se de tempos em tempos e foi delineada pela organização social vigente. A propriedade privada está no cerne de mudanças históricas e geográficas do Mundo Moderno ocidental, garantidas por meio de guerras conduzidas por Estados que expropriam terras, escravizam, colonizam e subordinam os povos conquistados. A propriedade traz consigo poder, riqueza, e os proprietários integram a classe dominante da sociedade, independentemente do tempo e lugar.

Na modernidade, a propriedade privada sofreu transformações importantes que se adequaram à invenção da sociedade capitalista. Seus contornos são bem distintos da antiguidade, tendo como característica principal ser uma mercadoria. Nesta seção, o objetivo é discutir as origens das formas capitalistas de propriedade privada da terra, compreender as artimanhas do sistema capitalista que tem como

base um processo continuado de expropriação e roubo de terras, com a legitimação do Estado Moderno, esse ente criado pelo modo de produção capitalista.

Para isso, busca-se conhecer a origem do Estado Moderno, capitalista, liberal e burguês. O estudo perpassa por uma análise prévia sobre a acumulação primitiva e seus elementos fundantes. Por fim, a seção aborda a trajetória dos sujeitos sociais, protagonistas de uma história de abusos e injustiças, os trabalhadores e suas famílias.

1.1 NOTAS SOBRE A HISTÓRIA DA PROPRIEDADE PRIVADA NO MUNDO MODERNO

Este primeiro tópico busca construir uma breve linha do tempo sobre a história da propriedade privada a partir do Estado Moderno até os dias atuais. Resgata, também, a discussão sobre a origem do direito de propriedade, através de célebres pensadores como John Locke e Thomas Hobbes. Para introduzir o tema, traz-se uma rápida abordagem sobre as origens da propriedade privada na Idade Antiga e as características da propriedade no Feudalismo.

Conforme Andrade, a propriedade privada teve início com os gregos e, inicialmente, era comunal e ligada à família. A característica marcante da individualidade na propriedade privada surge mais tarde, com a acumulação de riquezas a partir da instituição da herança. “Assim, detecta-se que, inicialmente, a propriedade na gens grega, era comunal, ou seja, comum a todos, e após a acumulação de riqueza, surgiram os primeiros impulsos da propriedade privada (...)” (Andrade, 2020, p. 313). De acordo com Coulanges, família, religião e propriedade privada caminhavam juntas na Antiguidade.

Há três coisas que desde os tempos mais antigos se encontram conexas e firmemente estabelecidas nas sociedades grega e italiana: a religião doméstica, a família e o direito de propriedade; três coisas que mostram manifesta relação entre si em sua origem e que parece terem sido inseparáveis (Coulanges, 2004, p. 66).

Sobre a propriedade privada romana, há indicações de que houve diferentes fases: individual, coletiva e familiar. Palavras como *proprietas*, *mancipium* e *dominium* são encontradas na literatura sobre essa fase com o sentido de *pertencimento ao homem, algo próprio da pessoa*, o que gera um entendimento

relacionado ao direito de propriedade. Para o Direito Romano, a propriedade era tratada como um direito absoluto e individual:

Nas origens dos povos itálicos, forma-se uma propriedade coletiva (sistema comum), que prevalece no início da organização de gens (reunião de famílias com caráter político, situada num território, tendo *chefe-pater* ou *magister gentis*-instituições e costumes próprios e que julgavam descender de um antepassado comum, lendário e imemorável) e tribos. (...) gerando a propriedade da comunidade familiar, uma espécie de etapa intermediária entre a propriedade coletiva e a propriedade individual (Neto, 2007, p. 174).

A Idade Média surgiu com a decadência do Império Romano, por volta de 476 a.C., e trouxe profundas modificações na forma de propriedade. O modelo de propriedade privada dos antigos desapareceu. O sistema feudal era baseado na lealdade do vassalo ao senhor. Em relação à propriedade privada, a forma feudal era uma novidade, pois havia uma interdependência entre as terras e os indivíduos. Essa configuração gerou uma relação jurídica inovadora, “dentro da qual o domínio se encontrava repartido entre várias pessoas, sob o nome de domínio iminente do Estado, domínio direto do senhor e domínio útil do vassalo” (Rodrigues, 2003, p. 79).

A propriedade civil, à época do feudalismo, trazia ainda em seu bojo um poder político (efetivo), que dava aos senhores feudais a capacidade de julgar, tributar e legislar, inerentes a sua condição de detentor do domínio eminente, harmonizados com o domínio civil do respectivo soberano.

No dizer de Pugliese, a propriedade, então, era absoluta e total. Na época medieval, prevalecia a máxima *nulla terre sans seigneur*, fragilizando o proprietário livre, ante o poder do senhor feudal, que se situava no topo da pirâmide social, por seu poderio econômico e político (Aronne, 2014, p. 127).

A crise do Feudalismo começou a dar os primeiros sinais ainda no século XIV e se estendeu até o século XVIII. A forma de propriedade privada da Antiguidade é retomada no Mundo Moderno pelo sistema capitalista nascente. Foram praticamente 500 anos de adormecimento do modelo greco-romano de propriedade privada. O sistema binário de propriedade público-privado é resgatado, pelos capitalistas, com singularidades próprias do Estado Moderno.

O século XVI é marcado pelo processo de fragmentação territorial e pela nova distribuição das terras mundiais, através de invasões e guerras sangrentas entre os europeus pelos territórios não europeus, isto é, as terras do Novo Mundo

descobertas pelas grandes navegações (Menegat, 2019). Nesse contexto, altera-se o conceito de propriedade, com as características de centralização em um titular e o poder de usar, fruir e de dispor, “ou seja, o *jus utendi, fruendi e abutendi* dos romanos” (Rodrigues, 2003, p. 77), semelhante ao sistema jurídico brasileiro contemporâneo.

Silvia Federici retoma a privatização da terra no mundo. Esse processo foi responsável por delinear o modelo de propriedade privada contemporânea.

Em meados do século XVI, os comerciantes europeus haviam expropriado boa parte da terra das Ilhas Canárias para transformá-la em *plantations* de cana-de-açúcar. O maior processo de privatização e cercamento de terras ocorreu no continente americano, onde, no início do século XVII, os espanhóis tinham se apropriado de um terço das terras comunais indígenas sob o sistema da *encomienda*. A caça de escravos na África trouxe como consequência a perda de terras, porque privou muitas comunidades de seus melhores jovens. Na Europa, a privatização da terra começou no final do século XV, coincidindo com a expansão colonial (Federici, 2017, p. 130).

A autora aponta que a reforma religiosa e a guerra, “cujo caráter mudou nesse período, uma vez que passou a ser usada como meio para transformar arranjos territoriais e econômicos” (Federici, 2017, p. 130), foram os destaques como formas de expropriação de terra. Especialmente na Inglaterra, no século XVI, a reforma religiosa transformou o acesso à terra, principalmente através do cercamento, “um termo técnico que indicava o conjunto de estratégias usadas pelos lordes ingleses e pelos fazendeiros ricos para eliminar o uso comum da terra e expandir suas propriedades” (Federici, 2017, p.v 133).

Na Idade Moderna, o capital foi responsável por recriar novas formas da propriedade privada. Para isso, recuperou o modelo do Mundo Antigo com a ideia de propriedade privada e propriedade pública. Sendo um sistema cada vez mais concentrador, o capitalismo visou exacerbar a centralização das terras nas mãos de uma pequena parcela dominante, os capitalistas, com amplo domínio sobre a propriedade privada, assim como o Estado. Na história moderna, a realidade é a sujeição das classes subalternas à classe dominante em relação ao acesso à terra. Esse assunto será tratado com mais detalhes no tópico 1.3.

A Revolução Francesa (1789) é considerada pelos estudiosos como o marco histórico do Estado Moderno. Georges Lefebvre, um dos grandes historiadores da Revolução, citado por Norberto Bobbio, em sua obra *A Era dos Direitos*, afirmou que

“proclamando a liberdade, a igualdade e a soberania popular, a Declaração foi o atestado de óbito do Antigo Regime, destruído pela Revolução” (Bobbio, 2004, p. 40). O próprio Bobbio assinala que duas datas são referências históricas desse tempo, quais sejam, “4 de agosto de 1789, quando a renúncia dos nobres aos seus privilégios assinala o fim do regime feudal; 26 de agosto, quando a aprovação da Declaração dos Direitos do Homem marca o princípio de uma nova era” (Bobbio, 2004, p. 49).

Inspirado pelos princípios revolucionários da liberdade, igualdade e fraternidade, o Estado Moderno adotou um “conceito unitário de propriedade, peculiar ao direito romano, em que o proprietário é considerado senhor único e exclusivo de sua terra” (Rodrigues, 2003, p. 80). Alçou a propriedade a lugar de destaque nos contextos jurídico e político, sendo considerada uma categoria central. Diante de um estado liberal e burguês, a exaltação à individualidade da propriedade culminou em uma concepção extremamente protecionista do direito de propriedade, com base no princípio da liberdade individual, e protegida de todos, inclusive do próprio Estado e de sua intervenção arbitrária.

Vários documentos jurídicos à época ressaltam o caráter fundamental da propriedade, como um direito imprescindível do indivíduo. Publicada na França, em 1789, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (DDHC) traz, em seu artigo segundo, a proteção à propriedade, juntamente à liberdade, segurança e resistência à opressão, como direitos naturais e imprescritíveis do Homem. O preâmbulo da DDHC antecipa que todos os direitos ali previstos são naturais, inalienáveis e sagrados do Homem.

A proteção expressa à propriedade é revelada no último artigo da Declaração, como um direito inviolável e sagrado, sendo vedada a privação do indivíduo a ela, salvo por necessidade pública e após indenização. Tais conceitos reverberaram de forma negativa sobre os indivíduos sem propriedade, vistos como inimigos.

Em nome da liberdade, da igualdade e fraternidade, construíra-se uma armadura rígida para o direito de propriedade, ao qual foram dadas armas poderosas para defender-se dos inimigos. E inimigos da propriedade são, em geral, todos os que não a possuem. A liberdade transformou-se em opressão, a igualdade em desigualdade e a fraternidade em ódio (Pinho, 1958, p. 54).

Antes da DDHC, em 1776, a Declaração dos Direitos da Virgínia foi promulgada nos Estados Unidos da América com base no direito liberal e nos princípios da vida, liberdade, propriedade privada, felicidade e segurança. A Declaração inspirou diversos textos jurídicos posteriores, inclusive a própria DDHC e Constituições federais de Estados ocidentais. Nesses documentos, já na fase capitalista do mundo ocidental, o direito de propriedade é resguardado como direito fundamental. “A mais alta exteriorização da personalidade do indivíduo era o gozo pacífico, seguro e absoluto da propriedade. Esse era o ápice do Estado burguês, em que a propriedade era sinônimo de realização e felicidade” (Aronne, 2014, p. 43).

O Código de Napoleão, de 1804, foi um desses textos, que concebeu a propriedade com as características do Direito Romano, ou seja, como um direito absoluto, exclusivo e quase ilimitado. O individualismo nesse momento era exacerbado, e o Código influenciou diversos países. “Com o advento do Código Napoleônico, decorre o apogeu legislativo da época pós-revolução, tendo tal individualismo exasperado contaminado todas as codificações europeias e latinas” (Aronne, 2014, p. 42).

A partir da segunda metade do século XVIII, com a primeira Revolução Industrial, que teve início na Inglaterra, surge um novo momento histórico. A Revolução trouxe mudanças nos paradigmas de produção agrícola e artesanal para o modelo industrial. Como consequência da agitação revolucionária, a sociedade experimentou um cenário com alterações significativas. “A propriedade se concentra nas mãos de um grupo pequeno. A grande propriedade fundiária conserva sua importância, mas é superada pela propriedade mobiliária, capaz de adquirir terras com facilidade” (Pinho, 1958, p. 54).

O ideário moderno de sociedade individualista, com a proteção exacerbada à propriedade, foi revisto, principalmente através da ingerência direta dos movimentos sindicais dos trabalhadores pela luta por direitos sociais, a partir da primeira Revolução Industrial. O reflexo disso foi a necessidade de um Estado mais presente e promovedor dos direitos básicos, bem como a contenção de direitos da classe dominante, inclusive o direito de propriedade. O Estado, até então não intervencionista, passou a ter um papel mais atuante junto ao indivíduo.

Em 1919, um acontecimento histórico muda o tratamento relacionado aos direitos sociais e, conseqüentemente, ao direito de propriedade. A Constituição de Weimar trouxe profundas transformações para o campo jurídico ao elevar os direitos

sociais à categoria fundante e priorizar o direito coletivo em detrimento do direito individual. O documento da República Alemã, de cunho social, inaugura a era dos direitos coletivos e difusos no mundo ocidental e modifica o núcleo do direito de propriedade, que passa a ter função social. Weimar foi uma importante influência para diversos países ocidentais.

No Brasil, o regime de propriedade, que era semelhante ao modelo do feudalismo, foi implantado juntamente ao sistema de capitanias hereditárias, originário do Direito português. As sesmarias foram áreas de terras reservadas para a colonização, até depois do Brasil Colônia. A Lei de Terras, de 18 de setembro de 1850, regulou a propriedade, principalmente a rural, e restringiu os poderes dos proprietários (Aronne, 2014).

“Aos poucos, a propriedade veio ganhando contornos cada vez mais sociais”, (Aronne, 2014, p. 128), visto que o Brasil fez parte do processo de mudanças sociais e jurídicas, inclusive relacionado ao direito de propriedade, trazido pela Constituição alemã. Todas as 07 (sete) Constituições do Brasil, desde a primeira de 1824, do Brasil Império, garantiram o direito de propriedade. As Constituições de 1934 e 1946 foram diretamente influenciadas pela Constituição de Weimar, com forte viés social, tendo o direito de propriedade se subordinado ao interesse social ou coletivo. “Os fatos econômicos, enfim, vão modificando-lhe a fisionomia: E o mundo hoje, se divide em dois campos antagônicos, cujo antagonismo mais evidente é sem dúvida, o modo diverso de encarar a propriedade” (Pinho, 1958, p. 56).

Entretanto, foi a Constituição de 1967, elaborada durante o regime militar, que trouxe o termo “função social da propriedade”, demonstrando, claramente, um viés social. O direito de propriedade foi assegurado, ainda, nos Códigos Civis brasileiros, de 1916 e de 2002, que reconheceram o direito de propriedade, móvel e imóvel, no país.

“Constituição é a *ordem jurídica fundamental de uma sociedade em determinado momento histórico*; e – repito sem cessar -, como ela é um dinamismo, é *contemporânea à realidade*” (Grau, 2014, p. 89) (grifo do autor). A Constituição de 1988 reforçou a função social da propriedade, com o reconhecimento da expropriação e da desapropriação da terra, não apenas por utilidade pública como também por necessidade social.

Assim, o desenvolvimento da concepção de propriedade atual foi sendo construída com o mercantilismo, com trezentos anos de elaboração teórica controversa e incerto desenho (séculos XVI, XVII e XVIII), baseados na prática e na necessidade das classes sociais nascentes; e duzentos anos de sua realização prática (séculos XIX e XX), com lutas e enfrentamentos e, principalmente, mudanças internas, concessões, falácias, promessas poéticas e violência desmensurada, guerras (Souza Filho, 2021, p. 25).

A propriedade privada moldou-se e se atualizou conforme as circunstâncias históricas. Pode-se afirmar que a propriedade sempre esteve no cerne dos interesses mais fundantes das sociedades ocidentais. A cada período, de acordo com as exigências econômicas, políticas e sociais, houve uma adequação do que hoje se tem como um direito formal e legal, com vistas a sua função social, mas sempre com a característica de ser uma mercadoria para o modo de produção capitalista.

No sistema jurídico contemporâneo, a propriedade resta positivada entre os direitos e garantias do cidadão, enquanto princípio jurídico de garantia da propriedade privada, e se relativiza diretamente por outro princípio jurídico, igualmente positivado, que é o de sua função social, e ambos se hierarquizam axiologicamente perante os casos concretos, informando sempre materialmente o direito de acesso à propriedade de modo a instrumentalizar o domínio (Aronne, 2014, p. 129).

Os cercamentos, por exemplo, iniciados no século XVI, ganharam contemporaneidade através do neoliberalismo, impulsionado por órgãos financiadores, como o Banco Mundial, que pressiona países periféricos para promover a privatização de terras públicas como moeda de troca para recebimento de empréstimos (Federici, 2017). Para compreender a propriedade, portanto, é necessário assentá-la no momento histórico analisado, conjugando com as determinações da sociedade da época.

A seguir, buscou-se situar, brevemente, as origens das teorias sobre a propriedade privada moderna a partir de Hobbes e Locke.

1.1.1 Hobbes, Locke e as origens da teoria da propriedade privada moderna

Existem duas teorias marcantes sobre a origem do direito de propriedade. A primeira defende a propriedade como um direito natural; e a segunda, como um direito decorrente da constituição do estado civil. A título de ilustração, será exposto o pensamento de dois autores, cada qual relacionado a uma corrente, pois suas construções teóricas são fundamentais para a compreensão do tema e trazem elementos enriquecedores para o debate.

Os ingleses Thomas Hobbes (1588–1679) e John Locke (1632–1704) teorizaram sobre a construção política do Estado Moderno, juntamente ao suíço Jean-Jacques Rousseau (1712–1778). Eles defendiam a origem do Estado em um contrato realizado entre os homens, que deixariam de viver em seu estado natural para viver no Estado Social, com a proteção de todos e, principalmente, da propriedade privada. Esse contrato não seria material, mas permearia toda a sociedade. Por isso, esse grupo de pensadores foi chamado de Contratualistas.

Esses pensadores viveram em um momento de afloramento da burguesia como classe dominante, em que o poder político era limitado, com a forte característica da individualização do sujeito e de garantia absoluta da propriedade privada. Eles focaram os estudos na teoria política no período em que o capitalismo saía da fase da acumulação primitiva e consolidava as formas sistêmicas de acumulação.

Como representante da primeira corrente, tem-se o filósofo inglês, Thomas Hobbes, autor da célebre obra *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*, e defensor da origem dos direitos no Estado, inclusive do direito de propriedade. Hobbes vem de uma família de proprietários e objetiva manter os privilégios de sua família, portanto sua obra perpassa por esses interesses privados. Para o autor, a propriedade surge vinculada à justiça e a partir de um poder civil.

De modo que a natureza da justiça consiste no cumprimento dos pactos válidos, mas a validade dos pactos só começa com a instituição de um poder civil suficiente para obrigar os homens a cumpri-los, e é também só aí que começa a haver propriedade (Hobbes, s.d., p. 52).

O homem necessita do poder do Estado, chamado de *Leviatã* pelo autor, para haver ordem e paz, que se dará através das leis civis. O autor sustenta, ainda, que:

pertence à soberania todo o poder de prescrever as regras através das quais todo homem pode saber quais os bens de que pode gozar, e as ações que pode praticar, sem ser molestado por qualquer de seus concidadãos: é a isto que os homens chamam propriedade (Hobbes, s.d., p. 63).

Hobbes (s.d.) defende que o homem precisa do Estado para regular a vida em sociedade e trazer proteção a todos. O autor acredita que o homem é o lobo do homem, ou seja, que é competitivo e mau por natureza, que já nasceu mau. Para sair desse estado de natureza selvagem, precisa de um Estado capaz de garantir o respeito entre os homens através de normas que produzem uma liberdade cerceada.

Hobbes (s.d.) trabalha com uma contradição ao afirmar que, para o homem ser livre, precisa obedecer às leis. A submissão é um elemento de importância. “Porque onde não há Estado conforme já se mostrou, há uma guerra perpétua de cada homem contra seu vizinho, na qual portanto cada coisa é de quem a apanha e conserva pela força, o que não é propriedade nem comunidade, mas incerteza” (Hobbes, s.d., p. 85).

“A introdução da propriedade é um efeito do Estado, que nada pode fazer a não ser por intermédio da pessoa que o representa, ela só pode ser um ato do soberano, e consiste em leis que só podem ser feitas por quem tiver o poder soberano” (Hobbes, s.d., p. 85). De acordo com o pensador, o Estado dispõe do direito de propriedade, visto que enxerga o direito como seu, nunca do indivíduo. O Estado é responsável por ofertar, se quiser, o direito ao homem e pode impor limites. “Todo homem tem na verdade uma propriedade que exclui o direito de qualquer outro súdito, e tem-na apenas devido ao poder soberano, sem cuja proteção qualquer outro homem teria igual direito à mesma coisa” (Hobbes, s.d., p. 109).

O autor manifesta, ainda, que o Estado pode ter terras próprias, ter sua propriedade. Da leitura da obra, percebe-se que, para Hobbes (s.d.), todas as terras são públicas, do Estado, e que o indivíduo a recebe conforme os interesses e ditames do *Leviatã*.

O filósofo inglês, John Locke, conhecido como o "pai do liberalismo", é um dos representantes mais famosos do jusnaturalismo e defensor da outra corrente. No seu entendimento, a propriedade é um direito natural, uma prerrogativa do indivíduo ainda em estado de natureza, um merecimento do homem. É um direito

inato, inerente à sua própria condição e que se posiciona acima e anterior ao próprio Estado, assim como a liberdade.

O “estado de natureza” é regido por um direito natural que se impõe a todos, e com respeito à razão, que é este direito, toda a humanidade aprende que, sendo todos iguais e independentes, ninguém deve lesar o outro em sua vida, sua saúde, sua liberdade ou seus bens (Locke, 1994, p. 84).

Em sua obra *Segundo Tratado sobre o Governo*, o filósofo sustenta que, através do trabalho, o indivíduo conquista seus bens e sua propriedade. Afirma que Deus criou o homem com a obrigação de trabalhar, por necessidade de se autossustentar. “A superfície da terra que um homem trabalha, planta, melhora, cultiva e da qual pode utilizar os produtos, pode ser considerada sua propriedade. Por meio do seu trabalho, ele a limita e a separa do bem comum” (Locke, 1994, p. 100).

Portanto, para Locke (1994), o trabalho é visto como o elemento principal e diretamente responsável pela propriedade. A utilização e exploração da terra permitem ao indivíduo ter acesso à propriedade de forma legítima, tornando-se dono e tendo plenos poderes sobre a propriedade. Conforme o autor, ninguém pode impedir ou ameaçar a propriedade que o indivíduo conquistou com o suor de seu trabalho. A passagem abaixo retrata bem seu pensamento.

Porém, o pensador restringe esse direito de propriedade do homem, que tem como limitador o próprio homem, o outro, o terceiro. Locke (1994) nega a concentração de terras, visto que o homem adquire o necessário para sua subsistência e de sua família. Para o autor, a permissão limitada da aquisição da terra vem de Deus ao permitir que o homem garanta a parte suficiente que trabalhou por ela.

A medida da propriedade natural foi bem estabelecida pela extensão do trabalho do homem e pela conveniência da vida. Nenhum trabalho humano podia subjugar ou se apropriar de tudo; seu prazer só podia consumir uma pequena parte; dessa maneira, era impossível para qualquer homem usurpar o direito de outro (Locke, 1994, p. 102).

J. Locke (1994) aponta o desejo do homem de sair do estado de natureza e integrar uma sociedade constituída por um Estado e um poder político, com base em um contrato imaterial entre as pessoas. “Todos os homens se encontram

naturalmente nesse estado e ali permanecem, até o dia em que, por seu próprio consentimento, eles se tornem membros de alguma sociedade política” (Locke, 1994, p. 90).

O maior propósito com essa mudança na sociedade é a proteção de seus bens. “O objetivo capital e principal da união dos homens em comunidades sociais e de sua submissão a governos é a preservação de sua propriedade. O estado de natureza é carente de muitas condições” (Locke, 1994, p. 156). Isso traz consequências diretas para o indivíduo, tendo em vista que tem que aceitar e se adequar às regras e normas sociais a partir do momento que aceita o Estado como interventor direto de sua vida.

Para o pensador, o indivíduo tolera a restrição à liberdade individual pela convivência harmônica em sociedade, através das leis do Estado, e de garantia de sua propriedade. Para isso, todos os homens precisam concordar com tais regras. “Deus instituiu o governo para conter a parcialidade e a violência dos homens. Eu asseguro tranquilamente que o governo civil é a solução adequada para as inconveniências do estado de natureza” (Locke, 1994, p. 88).

Os dois pensadores têm em comum a ideia de que a propriedade privada é algo dado por Deus, como um direito natural, e as leis são a garantia da ordem, e tinham como foco a proteção aos direitos inerentes à propriedade privada. Esse posicionamento era conveniente para os interesses dos que criavam as leis, os proprietários. Somente eles tinham acesso ao poder de criar normas e as promulgavam para ofertar vantagens pessoais à classe dominante.

As leis previam uma igualdade formal, legal, abstrata, que se acentuava no indivíduo. Essa ideia de igualdade entre todos excluía a necessidade de direitos sociais e políticos. Somente direitos civis eram fundamentais, pois garantiam a propriedade privada e a liberdade cerceada para a manutenção da ordem e da paz.

Porém, os filósofos divergiam sobre os órgãos de criação das leis. Hobbes (s.d.) afirmava que o poder monárquico era o ideal para manter a sociedade dentro de regras voltadas aos interesses da classe dominante, principalmente a proteção à propriedade privada. Ele propunha um Estado absoluto, que limitava os direitos individuais através do poder soberano. A ideia era garantir a conservação e a paz social, sendo a propriedade uma criação do Estado.

Locke (1994) idealizava um Estado Democrático resultante do contrato social, através de um parlamento e um legislativo que garantissem os direitos

individuais inerentes ao estado de natureza, principalmente a propriedade. Defendia uma democracia limitada, com direitos políticos, sociais e econômicos.

1.2 ESTADO CAPITALISTA, MERCANTILIZAÇÃO DA TERRA E URBANIZAÇÃO

A propriedade privada é uma categoria central do capitalismo. O processo de acumulação capitalista alimentou a valorização de interesses individuais em relação aos coletivos e fortaleceu a ideia protecionista do direito à propriedade privada. Para o funcionamento do capitalismo, é necessário que o Estado garanta a propriedade privada. Conforme a legislação, os proprietários são livres para utilizar a propriedade privada da forma como desejarem, podendo usar, gozar, dispor e reivindicar.

As relações entre Estado Moderno, território e propriedade privada foram abordados por estudiosos no fim do século XIX. Marx tinha um projeto de estudar o Estado, mas não obteve tempo hábil para realizar o planejado. Apesar disso, o legado que deixou com sua obra inspira pesquisadores do mundo inteiro, dedicados ao tema do Estado.

Para os objetivos deste trabalho, considera-se importante analisar o Capítulo XXIV de *O Capital*, de Marx, em que o autor aborda o movimento da acumulação primitiva e a gênese da dinâmica capitalista a partir dos processos de expropriação da terra.

1.2.1 Alisson Mascaro e o debate contemporâneo sobre as origens da forma política do Estado

Alisson Mascaro baseia-se nas categorias centrais da crítica da economia política para situar a emergência do Estado e da política moderna, a partir de sua posição relacional, estrutural, histórica, dinâmica e contraditória dentro da totalidade da reprodução social (Mascaro, 2013). O autor observa que os Estados nacionais nasceram de forma concomitante no mundo ocidental, especialmente na Europa moderna, na medida em que a forma política moderna capitalista é baseada no Estado e tem sua gênese coletiva e plural, pois a dinâmica do capital é necessariamente internacional através da inter-relação entre os países (Mascaro, 2013).

Os Estados se coadunam como um sistema no espaço internacional, através de relações sociais impostas pelo capitalismo. “O fato de que o capital se estabelece de relações de produção que se esparramam em um espaço necessariamente maior que o de uma unidade de Estado específico engendrou a constituição de tal forma política num coletivo de territórios” (Mascaro, 2013, p. 146). O autor explica que, historicamente, há uma rede de competição, concorrência, apoio e estabilização entre os Estados individualizados, na qual ocorrem as relações capitalistas. Essa forma plural de Estados atende à finalidade da dinâmica de exploração do capital (Mascaro, 2013).

Conforme Mascaro, o Estado Moderno é um fenômeno especificamente capitalista, é uma forma de organização política singular nunca vista nas sociedades anteriores. A sua forma política é derivada da forma social. Quem nasce primeiro e origina o Estado é a forma social, e não o contrário. Isso acontece porque o Estado é o desenho da forma social da época em que ele existe e decorre das relações sociais vigentes.

Uma das características marcantes, para Mascaro (2013), é a separação fundamental entre o domínio econômico e o domínio político para a sustentação do capitalismo. Nessa separação, reside a autonomia da forma política, que é relativa diante da estrutura geral das relações capitalistas. Essa separação da forma política estatal alcança indivíduos e classes (Mascaro, 2013).

Mascaro (2013) segue os passos da Teoria da Derivação do Estado, encabeçada por Joaquim Hirtz (2017), a partir dos anos 1970, que percebe a forma política do Estado derivada da forma econômica da sociedade capitalista. A referida teoria refuta a ideia que reduz o Estado a mero instrumento da classe dominante e tenta esclarecer a função estrutural do Estado para o modo de produção capitalista a partir das categorias econômicas de Marx e Engels (Hirsc; Kannankulam; Wissel, 2017).

Mascaro (2013) defende que o Estado é um garante político necessário no cenário da reprodução econômica capitalista, apesar de manifestar-se como uma unidade de poder alheia ao domínio econômico direto do trabalho pelo capital. Para o autor, o Estado é uma entidade à parte da sociedade, que surge como um terceiro em relação à dinâmica entre capital e trabalho. Ele não é um poder neutro e tampouco serve apenas à burguesia, mas opera no interesse da reprodução do capital (Mascaro, 2013).

O Estado é autônomo em relação aos sujeitos de direito no campo das relações mercantis e produtivas, não sendo ele a expressão da vontade das classes, da burguesia e dos trabalhadores. “O burguês não é necessariamente o agente estatal” (Mascaro, 2013, p. 18). A posição estrutural do Estado é a de garante terceiro, nas palavras do autor, sendo fundamental às relações capitalistas.

A dinâmica do capitalismo dá origem ao Estado. Mascaro (2013) trabalha com as figuras das formas sociais do capitalismo, oriundas das relações sociais. São modos relacionais componentes das interações sociais deliberadas, segundo o autor. Essas formas são categorias fundantes e de intermediação da sociedade capitalista. “As formas sociais do capitalismo, lastreadas no valor e na mercadoria, revelam a natureza da forma política estatal. Na forma reside o núcleo de existência do Estado no capitalismo” (Mascaro, 2013, p. 23).

Ressalta-se que, segundo o autor, o “capitalismo é um modo de produção social de exploração, substituindo também outras formações sociais e modos de produção exploratórios, como o feudal” (Mascaro, 2013, p. 39). Porém, o modo de produção capitalista é único, suas formas sociais são exclusivas, e a forma Estado é sua criação.

Na sociedade capitalista, definida como uma sociedade produtora de mercadorias que tem como objetivo fundamental a criação de valor, o Estado assume, como máxima responsabilidade, as tarefas destinadas a garantir as condições necessárias para a reprodução do sistema como um todo, e não, apenas, da classe dominante. Nesse sentido, o Estado também tem como objetivo máximo garantir a produção de mais valia. É isso que mantém o sistema em funcionamento, a mão invisível do mercado, a lei do valor de Adam Smith. Nas sociedades capitalistas, existe uma relação intrínseca entre trabalho, mercadoria, valor, dinheiro e Estado. Para entender, é preciso, primeiramente, apreender o sentido da forma-valor:

Tal forma-valor só pode se dar nas sociedades capitalistas, porque somente nelas o trabalho se torna abstrato, generalizando-se como mercadoria. Todas as coisas que se trocam no mercado, variadas e distintas, só têm por ponto de igualdade genérica um dado: o valor, que assume a forma de valor de troca, e que permeia o trabalho abstrato. Dessa generalização e abstração do trabalho estabelecem-se os parâmetros da forma-valor (Mascaro, 2013, p. 29).

Esse é o fetiche da mercadoria. Não se reconhece o trabalho concreto que produz o valor de uso da mercadoria. Uma vez que o próprio trabalhador se transformou em uma mercadoria, apenas o trabalho abstrato, produtor de valor de troca, é reconhecido. O valor surge da relação entre as mercadorias, que se equivalem, chamada de equivalência universal, ou seja, as mercadorias trocam-se todas por todas, considera-se somente o trabalho abstrato, o valor de troca, e o dinheiro é o elemento central dessa equiparação. Para isso, é preciso haver um espaço garantidor dessa universalidade. “O garante necessário dessa reprodução social é o Estado” (Mascaro, 2013, p. 30).

O capitalismo é o único sistema que produz tais formas sociais. A forma-valor governa o sistema. É o princípio do capitalismo, isto é, o predomínio do trabalho morto sobre o trabalho vivo para compensar a perda de valor porque é o trabalhador que cria a mais valia. A forma-valor se mantém quando inter-relacionada com outras formas, como a forma-jurídica, que é sua engrenagem, e a forma-política estatal, aparato necessário para a reprodução econômica capitalista. Ressalte-se que a força de trabalho é uma categoria substancial da categoria valor. A forma-trabalho produtora de mais valia também é uma criação do capitalismo (Mascaro, 2013).

A forma jurídica nasce da mesma fonte que a forma política, a partir das formas sociais mercantis capitalistas. As duas se implicam e remetem à lógica de reprodução econômica capitalista, sendo pilares estruturais do todo social, contudo cada qual possui suas especificidades. O núcleo da forma jurídica envolve a igualdade formal no contrato e o sujeito de direito, vinculado às relações de produção capitalistas, com direitos subjetivos (Mascaro, 2013).

O aparato de poder político é o núcleo da forma estatal e existe de forma separada de indivíduos, grupos e classes, ou seja, possui uma independência em relação a esses elementos integrantes da sociedade. O poder político possui internalidades, que são características as configurações próprias de um poder político impessoal e separado do poder econômico, e “uma externalidade: somente em relações sociais de tipo capitalista, permeadas pela forma-mercadoria e pelo antagonismo de classes entre o capital e o trabalho assalariado, tal aparato político adquire a forma social que o constitui” (Mascaro, 2013, p. 36)¹.

¹ Mascaro trabalha com uma questão controversa em sua obra, a afirmação de que a luta de classes modela as formas sociais. Para ele, é a luta que tensiona, baliza e provoca o entrelaçamento entre a forma econômica e a forma política. Autores contemporâneos como

1.2.2 Estado e crise capitalista

“O capitalismo é crise” (Mascaro, 2013, p. 201). Uma das funções do Estado é fazer a gestão das crises, que podem ser majoradas, minoradas ou alcançar o colapso do sistema. A política e a economia necessitam buscar alternativas através do Estado para contornar o cenário que criou a própria crise (Mascaro, 2013).

O modo de produção capitalista é dinâmico, contraditório e sistematicamente sujeito a crises. As crises constituem uma das características estruturais do sistema capitalista. A frequente instabilidade do sistema deixa a nu a estrutura contraditória da produção de valor por meio da exploração do trabalho, bem como a necessidade permanente de produzir uma acumulação de capitais em escala sempre ampliada. Marx (2017) afirmou que as crises são resultado da super produção, e não de falta de mercadoria. “O conflito e a crise são as marcas inexoráveis da reprodução do capital” (Mascaro, 2013, p. 170).

Entretanto, mesmo sendo relativamente autônomo, não se pode esperar que o Estado seja sempre um “garante lúcido, estratégico e eficaz” (Mascaro, 2013, p. 76). Na época atual, o Estado está perdendo sua função de terceiro como constituidor e garantidor da dinâmica da mercadoria e da relação capital/trabalho. Se a forma social que o engendrou encontra-se, atualmente, em um quadro de colapso, conseqüentemente, o Estado também vive situação semelhante. As esferas capitalismo e forma estatal, são interdependentes, ou seja, a forma estatal não é autônoma ao capitalismo. Portanto, crises profundas de reprodução do sistema, tais como a atual, ameaçam, também, a estrutura do Estado, podendo culminar em risco de colapso dessa forma política que, conforme Mascaro, é derivada da forma social.

A ideia de progresso permanente e eterno do capitalismo é uma ilusão. Os economistas tendem a argumentar que o período de crescimento econômico constitui o funcionamento padrão do sistema, numa tentativa de provar que as fases

Moishe Postone, em sua obra *Tempo, Trabalho e dominação social* (2014), e o filósofo Robert Kurz (2003) refutam essa afirmativa de que a luta de classe é a maior tensionadora da sociedade capitalista.

Outro ponto é que, entre capital e trabalho, há uma separação, não um antagonismo, conforme debatido pela *Escola de Frankfurt*, no século XX. A classe trabalhadora é imanente ao capitalismo. A luta de classes objetiva a expansão do acesso aos bens que o capital produz, ou seja, por uma melhor distribuição de mercadorias. Ela não pretende alterar a forma-valor ou o sistema, ou seja, a luta ocorre dentro do próprio sistema pela dominação de classe, não pela destruição das formas de produção de mais valia.

de estabilidade são mais constantes do que as crises. Porém, o sistema, até hoje, moveu-se entre uma e outra grave instabilidade estrutural e as crises (Mascaro, 2013).

O dinheiro/liquidez necessita ser reinvestido o tempo todo. A materialidade da forma-mercadoria precisa ser estimulada ininterruptamente porque a lentidão ou a paralisação gera crises e o sistema pode entrar em colapso. Como relação social baseada na mercantilização da força de trabalho, o valor, eixo central do capitalismo, precisa se reproduzir continuamente para manter o equilíbrio do sistema. O dinheiro, como equivalente geral, é o intermediador da totalidade das relações sociais.

Com a crise, a concorrência intercapitalista tornou-se muito perigosa, e, segundo Harvey (2011), não há limites para a mais-valia. O capitalismo é global, e a competição é feroz para o sistema sobreviver, tendo como objetivo o desejo de desenvolvimento ampliado e produção contínua de valor. Esse espírito de concorrência é vital e imanente ao capitalismo, pois a disputa mercantil é fundamental para alimentar o jogo. “A concorrência e as crises são fundamentais para a trajetória evolutiva do capitalismo” (Harvey, 2011, p. 132).

Essa é a dinâmica da acumulação do capital. O objetivo maior do modo de produção capitalista é a produção de valor, que cada vez mais exacerba a desigualdade social e estimula as crises. O capital, em sua loucura de produzir valor, acaba por gerar inutilidades. “A primeira lição que precisa aprender é que um capitalismo ético, sem exploração e socialmente justo que beneficie a todos é impossível. Contradiz a própria natureza do capital” (Harvey, 2011, p. 193). As consequências nefastas recaem sempre sobre os mais fracos no sistema, a classe subalterna e pobre. Não é por falta de capital que há pobreza, a ideia é inversa, ou seja, quanto mais dinheiro, mais se acentua a discrepância entre as classes sociais (Marx, 2017).

As crises decorrem dessas questões internas da própria dinâmica capitalista e suas contradições (Mascaro, 2013). De tempos em tempos, surgem na história moderna planos variados para dar movimento e continuidade ao sistema capitalista, e contornar as catástrofes econômicas. Em todos esses processos, o Estado é sempre o intermediador. Ideias assustadoras como guerras mundiais, Estados totalitários e Estados de exceção são alguns dos projetos capitalistas, em que o motor de propulsão é sempre a acumulação ampliada de capital.

O capitalismo precisa permanentemente expandir-se territorialmente para escoar novas mercadorias. Isso geralmente acontece nos picos de crescimento do sistema e quando nascem novas tecnologias.

Até a crise de 1973, o capitalismo encontrou saídas para suas crises, o que nos remete à destruição criativa citada por Harvey. O roubo da terra e da propriedade privada é outro elemento salvador para a valorização do valor. A expropriação e a usurpação da terra visam à dominação dos espaços para a mercantilização e o escoamento do excedente. A urbanização é outro elemento intrínseco às crises, pois também é uma forma de escoar o excedente do capital. “A exploração e a dominação são elementos estruturais do capitalismo, fundamentais para seu desenvolvimento” (Mascaro, 2013, p. 201). O modo capitalista de produção tem mostrado que sua essência dinâmica é contraditória e permeada por crises, ora de curta, ora de longa duração.

Para alguns autores, a gravidade da crise atual tende a colapsar o Estado e direcionar a vida social para a barbárie. Para outros autores, apesar das dificuldades imensas, o capital e o Estado ainda podem produzir saídas para a atual crise de produção de valor.

1.2.3 Expropriação e colonização do mundo pelo capital

A propriedade privada assume uma importância decisiva para a realização do grande negócio do capitalismo. Aqui, a propriedade é o elemento central dessa dinâmica de produção, circulação e consumo, juntamente à força de trabalho. O Estado intervém na sociedade para garantir a propriedade privada, a liberdade e a igualdade formais, também, para limitá-las “em favor ou desfavor de indivíduos, grupos ou classes e em benefício da manutenção, da requalificação ou da mudança do circuito geral da valorização do valor” (Mascaro, 2013, p. 76).

O Estado assegura direitos privilegiados para quem tem propriedade, o que, por óbvio, não inclui a classe pobre trabalhadora. Na outra ponta, ele restringe e controla os indivíduos com vistas a manter a finalidade da sociedade capitalista, que é a produção e apropriação privada da mais valia através da exploração da força de trabalho. “A repressão, que é um momento decisivo da natureza estatal, deve ser compreendida em articulação com o espaço de afirmação que o Estado engendra no bojo da própria dinâmica de reprodução do capital” (Mascaro, 2013, p. 22).

Um dos pontos marcantes da constituição das formas modernas da propriedade privada foram os acontecimentos vinculados à acumulação primitiva que se encontram associados à expropriação da terra, base do modo de produção capitalista. “Momentos em que grandes massas humanas são despojadas súbita e violentamente de seus meios de subsistência e lançadas no mercado de trabalho como proletários absolutamente livres” (Marx, 2017, p. 787).

No conhecido capítulo 24, do Livro I, de *O Capital*, Marx retoma a análise sobre o “círculo vicioso” da acumulação capitalista: o movimento do dinheiro transformado em capital, que produz mais-valor, de onde se obtém mais capital. “A acumulação do capital pressupõe o mais-valor, o mais-valor, a produção capitalista, e esta, por sua vez, a existência de massas relativamente grandes de capital e de força de trabalho nas mãos de produtores de mercadorias” (Marx, 2017, p. 785).

Para Marx, dinheiro e mercadoria precisam ser transformados em capital através da inter-relação entre possuidores de mercadorias — de dinheiro, meios de produção e de subsistência, e trabalhadores livre. “Com essa polarização do mercado estão dadas as condições fundamentais da produção capitalista. A relação capitalista pressupõe a separação entre os trabalhadores e a propriedade das condições da realização do trabalho” (Marx, 2017, p. 786).

A acumulação primitiva² está situada exatamente nesse processo histórico de separação entre produtor e meio de produção, e o surgimento do proletariado, a partir do século XIV. Sendo uma categoria central da crítica de Marx, ele a chama de primitiva “porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde” (Marx, 2017, p. 786).

As principais causas da acumulação primitiva que contribuíram para o modo de produção capitalista podem ser observadas nos estudos de Marx. “O roubo dos bens da Igreja, a alienação fraudulenta dos domínios estatais, o furto da propriedade comunal, a transformação usurpatória, realizada com inescrupuloso terrorismo, da propriedade feudal e clânica em propriedade privada moderna” (Marx, 2017, p. 804). As consequências desse processo podem ser encontradas no proletariado livre, indústria urbana, campo para a agricultura capitalista e solo ao capital, elementos

² O autor fala sobre uma acumulação primitiva — relacionada ao pensamento de Adam Smith — e que pode ser considerada o “ponto de partida” da acumulação capitalista (Marx, 2017, p. 785). Porém, o autor vai além de Smith, considerado o fundador da Economia Política, e autor da obra *A Riqueza das Nações*, escrita no século XVIII, que deixou a história sem algumas respostas sobre a origem da acumulação primitiva.

fundantes da acumulação primitiva, que “pode ser compreendida em seu cerne, qual seja, o do conjunto de condições históricas, notadamente violentas, que tornaram possível o desenvolvimento do capital” (Pazello, 2016, p. 85).

Silvia Federici também ressalta a violência como ponto central desse momento histórico e basilar no processo de acumulação primitiva.

(...) porque o desenvolvimento capitalista exigiu um imenso salto na riqueza apropriada pela classe dominante europeia e no número de trabalhadores colocado sob o seu comando. Em outras palavras, a acumulação primitiva consistiu uma imensa acumulação de força de trabalho — “trabalho morto”, na forma de bens roubados, e “trabalho vivo”, na forma de seres humanos postos à disposição para sua exploração — colocada em prática numa escala nunca antes igualada na história (Federici, 2017, p. 121).

Para Marx, o processo de apropriação e roubo das terras foi diferente em cada país, com fases e épocas históricas próprias, com destaque para a Inglaterra, que viveu a forma clássica de expropriação. Para Federici (2017), o maior processo ocorreu em terras americanas, no século XVII, quando os espanhóis expropriaram um terço das terras comunais indígenas — as *encomiendas*. Nesta época, a África sofreu com a expropriação de terras devido à caça de escravos. Antes, porém, no século XVI, as Ilhas Canárias foram expropriadas e transformadas em *plantations* de cana-de-açúcar, pelos comerciantes europeus. Na Europa, esse processo teve início no século XV, no período da expansão colonial.

Ela assumiu formas diferentes: despejo de inquilinos, aumento de aluguel e impostos elevados por parte do Estado, o que levou ao endividamento e a venda de terras. Defino todos esses processos como expropriação de terra, porque, mesmo quando a força não era usada, a perda da terra se dava contra a vontade do indivíduo ou da comunidade, solapando sua capacidade de subsistência (Federici, 2017, p. 130).

A guerra e a reforma religiosa também são apontadas pela autora como duas formas de expropriação da terra, a partir do século XV. A guerra foi utilizada “como meio para transformar arranjos territoriais e econômicos” (Federici, 2017, p. 130). Já a Reforma Protestante atingiu diretamente as terras da Igreja Católica e provocou o desalojamento de milhares de famílias na Europa. Esse período exacerbou decisivamente o pauperismo, especialmente na Inglaterra.

Na Inglaterra, a privatização da terra teve uma característica peculiar, os cercamentos, “um fenômeno que foi associado de tal modo com a expropriação dos trabalhadores da sua “riqueza coletiva” que, em nosso tempo, é usado por militantes anticapitalistas como um signifiante para cada ataque sobre os direitos sociais (Federici, 2017, p. 133). Tal termo foi utilizado para indicar as várias estratégias para o roubo da terra comum pelos lordes ingleses e fazendeiros, usados em todo tipo de expropriação para implantar a propriedade individual, dos séculos XVI ao XVIII.

O roubo arrebatado de terras teve continuidade no século XVII, com a Revolução Gloriosa. “Os capitalistas burgueses favoreceram a operação, (...), para transformar o solo em artigo puramente comercial, ampliar a superfície da grande exploração agrícola, aumentar a oferta de proletários absolutamente livres” (Marx, 2017, p. 796).

Ressalte-se que trabalhadores e trabalhadoras lutaram por séculos contra o cercamento das terras comuns, através de motins e levantes de massas. Apesar de toda luta, os cercamentos contribuíram para o aumento das cidades, das manufaturas e, principalmente, do pauperismo na Inglaterra, inclusive atingindo diretamente as mulheres, que “passaram a encontrar dificuldades maiores do que as dos homens para se sustentar, tendo sido confinadas ao trabalho reprodutivo no exato momento em que este trabalho estava sendo absolutamente desvalorizado” (Federici, 2017, p. 145).

Tudo isso ocorreu graças às “violações mais inescrupulosas do ‘sagrado direito de propriedade’ e os atos de violência mais grosseiros contra as pessoas, sempre que estes sejam necessários para produzir as bases do modo de produção capitalista” (Marx, 2017, p. 799). Destaca-se que o último processo de expropriação inglês, citado por Marx, foi o *clearing of estates*, o “clareamento das propriedades rurais, o que significa, na verdade, varrê-las de seres humanos” (Marx, 2017, p. 800).

Encerra-se o período da acumulação originária, para Marx, com o processo expropriatório dos trabalhadores, ou seja, com a concentração do capital. Na seqüência, o capitalismo buscará não só concentrar o capital nas mãos da burguesia, mas também centralizá-lo nos setores mais dinâmicos (quer dizer, mais impetuosos e inescrupulosos) desta mesma classe proprietária (Pazello, 2016, p. 85).

A expropriação de terras comuns se perpetua de séculos em séculos e pode ser observada nos tempos atuais, conforme afirma Harvey (2013). A privatização de bens públicos como as universidades, além da água e de outras utilidades públicas pelo mundo, pode ser encarada como a continuidade do processo histórico. “Tal como no passado, o poder do Estado é com frequência usado para impor esses processos mesmo contrariando a vontade popular” (Harvey, 2013, p. 123).

Em paralelo à expropriação de terra, ocorreu na Europa, a partir do século XVI, um processo nefasto de fragmentação territorial e distribuição das terras mundiais. “O surgimento do Estado moderno, por exemplo, corresponde ao surgimento do capitalismo, e foram as principais potências capitalistas que dividiram grande parte da superfície da Terra em áreas coloniais e imperiais” (Harvey, 2011, p. 157).

O entendimento dos europeus era de que as terras do planeta deveriam ser repartidas entre eles para a expansão do novo modo de produção.

O cenário das violentas e intermináveis guerras entre os competitivos Estados europeus pela apropriação desses imensos territórios além mar era o pano de fundo da constituição do moderno sistema mundial de produção de mercadorias. Entre os séculos XVI e o XIX, o novo padrão eurocêntrico de ordem geral, nacional e internacional, fez colapsar definitivamente, não apenas o anterior ordenamento territorial medieval no qual se inscrevia o ocidente cristão, mas, também, esse novo padrão iniciava o processo de destruição total das formas de apropriação territorial dos povos nativos do Novo Mundo (Menegat, 2019, p.4).

A partilha da África e da Ásia, no século XIX, pelos países europeus, foi outro momento dramático da história moderna. “A nova espiral do progresso e da modernização capitalista ampliava territorialmente o seu raio de aniquilação da vida no planeta” (Menegat, 2019, p. 9). Esses territórios foram os últimos dominados no planeta Terra. “Era, contudo, a última fronteira do planeta com terras férteis, milhões de toneladas de matérias primas e densas populações para serem ordenadas na órbita da produção de valor” (Menegat, 2019, p. 9).

As repartições de terras do mundo ocidental se perpetuam no século XXI nas mãos dos mesmos colonizadores, sem perspectiva de mudanças. “Estas continuam formando a base territorial do poder político organizado no mundo” (Harvey, 2011, p. 157). Harvey defende que a dominação sobre a terra e a propriedade privada são o cerne do poderio do sistema e que esse poder de

dominação da classe capitalista ocorre através do comando sobre a mobilidade no espaço. Esse desejo de dominar o espaço e a natureza “tem um papel central na psique coletiva das sociedades capitalistas” (Harvey, 2011, p. 130).

A construção de gigantescas barragens pelo mundo demonstra o poder destruidor do capitalismo. Milhões de pessoas já foram expropriadas de suas terras por conta desses “elefantes brancos” (Kurz, 2003, p. 106). Sempre com violência e ameaças, famílias são obrigadas a abandonar seu meio de subsistência e suas histórias de vida, que são submersas pela truculência de um sistema voraz que desconsidera o ser humano. “Se toda propriedade é um roubo, ela também é a realização da violência” (Petrella; Prieto, 2020, p. 565).

O capitalismo é o grande destruidor do planeta, da natureza e, principalmente, dos recursos naturais não renováveis, sendo que a situação se agrava em momentos de crise. Nesse período, há, principalmente, redução drástica de postos de trabalho e investimentos em meios de produção. A consequência direta é a aceleração da miséria, como no caso dos chamados “refugiados da pobreza” (Kurz, 2003, p. 106). Milhões de indivíduos engrossam os números assustadores de refugiados pelo mundo contemporâneo por terem perdido suas terras para a urbanização e as crises do capital.

“As pessoas são varridas maciçamente do seu pedaço de terra, muitas vezes até com uma violência brutal (tanto formalmente legal como ilegal de todo), para o transformar em herdades viradas para a exportação de alimentos selecionados, para o mercado global e seus habitantes mais abastados” (Kurz, 2003, p. 106).

Atualmente, os grandes expropriadores da terra são grileiros, grandes empresas e agronegócio, tudo com vistas à mercantilização da terra. “As formas contemporâneas da expropriação adquirem sua expressão abstrato-concreta nas ondas de privatização de bens, equipamentos, infraestruturas e serviços públicos que têm atingido o mundo nos últimos cinquenta anos” (Petrella; Prieto, 2020, p. 571).

Todo esse movimento global tem como objetivo o que Marx (2017) chamou de internacionalização do capital, e que hoje atende pelo nome de globalização. “A globalização em curso é, em primeiro lugar, a culminação de um processo que começou com a constituição da América e do capitalismo colonial/moderno e eurocentrado como um novo padrão de poder mundial” (Quijano, 2005, p. 117).

Segundo Quijano (2005), a produção do espaço/tempo do Mundo Moderno ocidental surgiu a partir de dois processos históricos convergentes, que se estabelecem como eixos centrais do novo padrão de poder. O primeiro é a concepção de superioridade dos conquistadores europeus sobre os conquistados criada a partir da ideia de raça, ou seja, da suposição de existência de uma estrutura biológica superior em relação a outra inferior. Os conquistadores se apoderaram da ideia “como principal elemento constitutivo, fundacional, das relações de dominação que a conquista exigia” (Quijano, 2005, p. 117), e que acabou por classificar a América e, posteriormente, toda a humanidade no novo padrão de poder.

A concepção de Quijano de colonialidade do poder fundada na ideia de raça como instrumento de dominação vem se consolidando como uma contribuição importante para pensar os elos lógico e histórico entre a criação do capitalismo como sistema mundial de produção de mercadorias, os processos de colonização e o padrão eurocêntrico de poder baseado na divisão racial da humanidade.

O segundo eixo está relacionado ao sistema capitalista, ou seja, “a articulação de todas as formas históricas de controle do trabalho, de seus recursos e de seus produtos, em torno do capital e do mercado mundial” (Quijano, 2005, p. 117). Na América, especialmente, os europeus expropriavam as riquezas através da exploração do trabalho gratuito dos habitantes da terra e escoavam as mercadorias para o resto do planeta pelo Atlântico, o que lhes rendeu uma posição de domínio no comércio mundial. Isso gerou o processo de constituição de uma nova região, com uma nova identidade geocultural, a Europa Ocidental, centralizadora do novo mercado mundial (Quijano, 2005).

O domínio colonial da Europa sobre os demais territórios e populações do mundo deu-se em todas as frentes, tendo “(...) sob sua hegemonia o controle (...) da subjetividade, da cultura, e em especial do conhecimento, da produção do conhecimento” (Quijano, 2005, p. 121). Esse padrão de poder mundial é o primeiro da história, e os elementos colonialidade do poder, capitalismo e eurocentrismo afetam a vida da população mundial e desenham uma modernidade diferente. “A humanidade atual em seu conjunto constitui o primeiro sistema-mundo global historicamente conhecido” (Quijano, 2005, p. 123).

Diante da limitação de expansão territorial, o capital precisa buscar novas alternativas para sustentar o progresso do sistema visto que a dinâmica da acumulação do capital exige ascendência sobre todo o planeta, numa expansão

constante. É nesse momento que o movimento capitalista engendra sua ganância sem limites. A ordem mundial moderna se origina do capital, e, conforme as crises, essa ordem, que teve início na acumulação primitiva, vai se alterando para buscar novas alternativas. Para alcançar novos mercados, tendo em vista a compulsão pela valorização do valor, a concorrência intercapitalista é capaz das maiores atrocidades, como mostra a história do processo de urbanização pelo mundo e, especialmente, no Brasil, que será investigada a seguir.

1.2.4 Urbanização capitalista

A urbanização capitalista tem como base a violência, que é elemento estruturante do processo histórico, ou seja, o modo de produção e reprodução capitalista. “A violência da urbanização se realiza pela necessidade imanente em se estabelecer os limites, fronteiras e cercas da propriedade privada” (Petrella; Prieto, 2020, p. 564). O desenraizamento do ser humano é traumatizante pois o elemento território é crucial para definir a estrutura de uma sociedade. “A argamassa espiritual que une uma sociedade flui a partir das condições físicas do território em que o povo habita” (Souza Filho, 2021, p. 17).

A urbanização é mediada por movimentos de expropriação e usurpação da terra, tema recorrente na história moderna. Esse cenário brutal retira o indivíduo do seu habitat, de onde construiu vínculos e raízes, de forma arbitrária e injusta, gerando constrangimento físico e moral, com cerceamento de direitos.

Nos idos de 1845, o jovem Friedrich Engels retratou a miséria e o pauperismo da nova classe pobre, oriundos da dinâmica monetária desenfreada, em sua obra *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. O autor descreveu a situação dos trabalhadores e suas famílias em meio ao caos gerado pelos capitalistas na corrida pela mais-valia, agravada pela Revolução Industrial. “A pequena classe média foi eliminada e a população foi reduzida à contraposição entre operários e capitalistas” (Engels, 2010, p. 60).

No capítulo *As Grandes Cidades*, Engels reproduz o cotidiano de famílias inglesas e de imigrantes expostas ao massacre do sistema capitalista, jogadas à própria sorte, sem qualquer tipo de assistência, e evidencia as condições precárias e desumanas de moradias. Ao descrever a cidade de Manchester, o autor transita por áreas pobres e compara a estábulos as habitações dos trabalhadores.

Ao contrário, onde ainda havia uma parcela de terra livre, construiu-se uma casa; onde ainda havia uma passagem supérflua, ela foi substituída por uma edificação; o valor da terra tornou-se mais alto com o desenvolvimento industrial e quanto mais subia, mais freneticamente se construía, sem a menor preocupação com a saúde e o conforto dos moradores, com o único objetivo de obter o maior lucro possível e com base no princípio de que, *por pior que seja um casebre, há sempre um pobre que não pode pagar outro menos ruim* (Engels, 2010, p. 96).

Engels (2010) afirma haver uma “disposição urbana hipócrita” na cidade de Manchester, cujas ruas centrais são ocupadas pelos comerciantes e por belas construções, com os terrenos mais valorizados do que a periferia. “Verifiquei tanta sistematicidade para manter a classe operária afastada das ruas principais, tanto cuidado para esconder delicadamente aquilo que possa ofender os olhos ou os nervos da burguesia” (Engels, 2010, p. 90). O autor fala em uma guerra social, apontando que as armas de combate são o capital, a propriedade direta ou indireta dos meios de subsistência e dos meios de produção, e que os ônus recaem sobre o pobre.

Marx (2017), ao tratar sobre A lei geral de acumulação capitalista, discute a expulsão para as periferias da classe trabalhadora industrial de Londres, no século XIX, fazendo uma comparação entre o tratamento de pobres e ricos.

Admiremos a justiça capitalista! O proprietário fundiário, o dono de casas, o homem de negócios, quando expropriados em razão de “*improvements*”, como ferrovias, abertura de ruas etc., recebem não apenas indenização total, mas, por sua “renúncia” forçada, tem ainda ser consolados, por Deus e pela Justiça, com um lucro considerável. O trabalhador é jogado na rua com sua mulher, filhos e haveres, e caso acorra em massa para bairros onde a municipalidade zela pela decência, é perseguido pela polícia sanitária! (Marx, 2017, p. 735)

No Brasil, os problemas de acesso regular à terra e a desigualdade socioterritorial tiveram início com a colonização de Portugal, no século XVI. A Lei das Sesmarias, originária de Portugal, trazida para o Brasil de forma adaptada e distorcida, determinava a divisão do território brasileiro em Capitâneas, ou seja, em regiões, que eram oferecidas às pessoas de poder aquisitivo considerável, ligadas à burguesia e à nobreza, além da Igreja Católica. Enquanto, em Portugal, as Sesmarias tiveram o objetivo de produção de alimentos para o povo, a implantação

no Brasil visou a interesses puramente mercantilistas, de apropriação das terras (Souza Filho, 2021).

O projeto fracassou em 1822, e, após longos anos de debate, em 1850, o governo criou a Lei de Terras, Lei 601, que pode ser interpretada como um processo de privatização das terras no Brasil. Ela estabelecia a aquisição de terras devolutas apenas pela compra, tornando a posse ilegítima, numa manobra capitalista muito bem articulada. A ideia era manter o sistema de dominação do trabalhador como mão de obra livre e subserviente ao capitalista, e impedi-lo de ser proprietário de terra e se tornar independente. Caso isso acontecesse, a mão de obra iria encarecer e se tornar escassa, o que refletiria diretamente na competitividade brasileira no mercado internacional (Souza Filho, 2021).

A urbanização capitalista brasileira intensificou-se no século XIX, empurrada pela industrialização e pela necessidade de força de trabalho e consumidores. Com a ideia de um modelo de vida urbano-industrial, difundiu-se “a promessa do desenvolvimento modernizador e integração com a civilização ocidental capitalista” (Duarte; Mello, 2001, p. 3).

O Estado, a partir de 1856, já proibia a construção de novas moradias no centro das cidades, e a classe trabalhadora era obrigada a migrar para as periferias. A ideia era revitalizar o centro das cidades e esconder a pobreza e a miséria. “As cidades brasileiras iniciam a construção de grandes avenidas e implantação de saneamento básico para a composição paisagística a fim de atender aos interesses da burguesia do período industrial” (Holz; Monteiro, 2008, p. 2).

Com a Constituição republicana de 1891, as terras públicas não produtivas e as terras devolutas, que representavam a maior parte do território brasileiro, são transferidas aos governos estaduais (Souza Filho, 2021). A partir da abolição da escravatura, em 1888, inicia-se o movimento de migração para as cidades, o que acelerou o processo de desordenamento urbano, por falta de políticas públicas que atendessem à população de baixa renda. Surgem os chamados “cortiços”, no centro das cidades, locais insalubres e violentos, sendo considerados, por alguns estudiosos, a primeira forma irregular de ocupação urbana (Holz; Monteiro, 2008).

Durante o século XIX, o mundo presenciou a luta do sistema para escoar os seus excedentes e evitar o colapso. A cidade do Rio de Janeiro foi modernizada às custas do excedente do café, no final do século XIX. A cidade de Nova York também passou por uma remodelação, um pouco mais tarde, em 1942, nos moldes de Paris.

“As relações de produção e reprodução capitalista avançam através da urbanização, ou seja, da dominação dos espaços pela propriedade privada e pela mercantilização” (Petrella; Pietro, 2020, p. 569).

A história da reconstrução de Paris do século XIX é um momento icônico da história do capitalismo, do urbanismo moderno e dos trabalhadores. Para resolver o problema do excedente de capital e expulsar as famílias pobres para as periferias, Napoleão III, através de Goerges-Eugène Haussman, remodelou Paris e a transformou na “cidade das luzes”. Tal obra absorveu um enorme quantum de trabalho humano, reequilibrou temporariamente o sistema capitalista da época e escondeu, para sempre, a classe pobre nos subúrbios da capital francesa (Harvey, 2012).

O século XX protagonizou duas Grandes Guerras e algumas importantes crises do capital. No caso brasileiro, o incremento do processo de urbanização ocorreu com o êxodo rural e com os investimentos violentos na industrialização, havendo o deslocamento de mais pessoas para as cidades na ilusão de melhores condições de vida. Enormes contingentes formaram o ápice da massa migratória para as grandes cidades, com o acirramento das disputas pela sobrevivência humana (Duarte; Mello, 2001).

A partir dos anos 1930, houve um processo violento de expansão e urbanização, principalmente com o governo Vargas, direcionado a uma perspectiva de industrialização do país. “Inicialmente, os problemas gerados pela industrialização e concentração da mão-de-obra nas zonas urbanas foram considerados pelas autoridades com tendo um caráter de higiene pública e de controle da ordem social” (Wanderley, 1997, p. 110).

Nos anos 1970, com a crise mundial de acumulação, a urbanização foi alavancada como elemento-chave para tentar vencer os desequilíbrios econômicos. Nos anos 90, os números já eram colossais, com metade da população das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro morando em condições gerais insalubres e insuficientes, e 70% das moradias sem condições ilegais e periféricas (Duarte; Mello, 2001). “A realidade dos assentamentos ilegais já alcançou representação cartográfica nos mapas atuais de várias cidades brasileiras” (Menegat, 2009, p. 101).

Dados da ONU-Habitat do início do século XXI mostram que o Brasil possuía 36,6% da população urbana vivendo em ocupações irregulares, desprovidas das

condições básicas mínimas para uma vida com dignidade. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) publicou, em 2019, dados que confirmam mais de 5 milhões de domicílios brasileiros localizados em assentamentos irregulares. “O crescimento interno dos destituídos de propriedade, dos sem lugar num mundo esquadrihado pela propriedade privada é um fenômeno que se estende do centro para a periferia e ganha permanência nas entranhas do Ocidente moderno” (Menegat, 2005, p. 110).

Desde a década de 1970, o vínculo Estado e propriedade ganhou novos contornos com o capitalismo tardio e sua crise estrutural. Houve um movimento truncado, sem possibilidade de expansão. O capitalismo, então, voltou os olhos para as áreas periféricas das cidades, espaços destinados aos excluídos. O que resta, hoje, são terrenos ocupados basicamente por população de baixa renda, sobre os quais o sistema capitalista avança, através do monstro do mercado imobiliário especulativo.

Os clamores do publicitário são usados para convencer a população de que o novo desenvolvimento suburbano promete uma relação mais saudável com a natureza, uma forma mais satisfatória de sociabilidade e de vida diária, novas tecnologias de vida e uma localização brilhante para o desenvolvimento futuro. Na falta de persuasão, e claro, os desenvolvedores do capitalismo são notórios por recorrer a todo tipo de esquema, da subversão política e das manobras legais a força bruta, para limpar a terra para seus projetos (Harvey, 2011, p. 157).

O sonho da propriedade privada para a classe trabalhadora é uma mercadoria vendida como realização do sonho da casa própria, porém, distante e quase inacessível. Quem define onde o sujeito social vai morar é o mercado imobiliário. O setor do capital vinculado aos interesses imobiliários e incorporadores dita as regras do desenho das cidades conforme os interesses do capital. “É a urbanização como negócio e o urbano como mercadoria” (Petrella; Prieto, 2020, p. 575).

Não foi à toa que, a partir da década de 1980, o capitalismo buscou novas alternativas e o microfinanciamento surgiu como um novo modelo de geração de renda para o capital, através do financiamento habitacional aos mais pobres, que foram vistos com “bancáveis”. Através de créditos pequenos e informais, o microfinanciamento incluiu, posteriormente, o apoio à autoconstrução de moradias pela população de baixa renda, alcançando as favelas das periferias, que eram

consideradas, até então, a última fronteira urbana. “O microfinanciamento transforma territórios e populações estigmatizadas – por raça, classe, gênero e forma de posse – em objeto de colonização e exploração financeira, em nome da inclusão” (Rolnik, 2015, p. 140).

A chamada espoliação imobiliária, com o alto preço pago pelo produto imobiliário, é uma excludente articulada pelo sistema para selecionar onde e como cada parcela da população “pode” habitar. Por conta disso, os sujeitos sociais colocam em risco a reprodução de sua vida devido aos valores exacerbados com parcelas, juros e taxas, chamada de espoliação financeira (Petrella; Prieto, 2020, p. 580). “Ao recriar a propriedade privada, o proprietário moderno criou o seu outro, o sem-propriedade” (Menegat, 2005, p. 111).

A especulação imobiliária é sempre segregadora e excludente, seja em qualquer canto do planeta. O Estado tem papel fundamental nesse processo de transformação do espaço físico, visto que ele serve ao sistema, e a urbanização é planejada para impor ritmo a uma dinâmica que, atualmente, está em colapso (Duarte; Mello, 2001, p. 12).

Uma classe que se destaca nessa dinâmica da especulação é composta pelo chamado “desenvolvedor da terra”. Harvey trabalha essa questão, do proprietário de terra, uma figura que lucra demasiadamente com as modificações causadas pelo capitalismo na geografia do planeta. Nos países capitalistas desenvolvidos, esse negócio movimenta 40% da atividade econômica. Investimentos em terras e matérias-primas e transações com outros proprietários — “desenvolvedores, interesses da construção e, claro, financiadores onipresentes” contribuem para o problema da absorção do excedente de capital (Harvey, 2011, p. 149).

Contudo, Harvey aponta que tais investimentos “impõem o equivalente a um imposto sobre as outras formas de atividade capitalista, bem como sobre todos aqueles que residem na terra” (Harvey, 2011, p. 149). Isso acontece porque a região torna-se cara para viver e produzir e expulsa os indivíduos que não conseguem acompanhar as mudanças, pois gera um “obstáculo custoso para as formas produtivas da atividade capitalista” (Harvey, 2011, p. 149). Essas famílias acabam por buscar novas áreas, mais periféricas e menos dispendiosas, o que empurra os cidadãos para lugares inóspitos.

Esses sujeitos sociais à margem da história, da cidade e do espaço urbano são excluídos desde sempre do processo capitalista, apesar de serem o motor propulsor do sistema. São para esses que a terra é negada e inacessível, sendo um objeto de “merecimento” apenas da classe burguesa. Através da venda da melhor mercadoria, a sua força de trabalho, contraditoriamente são a base de sustentação do capitalismo. Contudo, são varridos pela urbanização e jogados nas periferias das cidades, de forma animalésca e sem condições básicas de vida. No próximo tópico, analisar-se-á a história desses indivíduos, o lugar que ocupam no Estado capitalista e sua relação com a propriedade privada.

1.2.5 Exclusão socioterritorial

Quem são os sujeitos sociais privados da moradia digna pelo modo de produção capitalista? De onde vieram e como chegaram ao século XXI? Qual é o perfil dos excluídos territorialmente da sociedade moderna? Que classe eles ocupam hoje? A história mostra o caminho tortuoso que esses sujeitos sociais e suas famílias percorreram e como foram banidos das formas legais de propriedade da terra e do direito à moradia.

Ao analisar a história da propriedade privada, constata-se que, nas distintas eras da civilização ocidental, a terra nunca foi um objeto de acesso universal. Por outro lado, cidadão e propriedade sempre tiveram uma interdependência, em todas as épocas. No curso histórico da civilização, a classe dominante protagonizou o domínio relacionado à propriedade da terra, e os dominados ficaram à mercê dessa dominação.

Silvia Federici resgata a história do começo do desenvolvimento capitalista e compara o período a um “imenso campo de concentração” (Federici, 2017, p. 120). A autora ressalta que o capitalismo precisou gerenciar a escravidão e outras formas de trabalho forçado, principalmente dos séculos XVI ao XVIII, tendo como alavanca a violência.

De forma significativa, a tendência da classe capitalista durante os primeiros três séculos de sua existência era impor a escravidão e outras formas de trabalho forçado como relação de trabalho dominante, uma tendência que só foi limitada pela resistência dos trabalhadores e pelo perigo de esgotamento da força de trabalho (Federici, 2017, p. 121).

Com o fim do Feudalismo, o trabalhador precisou se emancipar dos elementos da sociedade da época, como a submissão das corporações e de suas restrições. Os produtores foram expropriados dos seus meios de produção e das garantias que ofereciam as instituições feudais. Em *O Capital*, Livro I, Marx (2017) resgata a origem e a legislação do trabalho assalariado, na segunda metade do século XIV, sempre com vistas à exploração do trabalhador.

Na Inglaterra, do mesmo período, o Estatuto dos Trabalhadores, de Eduardo III, privilegiava os empregadores em detrimento da classe trabalhadora. Os salários altos e a coalizão de trabalhadores eram proibidos desde essa época, punidos com prisão ou outros tipos de castigos violentos, o que perdurou até 1825. Marx (2017) aponta a situação degradante e contínua dos trabalhadores com a redução dos salários e de direitos.

Na Inglaterra, a massa do proletariado inglês, criada a partir do século XV e ao longo do século XVI, não pôde ser absorvida imediatamente pela manufatura emergente, criando um grupo de desempregados, genericamente denominados de vagabundos, duramente contidos pela nova legislação da época. Por toda a Europa ocidental, como nos reinados de Henrique VII, Henrique VIII, Eduardo VI, Elizabeth, Jaime I, as leis sanguinárias mataram, mutilaram e escravizaram dezenas de milhares de pessoas consideradas vagabundas (Marx, 2017). A população rural inglesa, após toda expropriação vivida de forma violenta, foi compelida a leis grotescas e terroristas, até com uso de força física e de tortura para se moldarem ao sistema de trabalho assalariado (Marx, 2017).

As *trade unions*, um tipo de organização operária surgida no século XIX, foram reconhecidas em 1871, porém os trabalhadores continuavam submetidos a uma legislação penal de exceção. O parlamento inglês renunciou às leis contra as greves e as *trade unions*, contra sua vontade, pois, “por cinco séculos e com desavergonhado egoísmo, assumiu a posição de uma permanente *trades union* dos capitalistas contra os trabalhadores” (Marx, 2017, p. 812).

Na França, em 1871, a coalizão de trabalhadores foi declarada como “atentado à liberdade e à Declaração dos Direitos Humanos”, punível com uma multa de 500 libras e privação, por um ano, dos direitos de cidadania ativa” (Marx, 2017, p. 812). Como consequência, um cenário crescente de desemprego, fome, miséria, falta de moradia e de condições básicas de sobrevivência foi se delineando

pelo mundo. “Desde o começo do capitalismo, a guerra e a privatização da terra empobreceram a classe trabalhadora. Este fenômeno foi internacional” (Federici, 2017, p. 130).

Marx (2017) destaca a subjugação do trabalhador como o início do desenvolvimento que deu origem ao trabalhador assalariado e ao capitalista. Apesar de serem considerados homens livres, para garantir a subsistência nessa nova forma social, os trabalhadores são obrigados a vender a sua força de trabalho, porque a única mercadoria que possuem é exatamente a sua capacidade de trabalho que é colocada à disposição dos capitalistas por uma determinada quantidade de tempo em troca de um valor.

Depois de expropriados, os indivíduos, então “livres” para vender sua força de trabalho ao capital, passaram a viver uma tragédia, pois o mercado de trabalho não foi capaz de absorver o número gigantesco de proletários. “O sistema capitalista exigia, ao contrário, era uma posição servil das massas populares, a transformação destas em trabalhadores mercenários e a de seus meios de trabalho em capital” (Marx, 2017, p. 792).

Desde então, uma liberdade coercitiva é colocada ao homem como uma liberdade plena, como se pudesse tomar decisões sobre sua própria vida. Ele entra no jogo do capitalismo visto não haver alternativas de escolha e liberdade. Os trabalhadores passaram a se relacionar somente através do mercado, e foi nesse espaço que eles se defrontaram como proprietários privados. Na verdade, é uma ilusão pois o trabalhador não é dono da sua força de trabalho e se sujeita às barbaridades impostas pelo sistema no mercado de trabalho (Marx, 2017).

Ressalte-se que o Estado, desde sempre, cumpriu o papel dentro do sistema capitalista de garantir a manutenção e a reprodução das relações sociais estabelecidas pela ordem do capital. A consequência é o desenvolvimento de uma classe trabalhadora submissa a regras impostas pelo modo de produção como leis naturais.

A propósito da aceitação da condição de exploração vale observar que faz parte das condições de reprodução do sistema de exploração a difusão de ideias que justificam a desigualdade, a propriedade e outros valores do capitalismo, como meio de obter o consentimento das classes exploradas, garantir o conformismo e a adesão ao modo produção e suas relações sociais de trabalho (Souza Filho; Gurgel, 2016, p. 38).

No Brasil, a estrutura foi claramente desenhada ainda no século XVI. A exclusão social era uma marca da sociedade brasileira nascente, e os movimentos político e jurídico do governo da época deixavam claro como iria se desenhar o futuro do país. Todas as novidades jurídicas tiveram um caráter explicitamente protecionista do capital e dos interesses da classe dominante, postura perpetuada até os dias atuais.

Conforme definiu Marx: “A acumulação capitalista produz constantemente, e na proporção de sua energia e seu volume, uma população trabalhadora adicional relativamente excedente, isto é, excessiva para as necessidades médias de valorização do capital e, portanto, supérflua” (Marx, 2017, p. 705). O autor defende que, para o sistema funcionar, esse imenso grupo chamado de Exército Industrial de Reserva precisa existir e se manter nessa posição, com poucas variações, para serem úteis à dinâmica do capital.

Mas se uma população trabalhadora excedente é um produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base capitalista, essa superpopulação se converte, em contrapartida, em alavanca da acumulação capitalista, e até mesmo numa condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se ele o tivesse criado por sua própria conta (Marx, 2017, p. 707).

O mercado moderno depende dos “supérfluos” para a expansão do capital e a manutenção do sistema de produção de mais valia. É um movimento constante e necessário de desempregados e parcialmente empregados (Oliveira, 2015). Castel utiliza-se da expressão “sobrante” para se referir aos excedentes, “pessoas que não têm lugar na sociedade, que não são integrados, e talvez não sejam integráveis” (Castel, 2000, p. 254). O autor descreve o perfil desse grupo criado pelo modo de produção capitalista.

(...) Poder-se-ia dizer que esses que estou denominando de “sobrantes” não são explorados. Estão lá como inúteis, inúteis ao mundo como se costumava falar dos vagabundos nas sociedades pré-industriais, no sentido de que não encontram um lugar na sociedade, com um mínimo de estabilidade. (...) É possível compreendê-los, pois são indivíduos que estão completamente atomizados, rejeitados de circuitos que lhes poderiam atribuir uma utilidade social (Castel, 2000, p. 254).

No Brasil, especialmente, assim como nos países periféricos, o desemprego estrutural vem produzindo uma camada denominada de desalentados pelo IBGE, pois desistiram de procurar emprego uma vez que perceberam que não há mais trabalho. Muitos acabam adoecidos física e mentalmente. Muitos se enquadram em empregos análogos à escravidão, e, mesmo assim, não há vagas para todos os desempregados.

É absurdo: pelo facto de a produtividade se ter tornado “demasiado elevada” e de poderem ser fabricados muitos bens com pouco trabalho, cada vez mais seres humanos são rebaixados a um nível de pobreza ainda há pouco tempo inimaginável. A divisão da sociedade aprofunda-se cada vez mais; até a classe média está a ser, entretanto, apanhada pelo turbilhão da crise” (Kurz, 2006, p. 4).

Os números apontam a dimensão do caos. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), do IBGE, o número de pessoas desempregadas no segundo trimestre de 2023 chegou a 8,9 milhões, e as ocupadas somaram 98,4 milhões de brasileiros. Destes, 36,8 milhões estão com carteira assinada; e 12,9 milhões sem carteira assinada, considerando um contingente de mais de 203 milhões de habitantes. Ou seja, praticamente metade da população, no país, encontra-se desocupada.

O Instituto apresentou, ainda, o número de pessoas que saíram do mercado de trabalho, havendo um aumento de 0,6% em relação ao primeiro trimestre de 2023 e 3,6% a 2022, totalizando 67,1 milhões de pessoas. O PNAD aponta 25,2 milhões de pessoas trabalhando por conta própria e 38,3 milhões de informais. A taxa de informalidade bateu 38,9%.

O cenário atual traz números desanimadores relacionados aos excluídos do mercado de trabalho. Sabe-se que o mundo caminha rapidamente no sentido de ampliar o grupo de desempregados, desocupados e territorialmente segregados. A nova rodada de substituição do trabalho vivo pelas tecnologias de automação da quarta revolução industrial encontra-se em pleno curso na atualidade. “Hoje, no Brasil, nossa velha e persistente pobreza ganha contemporaneidade e ares de modernidade por conta dos novos excluídos pela reestruturação produtiva” (Telles, 1999, p. 87).

André Villar Gomez, em sua obra *Pesadelo High-tech: a quarta revolução industrial e o fim do mundo que conhecemos*, afirma que o Planeta Terra, como um

todo, passará por uma grande transformação, com alterações nas relações sociais e entre os seres humanos e a própria natureza. Considerando que, desde 2010, estamos imersos na Quarta Revolução Industrial, as expectativas são de redução de milhões de postos de trabalho nos próximos anos (Gomez, 2017).

No Brasil, a previsão é de extinção de mais de 50% dos empregos existentes, nos próximos 20 anos. O ápice está previsto para ocorrer na China e na Índia, com menos 700 milhões. Com o aumento veloz da capacidade dos computadores, a tendência é que as tecnologias estejam cada vez mais acessíveis às empresas, que se tornarão *high-tech* em pouco tempo. O que se estima para um futuro próximo é uma sociedade cada vez mais autômata, gerando quantidades de supérfluos em escala cada vez maior (Gomez, 2017).

A cada revolução industrial, as sobras da força de trabalho aumentam. O autor traz um questionamento interessante sobre os reflexos dessas mudanças “para a forma social que tem o trabalho humano como fundamento da riqueza e forma de mediação social central” (Gomez, 2017, p. 4). Isso acontece porque a propriedade e a força de trabalho são elementos estruturantes do sistema capitalista. Contraditoriamente, para se reproduzir, o sistema precisa excluir grande parcela da força de trabalho dessa sociedade, num jogo perverso e inverossímil.

Harvey aponta um aumento do cenário de migrações pelo mundo, com a busca por oportunidades de emprego. “As diásporas de todos os tipos (de empresários a trabalhadores) formam redes que criam tramas intrincadas na dinâmica espacial da acumulação do capital” (Harvey, 2011, p. 122). O indivíduo está desesperado, e a crise capitalista ganha proporções de catástrofe mundial. São milhões de pessoas em condições miseráveis, que chegaram ao século XXI empurradas por um sistema que é cada vez mais brutal e destruidor.

As massas de refugiados pelo mundo, produto do sistema capitalista, hoje são um entrave ao seu criador. Elas crescem a cada dia por conta da miséria, violência, guerras civis e pauperismo. Tanto os deslocamentos internos quanto as migrações geram contingentes de pessoas sem rumo pelo mundo, e a solução dos capitalistas é escondê-las em campos de refugiados espalhados pelo Ocidente, principalmente na Europa. São seres humanos empilhados como objetos descartáveis, que nunca mais sairão dessas prisões. Foi a solução encontrada pelo sistema para os inúteis.

Se, na sua história passada de ascensão e imposição, o capitalismo era insaciável na sua avidez de carne humana, que procurava descobrir nos mais recônditos recantos do mundo para a incorporar a si como “trabalho”, agora assemelha-se a um canceroso sem apetite, atormentado e submerso pelo seu antigo objeto do desejo, que já não consegue engolir nem digerir, e que lhe instila temor e repulsa (Kurz, 2003, p. 107).

Há muita história sobre a trajetória desses sujeitos sociais à margem da sociedade capitalista, “material humano da empresa colonial produtora de mercadorias” (Duarte; Mello, 2001, p. 2), aqueles que, no Estado Moderno, formam a grande massa de trabalhadores diários e, amanhã, na outra ponta, podem integrar o grupo de inúteis, os sobrantes, o exército industrial de reserva.

Este corpo social, espacialmente definido no interior da cidade, é predominantemente formado pelos excluídos, parcial ou totalmente, não apenas das fontes de emprego e renda, mas também, e indissociavelmente, das formas legais de acesso à propriedade do solo e do acesso pleno e universal às redes de serviços públicos considerados imprescindíveis à reprodução da vida nas cidades tais como: transporte, saúde, educação, água, saneamento, pavimentação, iluminação e lazer (Menegat, 2009, p. 103).

Trata-se de um ônus pesado para os sujeitos sociais, pois as administrações públicas apresentam desinteresse para atender às necessidades das populações. Destaca-se que o aguçamento da desigualdade social nesse contexto tem como origens, entre outras, as demandas pela utilização das redes de infraestrutura e de serviços, principalmente nas grandes cidades brasileiras. Os extremos da sociedade capitalista estão na construção de graves questões como desemprego, violência, favelização e poluição.

A prosperidade da economia e o fortalecimento do aparelho estatal parecem em descompasso com o desenvolvimento social. Isto é, a situação social de amplos contingentes de trabalhadores fabrica-se precisamente com os negócios, a reprodução do capital. As dificuldades agudas da fome e desnutrição, a falta de habitação condigna e as precárias condições gerais de saúde são produtos e condições dos mesmos processos estruturais que criam a ilusão de que a economia brasileira é moderna, ou de que o Brasil já é a oitava potência econômica do mundo ocidental e cristão (Ianni, 2004, 107).

Ressalte-se que a destruição do modo de vida rural foi um fator fundamental para a configuração da sociedade moderna ocidental, majoritariamente urbana,

violenta e segregadora. As áreas periféricas — que ganham variados nomes como área de ocupação irregular, aglomerado urbano, assentamento informal, favela — são habitadas, no decorrer da história, por sujeitos sociais à margem do processo produtivo, excludente e devastador. Diante da falta de alternativas, os “*sem-propriedade* geraram uma forma-conteúdo própria de viver: os assentamentos ilegais” (Menegat, 2009, p. 103).

A reprodução interna da pobreza é inerente ao capitalismo. “Na lei geral de acumulação do capital, quanto mais riqueza o capitalismo produz mais pobreza ele gera. Ou seja, a lei geral é, ao mesmo tempo, riqueza material do capitalista e também pobreza material e espiritual do trabalhador” (Oliveira, 2015, p. 350). São centrais para esse sistema a produção e reprodução das desigualdades que significam bem mais do que a pobreza, mas verdadeiros processos de exclusão que se constroem na produção de bens e riqueza.

O sistema capitalista de produção de mercadorias criou uma crise urbana sem precedentes. Atualmente, a crise “alcança a totalidade do Ocidente” (Menegat, 2009, p. 103). Basta observar alguns números estarrecedores, como o crescimento de favelas na base de 25 milhões de pessoas a cada ano, segundo dados da UN-Habitat do início do século XXI. Há quem diga, até, que a pobreza é culpa do pobre, para justificar a crise urbana que salta aos olhos de todos. Falar-se-á sobre tal crise na próxima seção.

2 CRISE URBANA, OCUPAÇÕES ILEGAIS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA ATUALIDADE

É possível universalizar o acesso ao direito à moradia no Estado capitalista? Há um contingente cada vez mais numeroso de pobres e miseráveis, espacial, social e racialmente segregados em áreas irregulares nas cidades brasileiras.

Em um contexto em que o mundo avançou aceleradamente para a urbanização, conforme visto no item 1.2.4, a classe pobre e trabalhadora é impelida, cada vez mais, para as periferias longínquas, precariamente urbanizadas, sem qualquer garantia de segurança jurídica sobre a terra. Amplia-se o número de despejos violentos de áreas informais, a periferia pobre avança para novas fronteiras mais distantes, e “o processo urbano agora tem escopo global” (Harvey, 2012, p. 85).

É uma situação que produz vulnerabilidade e aumento da condição de pobreza por encarecimento para morar e viver distante dos serviços básicos e do mercado de trabalho, com o aumento da segregação socioterritorial (Menegat, 2005). No Brasil, em especial, devido à geografia física, restam a essas pessoas, geralmente, áreas em aclives e/ou declives, em que morar com segurança e conseguir construir uma habitação com certa estabilidade física é quase impossível. É o “exílio na periferia”, conforme se referiu Milton Santos.

A tríade da produção capitalista — superprodução, superpopulação e sobreconsumo (Marx, 2017) — inviabiliza direitos às classes subalternas, principalmente o direito à moradia, pois a propriedade privada é um vetor do sistema e concentrada entre a classe burguesa. As políticas habitacionais da atualidade trabalham para a produção e acumulação de renda e ganho financeiro, renunciando ao seu antigo papel de distribuidora de riqueza para os mais pobres, o que resulta no aumento da segregação nas cidades (Rolnik, 2015).

Em entrevista publicada no periódico italiano *Ragusa News*, em 16 de agosto de 2012, o filósofo italiano Giorgio Agamben apresenta um conceito elucidativo sobre a dinâmica do sistema vigente. “O capitalismo é uma religião, e a mais feroz, implacável e irracional religião que jamais existiu, porque não conhece nem redenção nem trégua. Ela celebra um culto ininterrupto cuja liturgia é o trabalho e cujo objeto é o dinheiro”. É o paradoxo do capitalismo, em que as massas

trabalhadoras e empobrecidas, fundamentais para manter funcionando a engrenagem do sistema, são excluídas do direito à moradia digna.

Apesar de o direito à moradia ter alçado à categoria de direito humano universal, em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, ele é pouco efetivado pelos Estados que firmaram a obrigação de promover e proteger esse direito fundamental individual. O modelo espacial atual desenhado pela superpopulação nas cidades, urbanização, pobreza, pauperização e desemprego desmedidos configura a crise urbana mundial, que expõe a falta de interesse dos Estados em contornar essa grave questão. “O processo é coetâneo: produção do espaço, segregação, crise social e expansão do capital” (Petrella; Pietro, 2020, p. 574). Vê-se, na sequência, como a crise urbana assola o mundo contemporâneo.

2.1 CRISE URBANA E OCUPAÇÕES ILEGAIS

A origem do modelo ocidental de civilização tem suas raízes na gênese e estruturação da polis (cidade). Na Antiguidade, a “expansão territorial da civilização ocidental encontrava-se condicionada à possibilidade de expansão da rede de cidades e da grade de propriedade” (Menegat, 2005, p. 123).

Na modernidade, a colonização do mundo foi fundamentada na divisão racial e na superioridade defendida pelos europeus, conhecida como eurocentrismo (Quijano, 2005). As colônias foram consideradas territórios a serem anexados ao processo de expansão do sistema de produção de mercadorias, com a subordinação das suas riquezas naturais e sua população à geração de lucro. Portanto, o capitalismo estruturou-se do centro para a periferia do mundo.

Agora, a crise capitalista, abordada na seção 1, faz o caminho inverso, avançando da periferia para o centro. Ela tem origens no Mundo Moderno e, especialmente, nas mudanças do capitalismo na década de 1970, principalmente com a crise do Estado de Bem-Estar, o esgotamento do fordismo e dos paradigmas da Segunda Revolução Industrial (Kurz, 2006).

A crise urbana é parte indissociável da crise capitalista. “A expansão do fenômeno da segregação socioespacial, observado na atualidade nas metrópoles e grandes centros urbanos brasileiros, deve ser analisada como face indissociável da crise generalizada que atravessa a sociedade ocidental como um todo” (Menegat, 2005, p. 111).

A conjuntura atual das cidades ocidentais foi desenhada pela ganância predadora do capital desde a época colonial e deixou uma herança de débitos socioterritoriais sem solução a longo prazo. São consequências da urbanização, aspecto visto no item 1.2.4., sob os moldes capitalistas, que promoveram desequilíbrios em todas as áreas da sociedade.

As recentes mobilizações dos sem-propriedade – Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto e Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra –, em várias capitais do país, trazem à tona elementos para a análise dessa face pouco explorada da crise atual: a face associada às formas históricas de apropriação do território e, portanto, do modelo de estruturação do espaço que foi adotado ao longo do processo de colonização do Brasil (Menegat, 2005, p 115).

Observa-se que a segregação socioterritorial é a característica marcante da crise, com a distribuição desigual das classes sociais pelo solo urbano. O processo de exclusão das classes mais pobres ao direito à moradia digna tem sido contínuo e incontrolável, e é chamado de bomba relógio, por alguns, principalmente com graves consequências socioambientais. Quanto mais a sociedade está embasada na desigualdade socioeconômica, mais produz cidades desiguais. “Então, nossas cidades são projetadas para as pessoas ou para os lucros?” (Harvey, 2011, p. 156).

No Brasil, a partir de meados dos anos 1980, houve o avanço do agronegócio, com investimentos em exportação de algodão, grãos, cana-de-açúcar, carnes, celulose, minério, entre outros. As consequências observadas foram a urbanização acelerada, com abertura de estradas e modernidade tecnológica no campo, e a consequente expulsão dos moradores, posseiros rurais que perderam seus meios de subsistência (Menegat, 2005).

A marcha da população rural para as cidades trouxe esperança e ilusão de melhores condições de vida, já que foi expulsa, sem emprego, sem-terra e sem condições de sobrevivência. “Assim, é essa enorme população rural, paulatinamente despossuída, que irá constituir a gigantesca migração interna para as grandes cidades como São Paulo e Rio de Janeiro no século XX” (Duarte; Mello, 2001, p. 3). Segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2020, o Brasil alcançou uma taxa de urbanização de 90%, como na maioria dos países do Ocidente, o que constitui um contraste em relação a 1950, quando 63,8% da população era rural (Menegat, 2005).

A cidade se tornou, então, o lugar das relações sociais capitalistas e, também, a própria mercadoria, com enfoque para a terra, já que a propriedade privada é elemento estruturante do sistema e o modo de apropriação territorial hegemônico. É um processo de urbanização excludente, em que a terra urbana e a moradia são alçadas à condição de mercadoria, e somente a classe dominante é beneficiada pela lógica do mercado. “A urbanização, expressão da violência constitutiva que o capitalismo engendra, baseia-se no fundamento da realização dos negócios urbanos e na expansão do mundo da mercadoria via propriedade privada capitalista” (Petrella; Pietro, 2020, p. 585).

Como diz o ditado popular, “quem compra terra, nunca erra”. A partir da década de 1960, em muitas cidades brasileiras, o mercado de especulação com a terra urbana começa a se expandir, criando um circuito da valorização do dinheiro. “No Brasil, a especulação toma conta de todas as categorias de terrenos, estimando-se que um terço do espaço para construções mantenha-se vago na expectativa de mais aumentos” (Davis, 2006, p. 55).

Com a chegada de grande volume de pessoas nas cidades, os capitalistas descobriram uma nova forma de ganhar dinheiro “fácil”, com as invasões de terra pública nas periferias e a exploração do mais pobre. O processo foi imprescindível para a elevação dos valores da terra, com a rápida apropriação pelos capitalistas.

Açambarcar terras públicas e vendê-las, invadir e lotear terrenos devolutos, ou os comprar barato e vendê-los caro, às vezes construindo, alugando ou vendendo casas prontas, após chegar certa infraestrutura urbana – ou seja, extrair renda fundiária de quem se dispuser a pagar o preço da especulação – foi a forma primordial de expansão da periferia (e da densificação vertical nos centros) das grandes cidades brasileiras, envolvendo várias empresas do mercado imobiliário e da construção civil (Duarte; Mello, 2001, p. 07).

Nos anos 1970, com a crise do capital, houve a aceleração da pobreza, e a crise urbana ganha mais contornos. Na maioria das cidades brasileiras, as terras foram ocupadas irregularmente, e as moradias foram construídas em desacordo com a legislação vigente. Diante da dominação das forças do capital, as cidades começaram a vivenciar um cenário de destruição, como áreas degradadas para abertura e urbanização precária de aglomerados informais, enchentes, desmoronamentos, epidemias, entre outras. “O compasso e a escala,

surpreendentes, de urbanização dos últimos cem anos contribuíram para o bem-estar humano?” (Harvey, 2012, p. 73).

Nos anos 1980 e 1990, a crise urbana se intensifica com as políticas de desregulamentação agrícola e de disciplina impostas pelos Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, que aceleraram o êxodo rural mundial, com a mão de obra excedente do campo migrando para as cidades e, diretamente, para as favelas urbanas. Os reflexos dessa intervenção internacional ecoaram no mundo de forma desastrosa. A informalidade econômica na década de 1980 ficou em alta, produzindo de duas a cinco vezes mais empregos no setor informal, “como novo meio de vida primário da moradia das cidades do Terceiro Mundo” (Davis, 2006, p. 92). Um caso peculiar e chocante foi a tragédia ocorrida em Andhra Pradesh, na Índia, em 2004, onde quinhentos agricultores suicidaram-se tomando o pesticida comprado com os empréstimos que não puderam pagar (Davis, 2006).

Na atualidade, a população rural continua migrando para as cidades, sem emprego ou com precarização do trabalho. Juntamente a sujeitos sociais já moradores da cidade e que engrossam a massa empobrecida e pauperizada, todos sem acesso à terra são empurrados pelo modo de produção capitalista para as áreas periféricas pobres e ilegais. Concentrados e sem perspectivas de melhoria de sua condição subalterna e excedente, os sujeitos sociais vão se acumulando em um cenário degradante de pobreza e miséria. Conforme Davis (2006), a “superurbanização” se alimenta da reprodução da pobreza, não da oferta de empregos, fruto das políticas neoliberais, que impulsionam o mundo para um desastre urbano sem precedentes.

A realidade brasileira é reproduzida no mundo, que também vive um momento de angústia. A crise urbana escancara a falta de moradia, a pobreza, o desemprego e a pauperização global. O excesso de supérfluos de Marx (2017) nunca foi tão grande, são os inúteis, os sobrantes de Castel (1997). A Agência Central de Inteligência (CIA), do governo dos Estados Unidos da América (EUA), publicou, em 2002, o documento *The World Factbook*, em que mapeou, nos anos 1990, um bilhão de trabalhadores desempregados ou subempregados no mundo, principalmente no Terceiro Mundo, o que representava um terço da força de trabalho mundial (Davis, 2006).

É a classe trabalhadora, que não possui mais funcionalidade para o sistema capitalista de produção de mercadorias e tende a habitar as periferias do mundo.

“Quais as consequências do agravamento das condições da crise? Na generalidade, pode dizer-se que mais cedo ou mais tarde todos somos não rentáveis” (Kurz, 2006, p. 5).

Todavia, como se reproduzem as formas de ocupação do solo nesses aglomerados informais? “Na tradição do Ocidente, desde a Antiguidade, a urbanização é um modo específico de colonização que se implanta mediante a lógica da desterritorialização do outro” (Menegat, 2005, p. 128). Essa colonização cria uma forma de habitar, baseada na violência que expropria, expulsa e mata, por conta da expropriação e mercantilização da terra e da moradia, aguçadas pela especulação imobiliária. Ela exila os sujeitos sociais para lugares fora do contexto urbano e da reprodução da vida em sociedade. Nasce um novo tipo de indivíduo, o escravo moderno, que se sujeita a qualquer tipo de atividade, em condições e remuneração miseráveis, para não morrer de fome.

No Brasil, tem-se uma realidade peculiar em relação às ocupações urbanas pela população de baixa renda. Nas décadas anteriores, muitas apropriações foram “autorizadas” por políticos, principalmente prefeitos, que estimulavam a entrada das pessoas em áreas informais como forma de resolver a migração para as cidades e o problema habitacional em geral. Inclusive, muitas áreas foram batizadas com o “nome” desses políticos. Nesses espaços, as ocupações foram definidas entre os indivíduos, por ordem de chegada ou pela “lei” do mais forte, sem qualquer segurança jurídica para os sujeitos sociais, o que vigora até os dias atuais, em que as ocupações em áreas irregulares se dão a partir de determinações dos próprios ocupantes (Menegat, 2005).

Dependendo do espaço, a ocupação desordenada do solo iniciava-se pelo processo de horizontalização, quando há espaços vazios para a comunidade crescer no território, cenário cada vez mais escasso na atualidade. Com o passar do tempo e os espaços reduzidos, passou a ocorrer a verticalização, em que novas construções são feitas sobre antigas moradias, por outros membros da mesma família. É cidade ilegal ou real versus a cidade legal, de Ermínia Maricato.

Esse processo escancara a falta de controle do Estado sobre uso e ocupação do solo, um Estado completamente comprometido com o sistema, tão destrutivo e desumano quanto o capitalismo. Ele atende aos interesses do modo de produção capitalista e se limita a regular a sociedade de forma autômato. É uma política de ausência nas periferias, de falta ou imprecisão de dados e informações sobre a

realidade socioterritorial e de não promoção de políticas públicas reais que contemplem as classes pobres. “A própria ‘urbanização planejada’ pelo Estado tem um caráter alienado e espetacular frente aos cidadãos” (Duarte; Mello, 2001, p. 2).

Uma pesquisa da Organização Internacional do Trabalho apontou que o mercado habitacional formal do Terceiro Mundo oferece não mais do que 20% de moradias. Isso significa que o restante é construído pelos próprios habitantes, seja em regiões regulares ou áreas de ocupação informal pelas cidades. O especialista em planejamento, Gautam Chatterjee, afirma que, se o mundo continuar nesse ritmo, “só teremos favelas sem cidades” (Davis, 2006 p. 21).

Até a construção precária do espaço urbano impacta a acumulação de capital, com as construções e os serviços insuficientes ofertados à população. Os “privilegiados” que conseguem levantar as paredes da sua singela habitação necessitam ser consumidores de produtos. Ressalte-se o microfinanciamento, surgido na década de 1980, e abordado no item 1.2.4. As periferias das cidades brasileiras, geralmente, são terrenos em aclives e declives, o que gera construções mais caras, pois demandam mais material. As áreas planas são reservadas às classes de maior poder aquisitivo. Cada moradia que nasce nas periferias movimenta o modo de produção capitalista, pois “a produção de tais lugares se torna um grande veículo para a produção e absorção do excedente” (Harvey, 2011, p. 122).

Uma afirmativa muito séria é a de que o fenômeno se generalizou pelo mundo. Os números de pessoas segregadas sem ter um teto ou onde morar são incalculáveis e alcançam todo o planeta. Os países subdesenvolvidos estão no epicentro da crise urbana, e os dados relacionados a eles são estarrecedores por se tratar de seres humanos.

Pelo contrário, observada a partir da nossa condição periférica no mundo ocidental, a crise atual diz respeito ao esgotamento do modelo de relações socialmente estruturadas, no espaço e no tempo, entre homem e natureza, entre campo e cidade, entre público e privado, entre proprietários e sem-propriedade, entre civilização e barbárie (Menegat, 2005, p. 111).

Em 2003, houve o primeiro e único censo global de áreas de ocupação irregular, produzido pelas Organizações das Nações Unidas (ONU) – Relatório Global sobre Assentamentos Humanos – O Desafio das Favelas (*The Challenge*

of Slums - Global Report on Human Settlements - 2003). Os dados são assustadores e apontam um crescimento vertiginoso de áreas ilegais, principalmente em países de Terceiro Mundo, com a exacerbação da pauperização, da degradação ambiental e da exclusão socioterritorial. Fruto da colaboração de mais de 100 pesquisadores, “soa como alerta igualmente conclusivo sobre a catástrofe mundial da pobreza urbana” (Davis, 2006, p. 23). Adiante, será desenvolvida uma breve análise de alguns pontos, devido à extensão da pesquisa.

2.1.1 Da crise urbana ao colapso do urbano

“Existe vida após o colapso do urbano?” (Duarte; Mello, 2001, p. 12). Tudo indica que os homens estão caminhando para um desastre mundial sem volta. Os números oficiais dimensionam o caos que se propagou pelos cinco continentes, principalmente nos países periféricos. “É, todavia, aqui, nas metrópoles da periferia do mundo ocidental que essa crise adquire sua face mais perversa, submetendo gigantescas massas de pobres e miseráveis à incerteza, à aleatoriedade e à possibilidade de extermínio (Menegat, 2005).

O urbanista e historiador Mike Davis escreveu, em 2006, o livro *Planeta Favela*, uma obra impactante, que descortina um mundo nunca antes visto. O livro caminha pelas profundezas das periferias do mundo contemporâneo e expõe a ruína da população mundial, principalmente das cidades do Terceiro Mundo. O autor comenta dados do diagnóstico extenso, publicado no relatório *The Challenge of Slums - Global Report on Human Settlements 2003* e em outras pesquisas de relevância internacional (Davis, 2006).

Primeiramente, é necessário esclarecer o que é considerado assentamento humano precário para a ONU. Os autores de *The Challenge of Slums* mantiveram um conceito operacional, em reunião realizada em Nairóbi, em outubro de 2002. Conservaram a definição clássica caracterizada por excesso de população, habitações pobres ou informais, acesso inadequado a água potável e condições sanitárias e insegurança da posse da moradia (Davis, 2006).

Em sua obra, Mike Davis (2006) afirma que, em 2050, a Terra terá 10 bilhões de habitantes, e as áreas urbanas dos países subdesenvolvidos receberão 95% desse aumento populacional. Chamados de sistemas urbanos policêntricos pelos pesquisadores, a mesclagem do urbano com o rural, sem fronteiras bem definidas, é

uma realidade mundial. Nem os próprios governos conseguem mapear essas chamadas fronteiras periurbanas, uma junção entre cidades ruralizadas e campos urbanizados (Davis, 2006).

As Regiões Metropolitanas Ampliadas (RMAs) é outro fenômeno da atualidade, típico dos países do Terceiro Mundo. Um dos exemplos trazido por Davis (2006) é o eixo Rio-São Paulo, com a abreviatura RMARSP. As cidades de tamanho médio situadas no corredor de 500 quilômetros entre as duas metrópoles estão incluídas nessa megalópole de 37 milhões de habitantes, que abarca Campinas, no interior de São Paulo, com sua promissora área industrial. Igualmente pelo mundo, novas RMAs se formam e expandem agressivamente a desigualdade socioeconômica, tanto dentro das cidades como entre elas (Davis, 2006).

Na década de 1960, nasce o fenômeno das megafavelas, produzidas pelas megacidades, isto é, a fusão de bairros pobres com grandes espaços de moradias informais e pobreza. Davis (2006) aponta um contraste mundial, em que 6% da população urbana dos países desenvolvidos mora em favelas contra 78,2% em países de Terceiro Mundo.

O crescimento urbano rápido, no contexto do ajuste estrutural, desvalorização da moeda e redução do Estado, produzidos pelo endividamento e depressão econômica, foram as causas do nascimento da produção em massa de áreas ilegais. Principalmente nos países subdesenvolvidos, desde 1970, o aumento dos aglomerados informais superou a urbanização propriamente dita. As favelas de São Paulo, por exemplo, em 1973, eram ocupadas por 1,2% da população, patamar que chegou a 19,8%, em 1993, ou seja, houve um crescimento explosivo de 16,4% ao ano. Há uma previsão assustadora de dois bilhões de pessoas ocupando áreas informais, entre 2030 e 2040 (Davis, 2006).

De acordo com um levantamento do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat, 2003), os maiores percentuais de concentração de favelados estão na Etiópia (99,4%), Tchade (99,4%), Afeganistão (98,5%) e Nepal (92%). Mumbai (10 a 12 milhões) é a capital global dos favelados, seguida por Cidade do México e Dacca (9 a 10 milhões cada), e Lagos, Cairo, Karachi, Kinshasa-Brazzaville, São Paulo, Xangai e Délhi (6 a 8 milhões cada).

A população urbana mais pobre está situada em Luanda (Angola), Maputo (Moçambique), Kinshasa (Congo) e Cochabamba (Bolívia). Nesses lugares, a miséria é avassaladora, sendo que, no mínimo, dois terços dos moradores ganham

menos que o básico da alimentação diária, e um quarto vive em pobreza absoluta, com um dólar ou menos por dia. Na outra ponta, estão cidades riquíssimas, como Seattle, nos EUA, em que a renda *per capita* por família é de 739 dólares. Trata-se de uma aberração em comparação com a miserável Ibadan, na Nigéria, em que a média é de um dólar (Davis, 2006).

Davis (2006) traz exemplos de compactação de seres humanos pelo mundo. Dharavi, em Mumbai, armazena inacreditáveis 44 mil pessoas por hectare. Manshiyet Nasr, no Cairo (Egito) aglomera mais de meio milhão de pessoas em 350 hectares. A maior favela de Lagos, na Nigéria, chamada de Ajegunle, é um exemplo desumano. Em 1972, possuía 90 mil pessoas em 8 quilômetros quadrados de terreno pantanoso e, em 2006, já eram 1,5 milhão.

Não é à toa que o sociólogo e filósofo polonês, Zygmunt Bauman, em sua obra *Vidas Desperdiçadas*, afirma: “Nosso planeta está cheio’ é uma afirmação da *sociologia e da ciência política*. Não se refere à situação da Terra, mas às formas e aos meios de subsistência de seus habitantes” (Bauman, 2005, p. 11). Em 1900, o número de habitantes do planeta era de 1,6 bilhão e, em 1950, saltou para 2,4 bilhões. Têm-se em 2000 mais de 6 bilhões, e a previsão para 2050 é de 9 bilhões de seres humanos (Harvey, 2011).

A violência, as guerras, os campos de refugiados e a fome exterminam milhões de sujeitos sociais de tempos em tempos. Desde a década de 1970, governos mundiais investem em remoção de favelas com a justificativa de combater o crime, já que são uma ameaça por serem invisíveis para a vigilância do Estado (Davis, 2006). Uma das consequências desses horrores são as migrações internas e pelo mundo, onde transitam milhões de pessoas das mais variadas etnias. “Da mesma forma que se acentuam curvas de urbanização em todo mundo, expandem-se megafavelas e campos de refugiados, principalmente, na Ásia e na África” (Menegat, 2019, p. 2).

Trata-se de um ato de desespero em busca de condições dignas de sobrevivência para o indivíduo e sua família e que se transforma rapidamente em pesadelo. Acabam em campos de refugiados, lugares horrendos e sub-humanos, pois há um esquema intransponível dos países desenvolvidos para impedir a migração dessas pessoas, em grande escala, para seus territórios ricos.

Pesquisadores consideram a cidade de Gaza, no Oriente Médio, a maior favela do mundo, uma aglomeração urbanizada de campos de refugiados, com 750

mil pessoas, sendo que dois terços da população sobrevivem com menos de 2 dólares por dia (Davis, 2006). São os excedentes que se espalham pelo território mundial, agravando sua situação, tendo em vista que engrossam os grupos de migrantes sem perspectivas de emprego e moradia, amontoados em campos de refugiados pelo planeta, prisioneiros para sempre. “Eles estão em todos os lugares, assim como o capital” (Harvey, 2011, p. 122).

Pelas projeções do UN-Habitat (2003), por ano, 25 milhões de pessoas se tornam moradores de áreas ilegais, um número tenebroso e que promove graves questões ambientais no contexto da crise urbana. O capitalismo e sua urbanização desenfreada exterminam a natureza e provocam situações de desastres ambientais improváveis, se não fosse a intervenção do homem. O meio ambiente é intensamente afetado com as ocupações, tanto regulares como irregulares. O mundo convive, hoje, com problemas ambientais irreversíveis como desequilíbrio ambiental, crise sanitária, enchentes, desmoronamentos, estiagens prolongadas, poluição e epidemias.

Em São Paulo, em 1990, pesquisas geomorfológicas mostravam que um quarto dos aglomerados informais estava situado em terrenos perigosamente erodidos e os demais em encostas íngremes e margens de rios sujeitas a erosão, com previsão de risco iminente de morte de 16% dos seus ocupantes. Nos assentamentos irregulares do Rio de Janeiro, a situação era semelhante à época, com construções em solos instáveis e risco de desmoronamentos e enchentes. Ressalte-se que o problema é muito antigo, como a tragédia das enchentes de 1966, no Rio de Janeiro, com dois mil mortos (Davis, 2006).

Em muitas partes do mundo, as classes média e alta fizeram o caminho inverso, ou seja, fugiram dos centros urbanos e se esconderam dos pobres nas chamadas cidades periféricas. “A busca por segurança e isolamento social é obsessiva e universal” (Davis, 2006, p. 65). Surgido nos Estados Unidos, esse modelo de moradia é um tipo peculiar de segregação urbana. Os países do Terceiro Mundo copiaram muito bem os norte-americanos e criaram seus condomínios fechados, regados de muita riqueza e conforto, verdadeiros refúgios, que escancaram mais uma faceta horrenda da crise urbana (Davis, 2006).

As periferias chiques e exclusivas são a nova tendência global, desde a década de 1990. Na China, recebeu a definição de “evolução mais importante do planejamento e da concepção urbana recente” (Davis, 2006, p. 65), tudo para

promover a separação entre ricos e pobres. Com isso, cria-se um novo desenho do espaço urbano.

A segregação urbana não é um *status quo* inalterável, mas sim uma guerra social incessante na qual o Estado intervém regularmente em nome do “progresso”, do “embelezamento” e até da “justiça social para os pobres”, para redesenhar as fronteiras espaciais em prol de proprietários de terrenos, investidores estrangeiros, a elite com suas casas próprias e trabalhadores de classe média. Como na Paris da década de 1860 sob o reinado fanático do barão Haussmann, a reconstrução urbana ainda luta para maximizar ao mesmo tempo o lucro particular e o controle social (Davis, 2006, p. 58).

A crise urbana desvela o paradoxo da moradia no mundo. Formas alternativas de amenizar a crise e promover o acesso à moradia podem ser avaliadas pelo poder público, porém sem perspectivas de alcançar grandes populações. Isso acontece porque o Estado como guardião do sistema burguês não é programado para atacar o cerne da crise urbana, “o crescimento interno dos *sem-propriedade*” (Menegat, 2009, p. 100). Davis (2006) fala que os novos pobres precisam trabalhar atos de resistência “a sua marginalidade terminal dentro do capitalismo global” (Davis, 2006, p. 103), para alcançar um futuro de solidariedade humana.

O Estado não tem interesse em investir para concretizar o direito à moradia digna para os grupos pobres e carentes de condições básicas de vida, pois atendem às normativas de instituições internacionais. Davis (2006) aponta que especialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI), com imposição dos Planos de Ajuste Estrutural (PAEs) aos países do Terceiro Mundo, foi crucial na explosão da pobreza e do desemprego. O Estado necessita frear o processo contínuo de acumulação de seres humanos nas cidades, de forma degradante, e alijados de direitos básicos.

Entretanto, a postura do Estado demonstra que são nas áreas ilegais que devem habitar tanto os trabalhadores que movimentam a engrenagem do sistema, mão de obra barata e explorada, como os inúteis e excedentes sem serventia. Para o poder público, é uma boa estratégia esconder nas periferias as massas pobres do resto da cidade. A pobreza incomoda e é um entrave àqueles que ocupam lugar dominante da sociedade capitalista.

No restante do Terceiro Mundo, a ideia de um Estado intervencionista muito comprometido com a habitação popular e a criação de empregos parece alucinação ou piada de mau gosto, porque há muito tempo os governos abdicaram de qualquer iniciativa

séria para combater as favelas e remediar a marginalidade urbana (Davis, 2006, p. 42).

Na década de 1990, o Banco Mundial já advertia que a pobreza tornar-se-ia “o problema mais importante e politicamente explosivo do próximo século” (Davis, 2006, p. 23). As cidades do futuro construídas de vidro e aço, idealizadas pelos urbanistas, lembra Mike Davis, ficarão só no papel. As metrópoles do século XXI são produzidas de “tijolo aparente, palha, plástico reciclável, blocos de cimento e restos de madeira” (Davis, 2006, p. 21), sendo que a característica principal é a miséria.

Davis (2006) apresenta a conclusão dos autores de *The Challenge of Slums* (2003), de que as cidades se tornaram depósito de lixo de uma população excedente, quando deveriam ser foco de crescimento e prosperidade. Aparentemente, o estudo da crise urbana global e seus números elevados demonstram haver um cenário irreversível. Todavia, estudiosos da área apontam soluções para minimizar os problemas.

Maricato (2006), no posfácio de “Planeta Favela”, defende que mais justiça social é o caminho para o avanço da luta democrática. Ela afirma que, no Brasil, o movimento pela reforma urbana é inovador e já promoveu muitos avanços. Chamado de Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), é uma articulação nacional que reúne entidades de vários segmentos, desde 1987, com o objetivo de lutar pelo direito à cidade, com redução da segregação socioespacial. O movimento social já contribuiu para a conquista de várias leis relacionadas ao direito à moradia digna (Davis, 2006).

É possível minimizar a crise, segundo Davis (2006), e a solução está na própria cidade, com uma mudança de postura do ser humano. É na natureza que estão as soluções para tantos problemas provocados pelo próprio homem, ludibriado pelo dinheiro e pela ganância.

Em termos abstratos, as cidades são a solução para a crise ambiental global: a densidade urbana pode traduzir-se em maior eficiência do uso da terra, da energia e dos recursos naturais, enquanto os espaços públicos democráticos e as instituições culturais também oferecem padrões de diversão de qualidade superior ao do consumo individualizado e do lazer mercadorizado (Davis, 2006, p. 74).

As saídas para a crise urbana perpassam por urbanização de áreas ilegais, programas de sustentabilidade ambiental, políticas públicas de habitação, microcrédito acessível e justo para construção e melhorias de habitações, melhor distribuição de direitos e deveres, regularização fundiária de ocupações irregulares para população de baixa renda, entre outras. Em todas elas, faz-se necessário considerar as especificidades históricas e geográficas de cada espaço urbano para atacar a crise urbana. “A regularização é necessária para exigir do poder público o controle e a manutenção do local e para dar aos moradores a cidadania plena (outros direitos previstos na lei), além da segurança da posse” (Davis, 2006, p. 112). A regularização fundiária, em especial, será tratada no próximo tópico como uma alternativa ao enfrentamento da crise urbana.

2.2 DIREITO À MORADIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O direito à moradia foi reconhecido como direito humano em 1948, através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, “que objetiva delinear uma ordem pública mundial fundada no respeito à dignidade humana, ao consagrar valores básicos universais” (Piovesan, 2006, p. 131). A partir de 1948, o direito foi sendo incluído em documentos jurídicos nacionais e internacionais, como o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), Convenção sobre todas as Formas de Discriminação Racial (1969), Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), Convenção sobre os Direitos das Crianças (1990), Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1992), entre outros.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 é um marco jurídico-urbanístico e inaugurou a Reforma Urbana, com novidades importantes como o capítulo da política urbana, a vinculação da função social à propriedade e o direito à moradia alçado a direito social fundamental, com a Emenda Constitucional n.º 26/2000 (Alfonsin et al., 2019). Fernandes (2011) ressalta que a Carta Magna ampliou o direito à moradia, alçada à condição de direito fundamental, e implantou a figura da usucapião, privilegiando aqueles que ocupavam áreas ilegais urbanas de até 250 metros quadrados, há mais de cinco anos.

O cenário anterior a 1988 era nebuloso pois havia muitos obstáculos de ordem jurídica, técnica, financeira e político-institucional para a garantia do direito à moradia (Fernandes, 2002). Com a Constituição de 1988, instaura-se o modelo

descentralizador-municipalista, com maior autonomia dos municípios em matérias de planejamento e gestão urbana. O Estado passou a ter uma função positiva em relação à moradia, ao exercer o papel de promotor de políticas públicas para tutelar o direito. De forma expressa, no inciso IX do artigo 23, o constituinte previu a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a promoção de programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

O inciso X do mesmo artigo da CF/88 impõe o combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, devendo ser promovida a integração social das áreas menos favorecidas. Esse artigo conduz a uma reflexão sobre o direito à moradia digna conjugada com o princípio constitucional da dignidade humana. Isso significa que o direito à moradia está atrelado a direitos que garantem condições básicas de uma moradia com dignidade humana, a partir da concretização dos demais direitos sociais insculpidos no artigo 6º da Carta Magna.

A Agenda 2030³ da Organização das Nações Unidas (ONU) prevê o direito à moradia segura, adequada e a preço acessível. A Agenda é um plano de ação global, com uma visão ambiciosa, visto que projeta um mundo liberto das mazelas atuais, tais como pobreza, miséria, fome, doenças, violência, desigualdades, desemprego, degradação ambiental e esgotamento dos recursos naturais.

A Agenda conta com 17 objetivos e 169 metas de ação global para serem realizadas até 2030. Ela abrange as dimensões ambiental, econômica e social do desenvolvimento sustentável, de forma integrada e inter-relacionada. Os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável, chamados de ODS, são orientados pelas metas globais e têm como propósito principal harmonizar o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental na sociedade capitalista mundial, observados os direitos fundamentais. A proposta pretende que os países definam as suas metas nacionais, de acordo com as suas realidades socioeconômicas, e as incorporem em suas políticas, programas e planos de governo.

O direito à moradia está incluído no primeiro propósito do objetivo 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis e conjectura que até 2030 deverá ser garantido o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, aos serviços básicos e à urbanização das favelas brasileiras. A ideia do referido objetivo

³ <https://brasil.un.org/pt-br>

é tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.

A Agenda foi elaborada a partir um acordo firmado em 2015 pelos 193 Estados-membros da ONU. Resta saber se, na prática, essas ideias são viáveis para o sistema capitalista ou até que ponto a sociedade burguesa tem interesse em investimentos nessa ordem, eliminar a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir paz e prosperidade a todos. Por mais que a meta seja buscar um equilíbrio razoável entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente, o sistema capitalista trabalha em outra frente, desmedidamente pela valorização do valor.

O Comentário Geral n.º 4 do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, de 1991, prevê ações mínimas para a concretização do direito à moradia no mundo. O documento compila garantias inerentes ao direito à moradia adequada como segurança legal da posse; custo acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização adequada; disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; não discriminação e priorização de grupos vulneráveis; adequação cultural. A ONU afirma que esses elementos são fundamentais, sem os quais o direito à moradia se torna precário e insuficiente para a promoção da garantia legal.

Na prática, as demandas populares urbanas por moradia digna em contraposição à cidade-mercadoria ainda é a dura realidade de milhões de pessoas pelo mundo. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apresentou, em dezembro de 2019, a última pesquisa relacionada a aglomerados informais. Até aquele momento, eram exatos 13151 aglomerados subnormais, conforme nomenclatura adotada pelo Instituto para definir as áreas de ocupação ilegal. Esses espaços estão localizados em 734 municípios, espalhados pelos 26 Estados mais o Distrito Federal, totalizando mais de 5 milhões de moradias. O público é formado por população de baixa renda, e as áreas apresentam deficiências de todos os níveis em relação ao saneamento, à infraestrutura e às condições dos domicílios.

A Agenda 2030 é um projeto destemido diante dos números catastróficos concernentes à falta de moradia no mundo. Davis aponta a escala contemporânea de remoção populacional, sendo que “todo ano centenas de milhares, por vezes milhões de pobres – tanto aqueles que têm a posse legal quanto os invasores – são despejados à força de bairros do Terceiro Mundo” (Davis, 2006, p. 58).

Aborda-se, no próximo tópico, a regularização fundiária como uma ferramenta de redução do impacto da crise urbana, com as promessas de melhoria da qualidade de vida dos mais pobres e a promoção da segurança jurídica da posse.

2.2.1 Regularizar é preciso

A regularização fundiária é um instrumento legal, que foi planejado com o intuito de incorporar os núcleos urbanos informais consolidados ao ordenamento territorial urbano, ou seja, à cidade, e promover a titulação de seus ocupantes, com vistas a garantir a qualidade de vida aos cidadãos. Para atingir esses propósitos, deve ser embasado em um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Até 2017, com a Lei 11.977/2009, a legislação tinha como objetivos garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que foi arrebatado do processo de regularização fundiária, conforme se verá no tópico 2.2.2.

O processo é complexo e exige a observância de estratégias socioeconômicas, ambientais e político-institucionais, isto é, uma ocupação organizada e eficiente do solo, de forma a beneficiar a todos. Isto significa que é preciso pensar em políticas de regularização fundiária plena, que englobem elementos essenciais, como serviços de infraestrutura, e a realização de direitos sociais como escolas, postos de saúde, transporte, lazer e emprego e renda (Fernandes, 2022).

Originado do princípio da função social da propriedade, o direito à regularização fundiária foi criado para amenizar uma herança histórica de profundas desigualdades socioeconômicas oriundas do período colonial-escravista e, mais tarde, das mazelas produzidas pelo sistema capitalista: “(...) os países latino-americanos em muito se assemelham na história de exclusão e segregação socioespacial que marcou o desenvolvimento urbano do continente” (Alfonsin et al., 2019, p. 172).

Especialmente em países periféricos, as políticas de regularização fundiária plena são urgentes, no contexto de sociedades de classes marcadas pela desigualdade profunda, fundamentada na propriedade privada, com a histórica expansão urbana desordenada e sem planejamento, fruto das crises capitalistas.

São cidades desiguais e segregadas, uma dura realidade de quem habita regiões marginais permeadas por ameaças de remoções compulsórias, precariedades de infraestrutura e de serviços básicos e falta de segurança jurídica da posse.

Devido à escala e aos custos sociais da informalidade, e aos direitos à terra criados pela usucapião, não regularizar assentamentos informais é politicamente insustentável. As políticas de regularização devem basear-se em uma estrutura consistente que trate da segurança da posse, dos direitos legais dos proprietários e da provisão de serviços e de infraestrutura urbana (Fernandes, 2011, p. 20).

Fernandes (2011) aponta que o fardo da informalidade promove consequências prejudiciais para as cidades e para todos os cidadãos. Para o autor, as implicações são percebidas nas áreas jurídica, social, econômica, política e ambiental. Problemas graves, como a vulnerabilidade socioeconômica, produzem indivíduos fragilizados e presas fáceis do crime organizado e do comércio de drogas. Outra grave questão são as condições gerais de vida dessas comunidades como falta de saneamento básico, construções precárias, trabalho informal, poluição, degradação ambiental, entre outros, que geram riscos à saúde e à segurança de toda a sociedade.

Os programas de regularização fundiária bem sucedidos são desenhados em observância à realidade e à história do local. Para se trabalhar em uma determinada área ilegal, primeiramente, o poder público precisa ter conhecimento do lugar e das pessoas que habitam aquela comunidade. A associação de moradores tem papel essencial no processo, e o cadastramento socioeconômico é a base do trabalho para mapear o perfil dos cidadãos e identificar as peculiaridades daquele território.

A partir dessas ações, o planejamento pode ser bem delineado para atender às deficiências e carências da comunidade. Desta forma, combate-se o planejamento urbano elitista, que “não leva em conta as realidades socioeconômicas que determinam as condições de acesso à terra e à moradia” (Fernandes, 2011).

Fernandes (2011) defende que o processo deve ser embasado na integração socioespacial, conceito que engloba um amplo conjunto de medidas como a promoção da sustentabilidade urbana e ambiental e o fortalecimento das comunidades. A integração social deve fazer parte da política social dos municípios. A ideia da integração engloba, ainda, o direito à moradia adequada promovido, no

Brasil, pela ONU para o Direito à Moradia Adequada (Programa UNHRP) e defende “(...) o direito de todos a viver em condições dignas e de participar de modo justo das oportunidades e dos benefícios gerados pelo desenvolvimento urbano” (Fernandes, 2011, p. 34).

De acordo com Fernandes (2011), as políticas de regularização socioespaciais integradas, através da regularização fundiária plena, não eliminam os problemas sociais e, principalmente, a pobreza urbana, mas reduzem as deficiências. Elas podem ter impactos diretos na promoção do desenvolvimento socioeconômico das comunidades, redução das questões ambientais, sociais e políticas e melhoria na gestão urbana. Os reflexos podem ser sentidos nas condições de habitação e de vida das comunidades.

Muitos municípios, infelizmente, ainda pensam em regularização fundiária apenas do ponto de vista da titulação, objetivando a segurança jurídica da posse, sem considerar os gravames que carregam os moradores de áreas ilegais e os reflexos disso para toda a sociedade. O planejamento urbano tem a obrigação de abarcar estratégias que objetivem a integração dos aglomerados informais à cidade, de forma plena.

Não basta “legalizar o ilegal” sem provocar mudanças no sistema jurídico-urbano que levou à ilegalidade em primeiro lugar, especialmente em nome da luta contra a pobreza. A escrituração por si só fornece segurança jurídica da posse aos moradores, um passo necessário, mas insuficiente para promover a integração socioespacial, o que pode comprometer a permanência das comunidades nos assentamentos legalizados (Fernandes, 2011, p. 20).

Sem dúvidas, o título traz garantias individuais e coletivas, uma vez que promove a segurança jurídica dos moradores beneficiados contra despejos inesperados e violentos e por pressão do crime organizado. Além disso, tem-se o reconhecimento de direitos sociopolíticos, nas palavras de Fernandes (2002), além da proteção contra ações do mercado imobiliário, cada vez mais voraz pelas áreas informais, principalmente as de localização privilegiada, conforme análise dos capitalistas.

Rolnik (2002) destaca que as comunidades podem ser usadas como núcleos eleitorais, com vistas a manter os moradores atrelados a “favores”. A não regularização de assentamentos informais pode ser lucrativa para os políticos, que

criam uma base eleitoral através de ofertas de produtos e serviços básicos que, na verdade, são de realização obrigatória dos municípios. O poder público oferece algumas melhorias, mas mantém a precariedade para garantir o eleitorado. “Essa dinâmica tem alta rentabilidade política, pois dessa forma o poder público estabelece uma base política popular, de natureza quase sempre clientelista, uma vez que os investimentos são levados às comunidades como ‘favores’ do poder público” (Rolnik, 2002, p. 19).

Conforme Medina Júnior e Diniz (2014), para que se proporcione um ambiente equânime e digno nas ocupações em processo de regularização fundiária, tem-se a realizar um conjunto de ações do ponto de vista físico, jurídico e social, tais como obras destinadas à implantação de infraestrutura e de urbanização e de serviços públicos, além da titulação dos moradores. Todo esse processo resulta em melhoria na qualidade de vida social e resgate à cidadania.

De acordo com Carvalho Filho (2008), a regularização fundiária, no cenário da política urbana, configura-se direito fundamental. Segundo o autor, existe uma inafastável conexão com os princípios fundamentais da propriedade e de sua função social, da dignidade da pessoa humana, da redução das desigualdades sociais, do desenvolvimento urbano e bem-estar dos habitantes da cidade, do direito à moradia e dos demais direitos sociais.

A experiência mostra que regularizar é, ainda, a melhor decisão para o poder público, que reduz as questões decorrentes de uma cidade segregada por classes sociais. Os municípios precisam mapear as causas da informalidade para conseguir frear essa grave crise urbana. “Os assentamentos informais geram cidades intrinsecamente ineficientes e de gestão urbana cara” (Fernandes, 2011, p. 8). Os programas de regularização devem ser formulados em consonância com estratégias socioeconômicas, políticas, ambientais e legais, além da inclusão da associação de moradores, que possui papel fundamental no processo de implementação do programa de regularização fundiária para a comunidade.

2.2.2. Embasamento legal da regularização fundiária

No Brasil, o marco da regularização fundiária se deu com o advento do Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, pós-Constituição Federal de 1988, que instituiu importantes diretrizes para a política urbana no Brasil. A

matéria está prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, bem como o papel dos Municípios, que ganharam centralidade como responsáveis primários pelo planejamento e execução da política urbana, pelo uso, ocupação e parcelamento do solo urbano.

No limiar deste século, o Estatuto da Cidade regulamentou as exigências dos artigos 182 e 183 da Carta Magna, de forma a subsidiar as administrações públicas municipais para o enfrentamento dos problemas urbanos, sendo um documento norteador da aplicabilidade de instrumentos eficazes na tratativa da política urbana. Em seu artigo 2º, XIV, prevê a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Ressalte-se a morosidade na regulamentação da política urbana, prevista em 1988 e publicada somente em 2001, o que era previsível em meio à sociedade burguesa, detentora das terras, em contraposição a uma legislação protetora de direitos das classes mais pobres, tendo como objeto central a propriedade privada, uma das bases do capitalismo.

O Estatuto da Cidade instituiu instrumentos de gestão para a política urbana, em seu artigo 4º, entre eles o Plano Diretor, no inciso III, alínea a, regulamentado nos artigos 39 e seguintes. Obrigatório em cidades com mais de 20 mil habitantes, conforme artigo 182, parágrafo 1º, da Constituição Federal, e artigo 41, I, do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é uma ferramenta basilar para o planejamento e desenvolvimento da política habitacional. Devido a sua importância, configura ato de improbidade a não implantação pelos prefeitos, assim como a inobservância dos requisitos legais do Plano, de acordo com artigo 52, VII, do Estatuto da Cidade.

Ressalte-se que o artigo 39 do Estatuto da Cidade define o cumprimento da função social da propriedade urbana quando há o atendimento das exigências contidas no Plano Diretor, resguardados a qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas de cada município. O Plano Diretor é “um documento urbanístico fundamental dos Municípios para planejar o futuro da cidade e procurar corrigir eventuais desacertos do presente em virtude de omissões pretéritas” (Carvalho Filho, 2008, p. 141).

As políticas de regularização fundiária de assentamentos urbanos ilegais e irregulares devem integrar as normativas do Plano Diretor. O artigo 42-A, V, do

Estatuto da Cidade traz essa previsão. É a partir do Plano Diretor que a política de habitação de interesse social é planejada e executada para a população de baixa renda ter acesso à terra urbanizada e moradia digna com segurança jurídica. “A função social da propriedade é cumprida quando o uso da terra é consistente com o plano diretor” (Fernandes, 2011, p. 22).

Os municípios também possuem competência constitucional legislativa em matéria urbanística. Esse poder foi conferido para que as cidades possam ter liberdade para elaborar e executar a política urbana, traçada conforme as necessidades reais. De acordo com artigo 30, II, compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual, bem como legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I) e promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inciso VIII).

A competência municipal deve se limitar a disciplinar os interesses, demandas e peculiaridades locais, respeitada a legislação federal e estadual sobre o assunto. Em matéria urbanística, as cidades possuem um rol de possibilidades para disciplinar e instituir sua política urbana, como o Plano Diretor, Código de Postura Municipal, Código de Saneamento, além de uma legislação própria com vistas a embasar o ordenamento de aglomerados informais na área urbana, através da política municipal de habitação de interesse social, executada através do instituto da regularização fundiária.

A Lei Federal n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, regulamentada pelo Decreto n.º 9.310, de 15 de março de 2018. É a legislação vigente aplicada pelos Municípios brasileiros para regularizar núcleo urbano informal, conforme seu artigo 11.

Antes disso, a Lei Federal n.º 11.977, de 07 de julho de 2009, alterada pela Lei Federal n.º 12.424/2011, foi o embasamento legal que regulamentou a regularização fundiária no país. A legislação, que também estabeleceu o Programa Minha Casa Minha Vida, trouxe avanços importantes, pois sistematizou procedimentos, critérios e ações específicos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, o que não havia antes. O capítulo III — da regularização fundiária de assentamento urbanos — da Lei 11.977/2009 foi revogado pela Medida Provisória n.º 759, de 22 de dezembro de 2016, convertida na lei atual.

A Lei n.º 13.465/2017 apresentou alterações significativas em relação à legislação anterior. Tal aspecto será tratado no próximo tópico. Atualmente, existem dois tipos de regularização, conforme o artigo 9º e seus incisos, sendo a Reurb-S e a Reurb E. A primeira privilegia os aglomerados informais, tema deste trabalho, isto é, a Reurb de Interesse Social (Reurb-S) é a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal (art. 13, I). Já a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) é a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata a Reurb-S.

O art. 33, parágrafo 1º, I, da Lei 13.465/2017, alterado pela Lei 14.118, de 12 de janeiro de 2021, prevê a responsabilidade do Município em relação à elaboração e custeio do projeto de regularização fundiária e à implantação da infraestrutura essencial para a comunidade. Para isso, o Município deve ter profissionais experientes e especialistas em regularização fundiária para que o processo seja eficiente e atenda às reais necessidades da população local. “As políticas bem sucedidas de regularização devem ser adaptadas aos fatos, contexto e história de cada assentamento” (Fernandes, 2011, p. 50).

Importante destacar que a lei previu diversos instrumentos jurídicos aplicáveis, como forma de legalizar a terra ocupada. No art. 15 da Lei 13.465/2017 estão elencados um rol de 15 incisos, que podem ser utilizados no âmbito da Reurb. A própria lei orienta a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), como instrumento de planejamento urbano, no art. 18. O conceito de Zeis está explícito no parágrafo 1º, do mesmo artigo, considerada 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.

Portanto, em matéria federal, o embasamento legal da regularização fundiária é encontrado no Estatuto da Cidade — Lei n.º 10.257/2001, Lei n.º 13.465/2017 e na Lei n.º 6.766/1979 —, devendo cada Estado suplementar as regras gerais. A competência concorrente está prevista no artigo 24, I, da Constituição Federal de 1988, cabendo à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito urbanístico, com a competência suplementar dos Estados, no parágrafo 2º do mesmo artigo.

Na teoria, a legislação precisa ser um instrumento facilitador do ordenamento urbano, especialmente para a atuação dos municípios em relação à implementação e consolidação do direito à moradia adequada, salubre, habitável e legalizada em aglomerados informais, apesar dos entraves decorrentes do contexto capitalista.

Na prática, a inovação jurídica garantida pela Constituição Federal de 1988 não foi suficiente para a promoção de cidades mais ordenadas. Os números demonstram que o direito à moradia digna ainda é uma realidade distante para milhões de pessoas. Essa constatação se confirma a partir da realidade precária e excludente nos municípios brasileiros, com poucas alterações importantes para a população de áreas ilegais.

O agravamento da situação se deu com a alteração do modelo de regularização fundiária, através da nova lei de 2017. Os indivíduos invisíveis para a sociedade burguesa, dominante, elitista e ocupante da cidade formal perderam a proteção social garantida à terra e ao direito à cidade, conforme havia na legislação anterior. Abordar-se-ão tais alterações no próximo tópico.

2.2.3 Críticas à legislação vigente

O direito à regularização fundiária nasceu com o objetivo de promover uma existência mais digna e em paz e reduzir a segregação socioterritorial para os sujeitos sociais excluídos do direito à cidade. O Brasil foi pioneiro ao ser o primeiro país do mundo a introduzir em sua ordem jurídica o direito à cidade (ALFONSIN et al., 2019), previsto no Estatuto da Cidade — Lei n.º 10.257/2001, no art. 2º, incisos I e II —, que trata do direito a cidades sustentáveis.

A legislação brasileira alcançou outra vitória com a publicação da Lei Federal n.º 11.977/2009, considerada um marco jurídico em relação à regularização fundiária, privilegiando o direito à cidade e à função social da propriedade. O objetivo era promover a regularização fundiária plena, em seu art. 46, nos assentamentos informais urbanos, sob o viés jurídico, ambiental, social e urbanístico, com vistas a integrar as áreas à cidade e promover a melhoria da qualidade de vida dos sujeitos sociais.

A partir deste paradigma, a regularização fundiária deixou de ser compreendida na perspectiva estreita da escrituração, alcançando uma abordagem integrada com foco na segurança da posse e na

integração socioespacial dos moradores informais. Mais do que regularização jurídica dos lotes, tais intervenções passaram a ser encaradas em dimensões múltiplas, tendo sempre por meta a melhoria das condições de habitabilidade dos assentamentos (Alfonsin et al., 2019, p. 173).

A Lei 11.977/2009 ampliou o entendimento sobre a regularização fundiária, especialmente de áreas de ocupação urbana, prevendo normas, procedimentos e ações para a concretização das políticas públicas voltadas para efetivação do direito à cidade pela população de baixa renda, habitante de aglomerados informais. Com a legislação anterior, a regularização fundiária avançou para além da titulação da terra e garantiu um leque de ações para implementação da regularização plena, com atenção para “(...) a sustentabilidade do ambiente urbano e o fortalecimento da cidadania dos habitantes” (Alfonsin et al., 2019, p. 176).

Outro avanço na Lei 11.977/2009 foi a simplificação da Lei n.º 6766, de 19 de dezembro de 1979, a lei de parcelamento do solo urbano, promovendo facilidades no processo de regularização. Isso ocorreu porque a lei eliminou algumas exigências legais previstas na Lei 6.766/79, inviáveis de cumprimento em áreas de ocupação ilegal.

Infelizmente, o capítulo III — da regularização fundiária de assentamento urbanos — da Lei 11.977/2009 foi revogado pela Medida Provisória n.º 759, de 22 de dezembro de 2016, convertida na Lei Federal n.º 13.465/2017. Tem-se, logo, um retrocesso, pois a legislação anterior era embasada no direito à cidade e defendia a função social da propriedade, e a nova lei promove o direito à propriedade, uma das bases do sistema capitalismo. “(...) a Lei n.º 13.465/17 subverteu o equilíbrio com o qual o ordenamento jurídico brasileiro relacionava o direito de propriedade e o direito à cidade, com implicações imediatas na forma de se compreender e praticar o instituto da regularização fundiária (Alfonsin et al., 2019, p. 174).

No artigo intitulado Da Função Social à Função Econômica da Terra: impactos da Lei n.º 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil, a professora Betânia Alfonsin (2019) e mais cinco autores fazem uma análise sistematizada da nova lei, apresentando um rol de elementos que aproxima o Brasil do paradigma do Peru, assunto do próximo tópico. Os autores apontam o desprezo ao direito à cidade como norteador da política urbana e uma supervalorização econômica da terra e de imóveis, através da nova lei, com o acesso mais fácil à aquisição e transação dos títulos de propriedade. “A

consequência imediata é a desconsideração do conjunto de princípios jurídicos, ambientais e sociais que lastreavam a matriz de regulação urbana que vinha se consolidando no Brasil” (Alfonsin et al., 2019, p. 177).

Com a nova legislação, o Brasil se aproximou de países como México, Peru El Salvador, Camboja e Vietnã, que investem em programas de escrituração da propriedade privada individual, vista como um bem de valor econômico, que cria facilitadores de acesso a créditos oficiais e ao mercado formal e à promoção de investimento privados em habitação (Fernandes, 2011). Para isso, a nova lei destaca a eficiência como princípio basilar da política pública, prevista nos arts. 1º e 10, IX, visando dar mais agilidade ao processo de regularização fundiária para alavancar o mercado imobiliário e o urbanismo especulativo (Alfonsin et al., 2019).

Ademais, os objetivos basilares do instituto, quais sejam, garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previstos no art. 46 da Lei 11.977/2009, foram eliminados do art. 9º da nova lei. O artigo privilegia a titulação dos ocupantes, sem embasamento nos princípios e diretrizes fundamentais da política urbana, previstos no art. 182 da Constituição Federal (Alfonsin et al., 2019).

A legislação trouxe as duas modalidades de regularização fundiária, no art. 13, I e II, sem maiores novidades, conforme descritos no tópico 2.2.1, a Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e a (II) Reurb de Interesse Específico (Reurb-E). O destaque fica por conta da legitimação fundiária, prevista no art. 15, I, e no art. 23 e ss. Constituído como uma forma originária de aquisição do direito real de propriedade, o novo instituto prevê requisitos diferenciados para as duas modalidades de regularização fundiária.

Conferido por ato do poder público, a população de baixa renda precisa atender a critérios não exigidos aos cidadãos que se enquadram na Reurb-E para ser beneficiado com a legitimação fundiária. Isso significa que as pessoas de renda mais alta foram favorecidas pela lei, com acesso facilitado à terra. “É imediata e intuitiva a conclusão de que o dispositivo em questão já nasce eivado de inconstitucionalidade, contrariando especialmente os princípios constitucionais da isonomia (art. 5º, caput) e da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III)” (Alfonsin et al., 2019, p. 181).

Outra crítica à nova lei está relacionada com as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), parcelas do solo destinadas à habitação popular, quando ainda desocupadas, e/ou para a regularização fundiária se estiverem comportando aglomerados informais. As Zonas surgiram na década de 1980, no Brasil, “como instrumento de reconhecimento e inclusão dos assentamentos populares autoproduzidos no marco do planejamento urbano” (Rolnik, 2015, p. 321) e contra a discricionariedade do poder público. Elas são o grande instrumento do Estatuto da Cidade, previstas no art. 4º, V, “f”.

AS Zeis devem estar previstas no Plano Diretor municipal ou em lei municipal específica, e, através delas, é possível criar normas específicas de uso e ocupação do solo, sendo um instrumento basilar da política urbana e habitacional. Com isso, as ZEIS são uma importante proteção para os moradores de áreas informais contra incorporadores imobiliários e grupos de maior poder socioeconômico (Fernandes, 2011).

Na lei anterior, as Zeis eram norteadoras do planejamento da política habitacional e, conseqüentemente, do processo de regularização fundiária. O instituto tornou-se facultativo com a nova lei, sendo que o legislador afrouxou as regras e considerou que a Reurb não está condicionada à existência de Zeis, conforme parágrafo 2º, do art.18, numa clara demonstração da imposição de políticas neoliberais vivenciadas pelo País naquele momento. Com isso, a lei contrariou o Estatuto da Cidade e esvaziou a função das Zonas, que visam ampliar o acesso à terra para os mais pobres e protegê-la da mercantilização (Alfonsin et al., 2019).

A Lei 11.977/2009 foi inovadora ao posicionar de forma central as Zeis no processo de regularização fundiária de interesse social, de acordo com o art. 47. As demarcações das Zonas eram exigência para o planejamento urbano em aglomerados informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda. Somente as áreas demarcadas como Zeis poderiam ser regularizadas, o que trazia consigo a segurança da permanência dos moradores nos territórios.

A aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) e, posteriormente, da Lei Federal nº 11.977/09, que normatizou a regularização fundiária de áreas urbanas, alça as Zonas Especiais de Interesse Social como o principal instrumento para garantir a moradia e o direito à cidade da população moradora de favelas, baixadas, vilas, ocupações coletivas, cortiços, loteamentos ilegais, entre outras

formas de ocupação que dependem de uma ação do Estado, áreas marcadas pelas desigualdades de renda, gênero e raça, cuja proteção jurídica passa a ser garantida pelo ordenamento jurídico nacional (Lima, et al., 2023, p.10).

Na Lei 13.465, as Zonas são facultativas, o que causa espanto e indignação em estudiosos e profissionais da área. “Essa evidente discricionariedade trazida pela nova lei causa inconstância na aplicação desse instrumento dentro do planejamento urbano, já que sem exigências legais, a opção pelo gravame fica no âmbito do poder discricionário do gestor público” (Alfonsin et al., 2019, p. 183).

Davis (2006) afirma que a segregação urbana é uma guerra social contínua, que privilegia a classe dominante, proprietária privada das terras, e o Estado é o responsável por manipular o cenário urbano. A nova lei de regularização fundiária aponta nesse sentido, sendo que o sistema capitalista e as reformas neoliberais modelam as cidades para serem mercadorias à venda e as áreas mais abastadas sempre serão reservadas para a classe burguesa.

(...) o Brasil alterou não apenas a legislação aplicável aos processos de regularização fundiária, mas promoveu uma ruptura paradigmática com a política pública que vinha sendo desenvolvida no país sob o marco legal proveniente do tripé Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Lei nº 11.977/09 (Brasil, 1988; 2001; 2009). Tal ruptura representa, ademais, o ingresso do Brasil em um movimento internacional de financeirização da terra e da moradia nas áreas urbanas (...) (Alfonsin et al., 2019, p. 171).

A fala de Alfonsin (2019) remete ao modelo peruano de regularização fundiária e indica que progressivamente o cenário aqui se repete: titulação de propriedade ou posse com vistas à promoção econômica da terra. Analisa-se tal questão no próximo tópico.

2.2.4 Hernando De Soto e a função econômica da terra⁴

O economista peruano, Hernando De Soto, criou um modelo de regularização fundiária, conhecido internacionalmente, que se contrapõe ao paradigma brasileiro previsto na Lei 11.977/2009, de regularização fundiária plena. De Soto ficou famoso

⁴ <https://www.ild.org.pe/books/the-mystery-of-capital-versions/the-mystery-of-capital-all-versions/810-chapter-1-portuguese>
<https://www.ild.org.pe/>

após publicar as obras *O Outro Caminho* (1989) e *O Mistério do Capital* (2000). Ele defende que os pobres devem receber seu título de propriedade da terra pois são ativos que podem gerar uma riqueza adicional. Para ele, as moradias sem uma titulação não têm “valor” para o mercado financeiro (Alfonsin et al., 2019).

Somente a partir da titulação, o imóvel passa a ser produtor de capital, conforme De Soto, e pode ser usado como garantia para a obtenção de um empréstimo ou oferecido como participação em um investimento, isto é, o título ganha liquidez e pode ser transacionável no mercado, agregando a população de baixa renda à cidade legal. Isso significa que o título acelera o fluxo de ativos financeiros no mercado imobiliário. Essa teoria de De Soto se confronta com a ideia brasileira e desconsidera a segurança jurídica da posse na ocupação informal do solo urbano (Alfonsin et al., 2019).

O objetivo do peruano vai além de oferecer títulos jurídicos de propriedade e agrega uma série de objetivos com vistas a produzir valor, erradicar a pobreza e integrar os cidadãos pobres ao mercado financeiro. Uma pessoa com um título de propriedade, por exemplo, passa a ter um endereço concreto para a coleta de dívidas e taxas, comprovação de moradia, entrega de correspondência, acesso ao crédito formal. Ademais, garante, teoricamente, a implantação de infraestrutura e serviços básicos na comunidade, como saúde, educação, transporte, lazer, entre outros, e a promoção de emprego e renda.

Suas ideias influenciaram outros países e produziram titulação em massa, através da escritura pública, para os pobres de áreas ilegais, prometendo ampliação e dinamismo nos mercados financeiros. O peruano criou a ideia de que a segurança da posse através de um documento estimula diversas áreas, como a econômica e a social de um país, e beneficia diretamente os moradores, inclusive com acesso ao crédito formal para melhoria e reforma de suas casas e de financiamento da própria moradia, para posterior investimento em outros negócios (Fernandes, 2011, p. 3).

De 1996 a 2006, segundo Fernandes (2011), foram entregues mais de 1,5 milhões de escrituras de propriedade no Peru. O projeto ambicioso de De Soto previa uma mobilização de US\$ 9,34 trilhões de “capital morto” resultante dos aglomerados informais. O termo “capital morto”, utilizado pelo peruano, inclui o valor da propriedade informal disponível para ser usado como garantia, além dos “recursos econômicos acumulados pela população pobre urbana na habitação informal e em atividades empresariais informais estão fora dos limites de contas

nacionais e finanças” (Fernandes, 2011, p. 30). Fernandes critica tal posicionamento visto que, nos países periféricos, os pobres pagam mais impostos indiretos do que a classe rica. “Essa noção de que o capital gerado pelos processos informais está “morto” é enganosa” (Fernandes, 2011, p. 30).

Entretanto, o projeto atraiu a atenção até mesmo da ONU, que, em 2006, através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), criou a Comissão de Alto Nível sobre o Empoderamento Jurídico das Populações Carentes com vistas ao direito de propriedade e escrituração de terras. O Banco Mundial e outras instituições internacionais financiaram, em 1996, no governo de Alberto Fujimoro, a Cofopri, Comissão para a Formalização da Propriedade Informal, um órgão apoiado pelo Registro Predial Urbano e outros instrumentos jurídicos, devido ao sucesso do projeto de De Soto (Fernandes, 2011).

O processo de regularização fundiária do Peru possui algumas etapas semelhantes ao do Brasil, como mapeamento da área ilegal a ser regularizada, identificação, demarcação e registro dos lotes e moradias e cadastro dos moradores (Fernandes, 2011). Porém, não há preocupação com a regularização fundiária plena, considerando o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida dos sujeitos sociais. A grande diferença, porém, está na forma de titular o ocupante da terra. Apesar de a lei brasileira prever a possibilidade de título de propriedade, ainda se prioriza a segurança da posse no Brasil, sendo a melhor opção para resguardar a população de baixa renda contra a especulação imobiliária, o tráfico de drogas e a mercantilização da terra produzida pelo capitalismo. O poder público que concede título de propriedade não está preocupado com a proteção dos mais vulneráveis.

Segundo Rolnik (2015), diversas pesquisas e estudos mundiais foram realizados sem uma análise conclusiva quanto aos efeitos da ideia de De Soto. A autora afirma que estudos revelam o baixo impacto no acesso ao crédito formal após a titulação da moradia. Ademais, há questionamentos quanto à sustentabilidade urbana e socioeconômica, visto que o projeto peruano não promove investimentos em integração socioespacial.

Fernandes (2011) afirma que, apesar dos pontos negativos, as pesquisas sobre o projeto peruano mostraram uma sensível redução na pobreza em geral e uma valorização dos imóveis regularizados, em cerca de 25%, número maior do que o custo de uma escritura de propriedade, que ficava em torno de US\$ 64. Revelaram, também, que o trabalhador com carteira assinada tinha mais crédito no

mercado, mesmo sem escritura de propriedade, do que o morador com escritura e sem emprego formal. E que os pobres preferem créditos informais a formais, devido à flexibilidade de acesso e pagamento.

O autor destaca, ainda, que houve aumento no número de ocupações em terrenos públicos do Peru, com a ilusão de uma futura legalização, o que não aconteceu em alguns casos. Já as áreas regularizadas não apresentam sustentabilidade urbana e ambiental, o que continua a causar sérios problemas aos habitantes do território. Apesar de o programa do Peru não alcançar todos os resultados previstos, garantiu a segurança da posse de mais de 1,5 milhões de famílias, em 10 anos de atividade, o que é o objetivo central da regularização fundiária em qualquer país do mundo.

3 O LENTO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ÁREA AUGUSTO ALVES ⁵

Juiz de Fora é uma cidade situada na Zona da Mata mineira, com 540.756 habitantes, conforme o último censo divulgado pelo IBGE (2022), estando entre os 49 Municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes. É a quarta cidade do estado, em termos populacionais, e apresenta uma taxa de crescimento anual da população de 0,39%. A atividade principal do Município é concentrada no setor de serviços. Atualmente, são 267.747 domicílios, com uma média de 2,55 moradores por domicílio (IBGE/2022).

Foto 01 – Vista aérea da área central de Juiz de Fora



Fonte: Prefeitura de Juiz de Fora/Carlos Mendonça.

⁵ Trabalhar-se-á com os dados disponíveis do Censo do IBGE de 2010 e 2022, visto que a pesquisa de 2022 foi divulgada parcialmente, e do Plano Diretor Participativo de 2018, previsto na Lei Complementar n.º 82/2018.

Primeiramente, o PDP/2018 prevê, como um dos instrumentos de política urbana de Juiz de Fora, a regularização fundiária sustentável, prevista no art. 135, VII. De acordo com o art. 158, o Município adotou essa nomenclatura para o conjunto de políticas e medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, coordenadas por ele próprio, com o objetivo de adequar as áreas ilegais urbanas, tanto Reurb-S como Reurb-E, aos princípios do direito social à moradia, pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e direito social ao meio ambiente equilibrado.

O § 1º do art. 158 define que a regularização fundiária sustentável de interesse social alcança os aglomerados informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, público-alvo da Política de Habitação de Interesse Social e delimitados como Zeis.

Conforme consta no anexo 1 do PDP/2018, as Zeis estão agrupadas em Áreas de Especial Interesse Social (Aeis) visando, entre outros objetivos, à regularização fundiária e se caracteriza pela presença de assentamentos informais, precários e irregulares, com deficiências de diversas naturezas e ocupada por população predominantemente de baixa renda, socialmente vulnerável e com baixos índices de desenvolvimento humano (Anexo 1, PDP/2018).

Na década de 1980, o IBGE apontava a existência de apenas quatro AEIS no município. Em 2000, o PDDU identificou 87 AEIS em Juiz de Fora. Em 2006, ao atualizar o cadastro, a Prefeitura de Juiz de Fora detectou 144 AEIS. Este resultado indicava um aumento significativo dessas áreas e um estrangulamento do planejamento urbano evidenciado na proliferação massiva de bolsões de pobreza (Valle, 2012, p. 82).

A Prefeitura de Juiz de Fora (PJF) lançou, no mês de junho de 2023, o projeto Territórios da Cidadania⁶, em parceria com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Un-Habitat). O projeto tem como objetivos atualizar os dados da cidade sobre as áreas legais e ilegais e seus moradores e utilizar o material para a formulação de políticas públicas, integração dos investimentos e superação das desigualdades socioterritoriais. A ideia é reconhecer as questões que

⁶ As informações e dados apresentados sobre o Projeto Territórios da Cidadania foram cedidos pela Prefeitura de Juiz de Fora à pesquisadora, em setembro de 2023, e constam do material elaborado pela PJF: Mapa Rápido Participativo de Juiz de Fora – Relatório Integrado, e Perfil Socioeconômico – Relatório Juiz de Fora 2023.

envolvem os cidadãos de Juiz de Fora e melhorar a qualidade de vida de todos os seus moradores. O Projeto está relacionado com o objetivo 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) da Agenda 2030 da ONU.

A PJF reconheceu um total de 141 microterritórios, que englobam assentamentos informais no município. Deste total, 137 microterritórios foram definidos a partir das Zeis; 2 microterritórios constituídos pelos distritos de Caeté de Minas e Sarandira, na área rural do Município; e, por fim, 2 microterritórios delimitados pelos conjuntos habitacionais Parque das Águas e Araucárias, do Programa Minha Casa Minha Vida. Os 141 microterritórios estão distribuídos pelos oito macroterritórios previstos no art. 39, do Plano Diretor Participativo (PDP) de 2018.

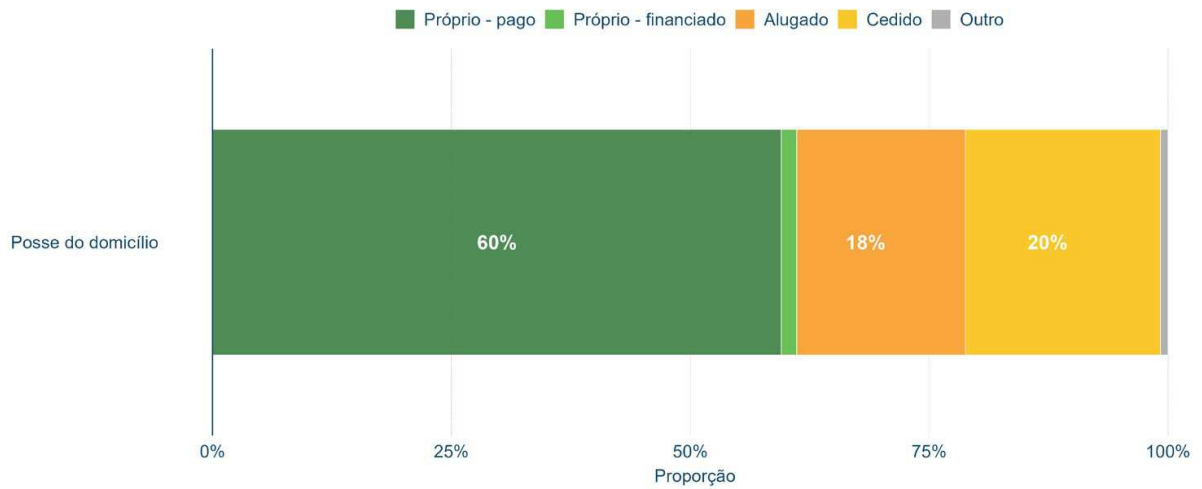
O projeto é composto por dois produtos: 1) o Mapa Rápido Participativo, produzido a partir de uma pesquisa qualitativa, que apresenta dados sobre as condições urbanas dos 141 microterritórios; e 2) o Perfil Socioeconômico, que resultou de uma pesquisa domiciliar, por amostragem, para conhecer as características demográficas e socioeconômicas da população e sua percepção em relação ao território onde habita.

O trabalho relacionado ao Projeto durou dois anos e foi concluído pela gestão municipal em 2023. O Mapa Rápido Participativo apontou questões a serem melhoradas, principalmente, em relação ao acesso aos meios de transporte e à drenagem de águas pluviais.

O Perfil Socioeconômico visitou 3.374 domicílios e realizou 1.293 entrevistas. Nos 139 microterritórios urbanos, há uma população estimada de 78.812 pessoas, com uma média de 2,78 pessoas por domicílio. Um dos critérios pesquisados foi a habitação, sendo que a posse do imóvel e a documentação foram destacados pela Prefeitura de Juiz de Fora como “fatores importantes para que as pessoas possam viver em segurança e sem o medo constante de remoções forçadas e ameaças” (PJF, 2023, p. 73).

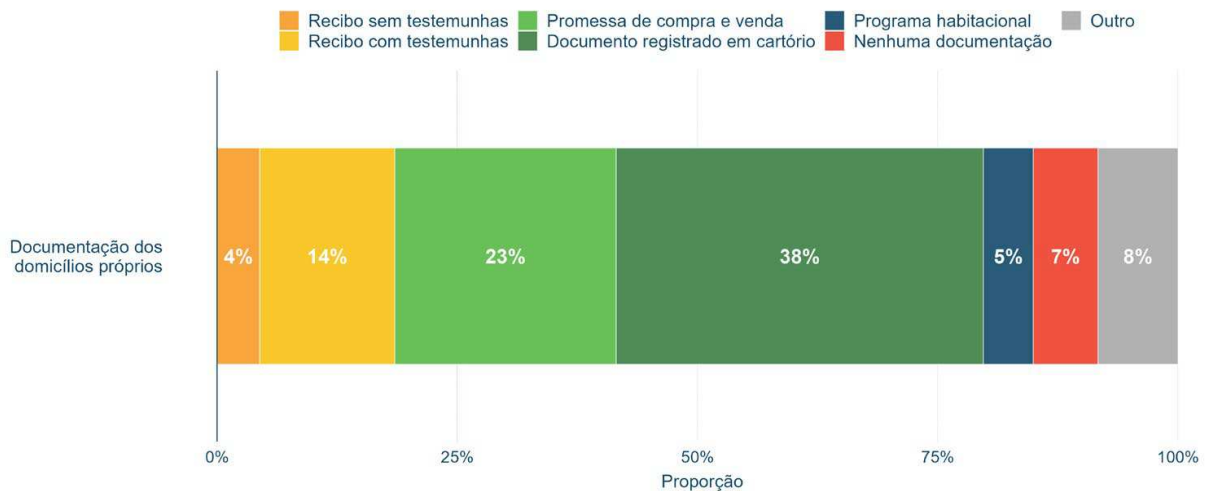
Reproduzem-se, a seguir, os dados sobre o “Tipo de posse do domicílio” e o “Tipo de documentação dos domicílios próprios”.

Gráfico 01 - Gráfico 31 - Tipo de posse do domicílio



Fonte: ONU-Habitat/Territórios da Cidadania, 2023 (PJF, 2023, p. 73).

Gráfico 02 - Gráfico 32 - Tipo de documentação dos domicílios próprios (quitados ou financiados)



Fonte: ONU-Habitat/Territórios da Cidadania, 2023 (PJF, 2023, p. 73).

De acordo com o Relatório Juiz de Fora 2023, nos microterritórios, pelo menos 6,7% dos domicílios não possuem nenhuma documentação do imóvel, enquanto 38,2% possuem documento registrado em cartório, 23% têm promessa de compra e venda, e 18,5% têm recibo com ou sem testemunhas. Os que declararam que ocuparam o imóvel ou o lote somam 19,4%, enquanto 72,7% informaram que compraram o lote ou imóvel onde moram. Habitações financiadas representam menos de 2% da pesquisa. Segundo a Prefeitura, as “porcentagens denotam

insegurança jurídica em relação à posse da terra em uma parcela da população das áreas vulneráveis do município” (PJF, 2023, p. 77).

Em comparação com os dados do IBGE 2022, 63,8% (47,3 milhões) das moradias brasileiras eram próprias já pagas; 6,0% (4,4 milhões) eram próprias ainda pagando; 21,1% (15,7 milhões) eram alugadas; e 8,8% (6,6 milhões) eram cedidas. “Os dados revelam, portanto, que ainda que mais da metade dos moradores dos microterritórios possua o imóvel, os valores são abaixo da referência e nem todos possuem documento registrado em cartório” (PJF, 2023, p. 74).

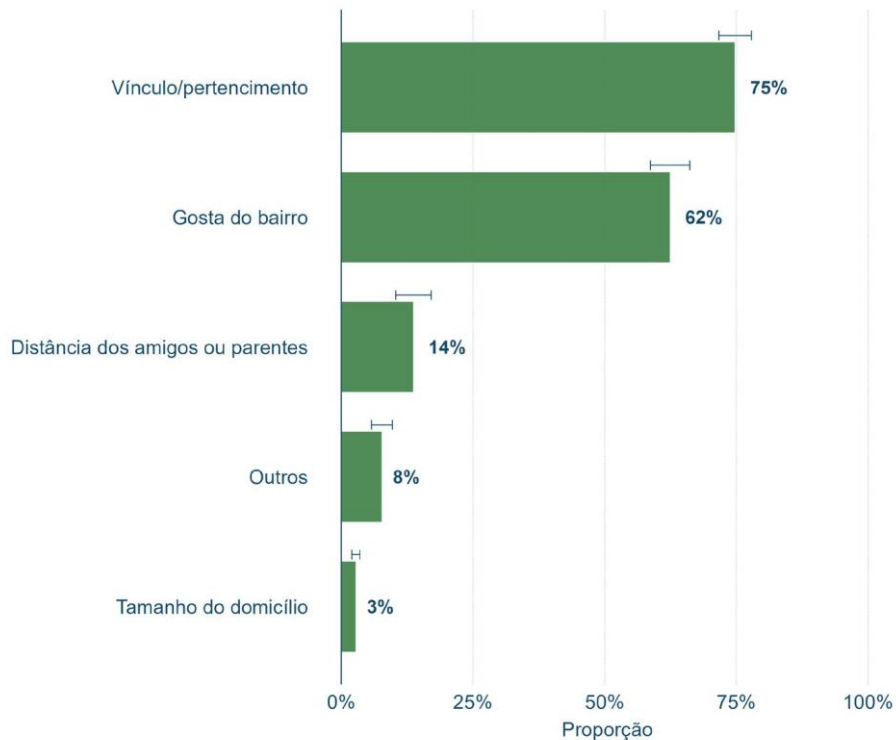
Outro dado interessante relacionado à habitação é o sentimento de pertencimento ao território. No Projeto, foram incluídas perguntas que investigaram se havia o desejo de sair de onde moram e, caso positivo, quais os principais motivos. A pesquisa apontou que metade dos entrevistados demonstraram interesse em permanecer no território onde habita. Os principais motivos foram o vínculo e pertencimento ao local onde moram (74,7%) e por gostar do bairro (62,4%). A metade das pessoas que buscam mudança apontam como principais motivos ter melhor renda (19%) e aquisição de casa própria (18,7%) (PJF, 2023, p. 77).

Gráfico 03 - Gráfico 36 - Principais motivos para querer se mudar



Fonte: ONU-Habitat/Territórios da Cidadania, 2023 (PJF, 2023, p. 77).

Gráfico 04 - Gráfico 37 - Principais motivos para não se mudarem



Fonte: ONU-Habitat/Territórios da Cidadania, 2023 (PJF, 2023, p. 77).

Destaca-se que cerca de 57,7% dos habitantes dos microterritórios do leste não desejam sair. Nesse microterritório está localizado o bairro Grajaú, objeto de estudo deste trabalho na seção 3.

Atualmente, estão em curso, em Juiz de Fora, a Reurb-S de 07 (sete) áreas, através de contratos de prestação de serviços entre a Prefeitura de Juiz de Fora e a EMCASA⁷, de acordo com informações do Departamento de Habitação, da Secretaria de Planejamento Urbano (Sepur), da Prefeitura de Juiz de Fora. As áreas são Travessa José Ramos, no bairro Santa Paula (contrato n.º 01.2021.093); Vila Almeida, no bairro Linhares (contrato n.º 01.2021.210); Alto Santo Antônio, no bairro Santo Antônio; Terranostra, no bairro Previdenciários; Arco Íris, no bairro Ipiranga; e Comunidade Cigana Calón, no bairro Igrejinha.

⁷ Os contratos de prestação de serviços para regularização fundiária - Reurb-S, firmados entre a Prefeitura de Juiz de Fora e a EMCASA estão disponíveis no endereço eletrônico https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos.php. Para uma pesquisa mais exata, colocar no tipo: Extrato de Contrato e no corpo do ato: regularização fundiária.

Estas 04 (quatro) últimas fazem parte de um contrato que prevê a regularização fundiária de 1500 (mil e quinhentas) unidades imobiliárias (contrato n.º 01.2022.204), que engloba, também, a regularização de 91 unidades que não receberam título e estão pulverizadas em 10 áreas já regularizadas na área urbana de Juiz de Fora. Com investimentos em regularização fundiária, a Prefeitura demonstra interesse no direito à moradia da população de baixa renda, habitante de aglomerados informais.

Esse contrato traz uma novidade pela Prefeitura de Juiz de Fora, a expressão “regularização fundiária sustentável”. A descrição do objeto prevê o planejamento de ações que englobem o trabalho social de mobilização comunitária e o técnico, ligado às áreas fundiária, urbana e ambiental. O objetivo descrito é alcançar a efetividade do processo de regularização fundiária sustentável, prevista no art. 135, VII, do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora.

A área denominada Vila Bejani, no bairro Jardim Natal (contrato n.º 01.2021.093), foi contemplada com o trabalho de regularização fundiária e foram entregues 24 (vinte e quatro) títulos de propriedade, em agosto de 2023⁸.

Segundo a Sepur, a atual gestão pública dividiu os processos de regularização fundiária por fases e estão previstas novas etapas até final de 2024. De acordo com a referida Secretaria, para cada área regularizada será escolhido um tipo de instrumento jurídico, conforme as peculiaridades do território. A previsão é que duas mil titularidades e/ou concessões sejam entregues até o fim de 2024.

A Prefeitura de Juiz de Fora não possui a compilação de dados sobre as regularizações fundiárias de interesse social realizadas no Município antes de 2021. Está em fase de contratação um trabalho de revisão do Programa Municipal de Habitação, que prevê, entre outras informações, dados sobre a regularização fundiária já realizada no Município. A previsão de conclusão desse trabalho é até final de 2024.

No próximo tópico, analisar-se-á regularização fundiária de interesse social realizada na área “Rua Augusto Alves”, no bairro Grajaú, região leste de Juiz de

⁸ A novidade sobre a escolha do título preocupa pois é de conhecimento geral que a região possui alto índice de tráfico de drogas, o que coloca os beneficiados em grande risco de serem coagidos a vender suas moradias. Caso isso ocorra, há uma real probabilidade de tais pessoas engrossarem a lista de outras ocupações informais, com todos os problemas que advêm dessa realidade. Ou seja, é um ciclo que não finda pela própria conduta do poder público.

Fora. A escolha por analisar o processo de regularização fundiária da área ocorreu porque a pesquisadora participou ativamente como assessora jurídica de todo o processo, até a finalização dos trabalhos, nos anos de 2018 e 2019. Ademais, a pesquisadora possui um vínculo afetivo com o bairro Grajaú, onde nasceu e passou sua infância.

3.1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE OCUPAÇÕES ILEGAIS

3.1.1 Área Augusto Alves - Bairro Grajaú

Foto 02 - Bairro Grajaú



Fonte: @ Juiz de Fora, Brasil. | Bárbara Moreira | Flickr

A área denominada “Augusto Alves” faz parte do conjunto de aglomerados informais mapeado como Zeis pelo Plano Diretor de Juiz de Fora. Ela está localizada na zona leste de Juiz de Fora/MG, no bairro Grajaú. O bairro possui uma excelente localização, a poucos minutos do centro da cidade, e conta com 73.872 moradores, de acordo com o último censo do IBGE, realizado em 2022. Dados dessa pesquisa apontam que a média salarial dos trabalhadores formais do bairro é de 1,9 salários

mínimos, o que o considera com uma população de classe média.

A Augusto Alves está localizada na parte alta do bairro e possui uma linda vista da cidade. A área engloba a rua Augusto Alves, onde está localizada a maior parte dos lotes regularizados, e a rua Nossa Senhora do Líbano, com alguns lotes regularizados. A comunidade residente na área é considerada de baixa renda. Os moradores receberam o título de posse em 2019, após quatro décadas das primeiras ocupações.

Parte da história da Augusto Alves está reunida no Processo Administrativo (PA) n.º 005052/1993 — volumes 01 a 04 — Prefeitura de Juiz de Fora/MG. A antiga Rua “J”, atual Rua Augusto Alves, foi doada ao Município, em 11 de março de 1954, através da escritura de doação registrada no 1º Ofício de Notas da Comarca de Juiz de Fora, às fls. 163/164, do livro 49, pela Sociedade Imobiliária e Construtora Ltda (Sicol). Antes disso, em 1950, a Sociedade já havia doado outras áreas que compõem o bairro, sendo tudo registrado na certidão n.º 25.530, do Cartório do 2º Ofício do Registro de Imóveis da Comarca de Juiz de Fora, conforme informações extraídas do processo administrativo n.º 11014/1948, que trata do pedido de registro do bairro Grajaú. Entretanto, os primeiros registros do bairro Grajaú datam do início do século XX.

Foto 03 – Vista da Rua Augusto Alves (2019)



Fonte: Processo Administrativo n.º 005052/1993.

A antiga Rua “J” ganhou o nome de Augusto Alves através da Lei n.º 1.354 de 05 de dezembro de 1960. O processo de regularização fundiária da área teve início em 1993, através de uma visita de representantes da Comissão de Regularização de Parcelamentos (Core), da PJJ. O documento, datado de 06 de dezembro de 1993, informa que foram encontradas, aproximadamente, 80 (oitenta) famílias residindo em uma área de mais de 15 mil metros quadrados e que o local era servido “por toda infra-estrutura (calçamento, rede de água, esgoto e iluminação pública)”, conforme o texto.

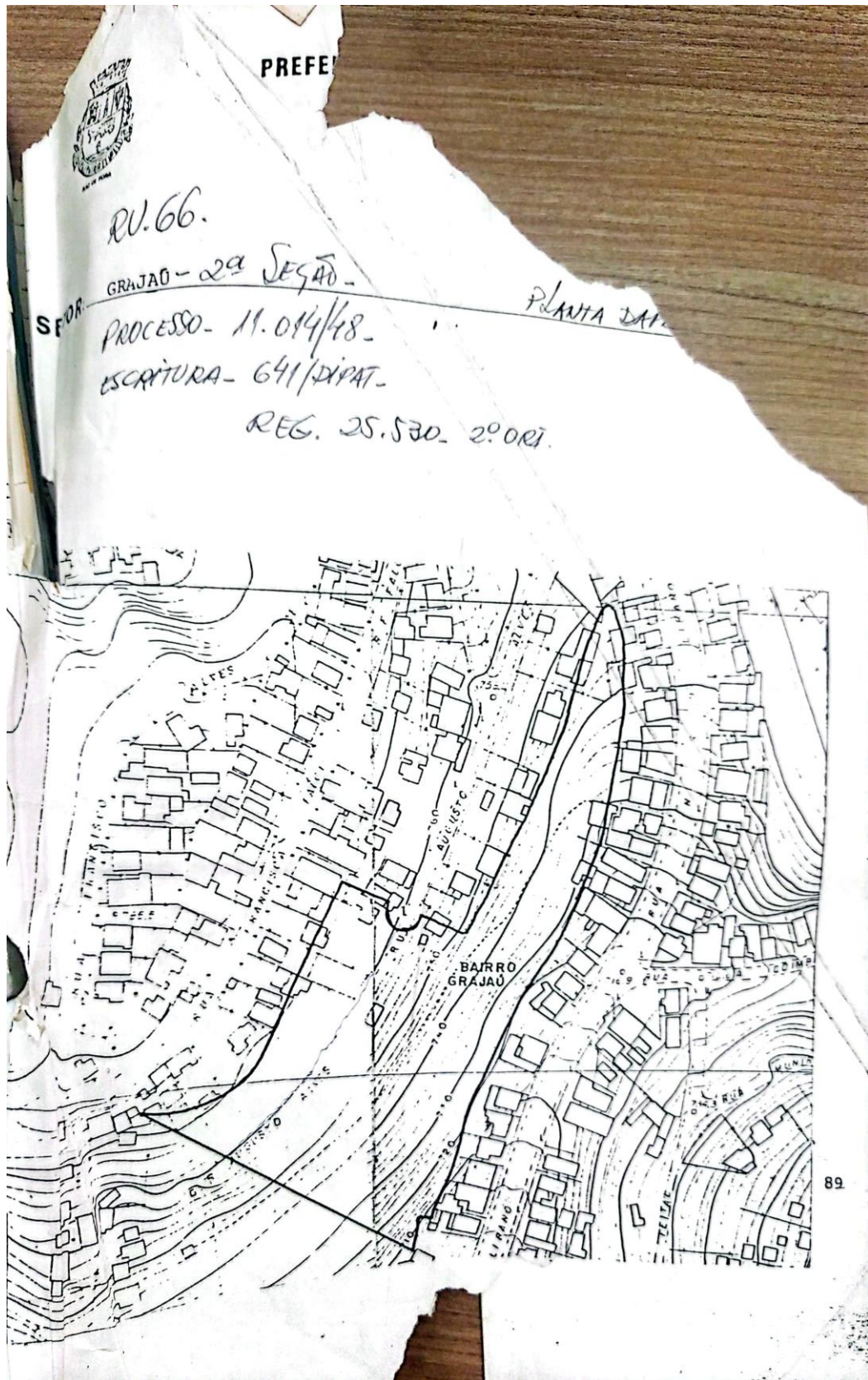
Durante a visita, que foi o primeiro contato oficial da Core com o local, os servidores orientaram os moradores a organizar uma comissão junto à PJJ para o andamento do processo de regularização. A primeira reunião aconteceu em 22 de dezembro de 1993, e os presentes, além de organizarem uma comissão com 04 (quatro) moradores, apresentaram 05 (cinco) reivindicações, sendo que a primeira foi o pedido de escrituras dos terrenos.

Ressalte-se que, no documento juntado ao processo administrativo aberto em 1993, há a sugestão de regularização fundiária da área, bem como a informação de que o instrumento a ser utilizado pela Comissão para legitimar os moradores seria a “Cessão de Direito Real de Uso”.

Em 2005, a Caixa e a Prefeitura de Juiz de Fora, através da então Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora (EMCASA), hoje Companhia Municipal de Habitação e Inclusão Produtiva (EMCASA), assinaram o contrato n.º 185.833-66/2005, com o objetivo de desenvolver ações de regularização fundiária em 09 (nove) áreas do Município, incluindo a Rua Augusto Alves. As matrículas individualizadas dos lotes, pontuados no levantamento topográfico, foram requeridas pela PJJ somente em 2006. Nessa época, novos cadastros socioeconômicos dos moradores foram realizados.

Em 2008, foi feita uma nova conferência dos moradores que residiam nos 38 (trinta e oito) lotes mapeados na Rua Augusto Alves, conforme listagem anexada ao processo administrativo. Nesse mesmo ano, a Prefeitura solicitou junto à Câmara Municipal a aprovação da lei municipal que autoriza a entrega do título de posse aos residentes na área, através da Mensagem n.º 3738, de autoria do Executivo.

Foto 04 - Planta antiga da gleba da Rua "J", atual Rua Augusto Alves



Fonte: Processo Administrativo n.º 005052/1993.

Mapa 01 - Planta aprovada – Lotes regularizados da Rua Augusto Alves



Fonte: Processo Administrativo n.º 005052/1993.

A planta da área foi aprovada em 11 de abril de 2012, sob o n.º 14, mesmo ano do lançamento do número de inscrição de IPTU dos lotes e do primeiro pedido de regularização protocolizado junto ao Cartório, que gerou a matrícula da área com 42 lotes averbados mais uma área PJF de preservação ambiental e área de ocupação pelas 03 (três) vias públicas, sob os n.ºs 040436 a 040480, do Cartório do 2º Ofício de Registro da Comarca de Juiz de Fora.

Contudo, o trabalho foi interrompido pela EMCASA e o contrato, encerrado em 2016 por extrapolar os prazos acordados entre as partes. Somente em 2018, o trabalho de regularização na Rua Augusto Alves foi retomado através do contrato de prestação de serviço n.º 01.2018.065, firmado entre a Prefeitura de Juiz de Fora, através da Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) e a EMCASA. O P.A. n.º 2593/2018 reúne os documentos referentes ao contrato, que vigeu pelo período de maio de 2018 a setembro de 2019, e custou aos cofres públicos o valor de R\$ 79.800,00.

Finalmente, em 2019, o trabalho foi concluído com sucesso, oportunizando aos moradores a segurança jurídica tão desejada pelas pessoas que habitam áreas ilegais e vivem sob o medo e incerteza da posse da moradia. O processo foi longo, desgastante e se arrastou por quase três décadas. A última etapa será analisada no próximo tópico.

3.1.2 Regularização fundiária e entrega dos títulos de Concessão de Direito Real de Uso⁹

Diversas intervenções foram feitas na Rua Augusto Alves, em vários momentos nesses quase 30 anos de tentativas de regularização fundiária. Isso enfraquece qualquer processo de regularização fundiária porque descredibiliza o poder público, que trabalha com promessas e prazos não cumpridos e desestimula os moradores a integrarem as ações, sendo que eles são fundamentais na construção e no desenvolvimento do processo.

⁹ As informações contidas neste tópico têm como referência o Relatório Final da regularização fundiária na Rua Augusto Alves, no bairro Grajaú, da equipe técnica da EMCASA, apresentado à Prefeitura de Juiz de Fora e anexado ao processo administrativo n.º 005052/1993, bem como os documentos juntados aos processos n.º 005052/1993 e n.º 2593/2018.

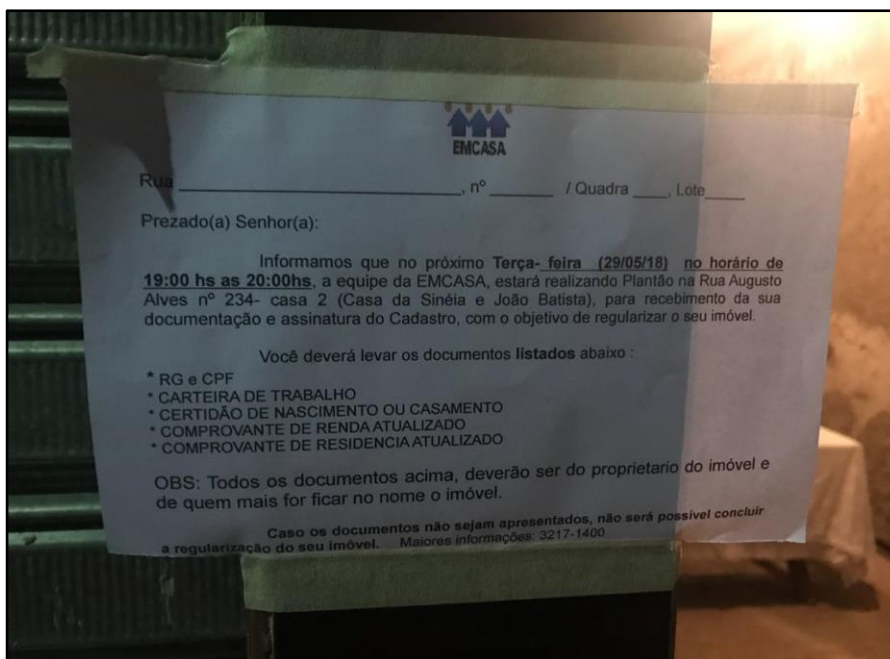
Uma das ações que mais desacredita a gestão municipal é o trabalho repetitivo de atualização de cadastro socioeconômico, o que foi feito algumas vezes nesse processo do Grajaú e criou uma imagem negativa da PJF. Os moradores assistem à equipe técnica transitar pelas ruas da comunidade, abordar moradores, conversar sobre o processo, apresentar prazos e promessas de título de posse. Os cidadãos passam a viver com esperança e confiança na administração pública, com a crença no trabalho. Interromper e recomeçar as atividades desvaloriza o Poder Público aos olhos da comunidade.

Prova disso foi a dificuldade da equipe técnica em conseguir obter sucesso para a realização dos cadastros socioeconômicos quando o trabalho retomou em 2018. A equipe se baseou nos cadastros realizados até 2015, quando o trabalho foi interrompido, para nortear as primeiras ações. Foram atualizados os cadastros dos moradores que se mantiveram na área e realizados cadastros de novos moradores.

Entretanto, a equipe técnica enfrentou muitos desafios para obter sucesso na conclusão dessa etapa. Apesar de várias tentativas de sensibilização dos participantes, com visitas à comunidade em dias e horários variados, bem como colocação de bilhetes na porta das casas, envio de cartas registradas pelos Correios e conversas, houve grande resistência dos sujeitos em participar do processo. Diante disso, um casal de moradores disponibilizou sua moradia para a realização de plantões sociais da equipe técnica. As reuniões foram amplamente divulgadas com informativos entregues nas moradias e colados nos postes da Rua Augusto Alves, visando alcançar todos os interessados no processo de regularização fundiária da área.

As reuniões aconteceram em dias e horários variados para abarcar o maior número de moradores, pois a maioria trabalhava fora de casa. Apesar de muita contestação por conta de o cadastro estar sendo realizado novamente pela Prefeitura, o que ocasionou a necessidade de intervenção e poder de convencimento da equipe técnica, as reuniões se tornaram proveitosas, e os moradores aceitaram participar do processo. Ademais, alguns moradores apresentaram receio em responder o cadastro com medo de perder a moradia.

Foto 05 - Informativo afixado no poste da Rua Augusto Alves para realização de cadastro socioeconômico e entrega de documentação dos concessionários



Fonte: Processo Administrativo n.º 005052/1993.

Foto 06 - Plantão social para realização de cadastro socioeconômico, na residência de um casal de moradores, na Rua Augusto Alves



Fonte: Processo Administrativo n.º 005052/1993.

Um dos dificultadores mais marcantes nessa etapa foi a falta de uma associação de moradores ativa. A entidade tem papel fundamental na intermediação comunidade/poder público, principalmente no trabalho de regularização fundiária de uma área. No caso do Grajaú, a associação foi muito ativa no passado, destacando-se pela iniciativa e presença forte diante dos órgãos públicos, e muitos dos serviços do bairro foram conquistas da entidade. A equipe técnica da EMCASA sentiu muito a falta de apoio e atuação conjunta de representantes do bairro.

É sabido que o processo de regularização fundiária é custoso e as administrações municipais têm dificuldades de lidar com essas despesas, o que pode acabar atrasando as atividades e procedimentos ou até mesmo interromper os projetos. Fernandes (2011) aponta que a política de regularização fundiária plena é um processo caro e, geralmente, depende de investimentos nacionais e municipais, sendo que deveriam ser pensadas para serem mais autossustentáveis.

Fotos 07 e 08 - Equipe social realizando cadastro socioeconômico durante o dia na
Rua Augusto Alves



Fonte: Processo Administrativo n.º 005052/1993.

Além da dificuldade física de acesso a alguns lotes, devido ao tráfico de drogas e usuários nos locais, a equipe técnica trabalhou com a planta aprovada em 2014, o que ocasionou problemas de identificação dos lotes, visto que a área foi alterada por novas construções. A demora na coleta de assinaturas dos concessionários e do prefeito nos documentos foi outro ponto que protelou o

processo, além da morosidade no trâmite pela Procuradoria Geral do Município para chancela dos documentos.

Entretanto, a questão que mais atrasou a conclusão do processo foi a falta de documentação pela maioria dos sujeitos da comunidade. Pessoas sem documentos e, em alguns casos, que nasceram ou se casaram em outro município foram encaminhadas aos órgãos responsáveis, o que demandou mais tempo para a vinda de certidões. Ademais, havia situações de separação de fato antigas, até com união estável posterior, em que a pessoa não tinha mais contato com o(a) ex-cônjuge.

O processo foi dividido em 03 (três) etapas. Na primeira, os profissionais realizaram o cadastro socioeconômico dos ocupantes da área, bem como a coleta de documentos. Na segunda etapa, houve a confecção do Termo de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), com a coleta das assinaturas e do prefeito, a emissão das guias do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e o envio da documentação ao Cartório do 2º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Juiz de Fora. Na terceira e última etapa, houve a emissão das matrículas dos imóveis em nome dos concessionários e o Relatório Final de Avaliação e Monitoramento, quando foi realizada a pesquisa de satisfação e avaliação com os concessionários.

Foto 09 – Convite entregue aos moradores para o evento de entrega do registro cartorário



Foto 10 - Evento de entrega do registro cartorário averbado em nome dos concessionários



Fonte: Processo Administrativo n.º 005052/1993.

Foto 11 – Equipe de profissionais da EMCASA e Concessionários com o título em mãos



Fonte: Processo Administrativo n.º 005052/1993.

Foto 12 - Matrícula individualizada com averbação em cartório

DOMARCA DE JUIZ DE FORA		REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL		ESTADO DE MINAS GERAIS	
MATRÍCULA		CARTÓRIO DO 2º OFÍCIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS		REGISTRO GERAL	
Nº 342484		FOURA 1		09 DE NOV 2018	
ANO Nº 2					
Lote 01, quadra C, com 61,63 m², no Bairro Grajaú, medindo 5,65 m de frente para o prolongamento da Rua Augusto Alves; 9,15 m de um lado confrontando com a Passagem 02; 13,50 m de outro lado confrontando com a lota 02, e 8,15 m nos fundos confrontando com a Passagem 02 (planta aprovada pela PUF sob nº 15, em 11.04.2012). PROPRIETÁRIA: PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, CNPJ 18.338.178/0001-02. PROCEDÊNCIA: Matrícula 40.436 (PROTOCOLO 89.391 DE 11/09/2012). ENCOLMENTOS: 8912,94. TAXA DE FISCALIZAÇÃO JUDICIÁRIA: R\$4,39. TOTAL: R\$19,35. A Oficial (20), <i>[assinatura]</i>					
V 1	09 de novembro de 2018 (PROTOCOLO 110912 DE 16/10/2018) - ATO DE OFÍCIO). RETIFICAÇÃO DE DENOMINAÇÃO. Por este ato fica retificado para MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA o nome que constou como PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. ISENTO DE ENCOLIMENTOS, NOS TERMOS DO ART. 14, INCISO III, DA LEI 15.424/04. SELO DE CONSULTA CKL/061075. CÓDIGO DE SEGURANÇA 0792-5119-1354-1740. CÓDIGO 1 = 4135-0. A Oficial (20), <i>[assinatura]</i>				
1 2	09 de novembro de 2018 (PROTOCOLO 110912 DE 16/10/2018). CONCESSÃO DE USO. CONCESSIONÁRIO(A) (S): HAROLDO FONTES, CI M-6.274.333, SSP/MG, CPF 866.157.406-92, brasileiro, aposentado, solteiro, residente nesta cidade. CONCEDENTE: MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA, C.N.P.J. - 18.338.178/0001-02, com sede nesta cidade. FORMA DO TÍTULO: termo de Concessão de Uso datado de 15/06/2018, arquivado. VALOR: R\$9.552,00 (nove mil e quinhentos e cinquenta e dois reais). VALOR FISCAL: R\$9.552,00 (INSCRIÇÃO PUF 044.872/031). ISENTO DE ENCOLIMENTOS E TAXAS NOS TERMOS DO ART. 20, VI, DA LEI 15.424/04. SELO DE CONSULTA CKL/061075. CÓDIGO DE SEGURANÇA 0792-5119-1354-1740. CÓDIGO 1 = 4135-0. A Oficial (20), <i>[assinatura]</i>				
V 3	09 de novembro de 2018 (PROTOCOLO 110912 DE 16/10/2018). CONDIÇÃO. De acordo com o Termo de Concessão de Uso o terreno objeto da concessão destina-se, exclusivamente, para fins de moradia do(s) concessionário(s) e seus familiares, vedada sua transferência pelo prazo de 8 anos, a contar de 15/06/2018, findo o qual o(s) concessionário(s) poderá(ão) transferir a concessão de uso, respeitando o direito de preferência do Município para reaver a área concedida (§ único do artigo 2º da Lei Municipal 11.766 de 14 de maio de 2009). ISENTO DE ENCOLIMENTOS E TAXAS NOS TERMOS DO ART. 20, VI, DA LEI 15.424/04. SELO DE CONSULTA CKL/061075. CÓDIGO DE SEGURANÇA 0792-5119-1354-1740. CÓDIGO 1 = 4135-0. A Oficial (20), <i>[assinatura]</i>				
PODER JUDICIÁRIO - TJMG CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA 2º Ofício de Registro de Imóveis de Juiz de Fora Selo Eletrônico Nº CKL61083 Cód. Seg.: 6046.1239.4943.5038 Protocolo Nº 115912 - criado em 16/10/2018 Quantidade de Atas Praticadas: 001 - data: 09/11/2018 Emissão: R\$ 0,00 + Taxa: R\$ 0,00 = Valor Final: R\$ 0,00 Consulte a validade deste Selo no site: https://selos.tjmg.jus.br/		CARTÓRIO DO 2º OFÍCIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS DE JUIZ DE FORA O DOCUMENTO ATUALIZADO DO QUAL SE ORIGINOU A PRESENTE REPRODUÇÃO, SE ENCHA ARQUIVADO NESTE CARTÓRIO DO 2º OFÍCIO DE JUIZ DE FORA, em 09 de Novembro de 2018.		VERSO DA FOLHA EM BRANCO CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS DE JUIZ DE FORA SELO ELETRÔNICO Nº: CKL61075 Cód. Seg.: 0792.5119.1354.1740 Protocolo Nº 110912 - 16/10/2018 Valor Final: R\$ 0,00 + Taxa: R\$ 0,00 = Valor Final: R\$ 0,00 Consulte a validade deste Selo no site: https://selos.tjmg.jus.br/	

Fonte: Processo Administrativo n.º 005052/1993.

A entrega dos títulos de posse aconteceu no dia 19 de maio de 2019, na Escola Municipal Murilo Mendes, no próprio bairro Grajaú, e contou com a presença de mais de 90% dos concessionários. Durante o evento, eles responderam uma pesquisa de satisfação e avaliação sobre o trabalho de regularização fundiária e receberam das mãos do prefeito da época e da equipe técnica da EMCASA a matrícula atualizada com a averbação da Concessão de Direito Real de Uso no nome de cada morador.

A seguir, no próximo tópico, será feita breve apresentação dos contemplados e sua forma de enxergar todo o processo. Trabalhar-se-á com as informações coletadas na pesquisa realizada pela equipe técnica da EMCASA com os concessionários e que avaliou o grau de satisfação da população beneficiada. Sob a perspectiva dos moradores, a partir de suas experiências, vivências e consciências em relação ao processo de regularização fundiária, visa-se compreender o impacto do título de posse na vida de um cidadão.

3.1.3 Sobre a permanência dos moradores depois da regularização da área

O sentimento de pertencimento ao território onde habitamos é vital para todo ser humano. A história de uma comunidade é escrita pelas experiências e vivências de cada sujeito que compõe o grupo social. Em uma comunidade como a da Rua Augusto Alves, que viveu sob o fantasma da insegurança da terra por mais de quatro décadas, receber o título de posse representa mais do que a conquista da casa própria, é o reconhecimento do poder público do pertencimento de cada cidadão àquele território.

Prova disso é que, após quatro anos e três meses da entrega dos títulos, quase 70% dos concessionários ainda residem em suas moradias, sendo que outros 10% faleceram. A pesquisadora retornou à Rua Augusto Alves em agosto de 2023 para verificar se os concessionários ainda residem no local e tentar aplicar uma nova pesquisa. A ideia era entrevistar os mesmos moradores e verificar se algo mudou em relação à área e a forma de enxergarem o processo de regularização fundiária após o recebimento do título, em comparação ao questionário respondido em 2019.

A pesquisadora visitou a área acompanhada do ex-presidente da Associação de Moradores do bairro Grajaú, Antônio Paulo da Silva Bocardi, conhecido como Totonho, que esteve à frente da entidade por mais de 30 anos, sendo seu primeiro mandato em julho de 1982. O reencontro com alguns concessionários foi positivo, e a maioria das pessoas se mostrou receptiva. Alguns entenderam o motivo da visita, outros ficaram confusos, pois ainda relacionavam a pesquisadora ao cargo ocupado anteriormente, de assessora jurídica da EMCASA. Alguns também não conseguiram compreender o trabalho realizado na Universidade Federal de Juiz de Fora, apesar de várias tentativas de explicação.

Antes de a pesquisadora explicar sobre a pesquisa de campo, alguns moradores já afirmaram que não responderiam nada formalmente. A pesquisadora percebeu um receio por parte dos moradores até mesmo em conversar, demonstrando insegurança de perderem o título. A pesquisadora, então, explicou que o objetivo da pesquisa é estudar se a regularização fundiária é um instrumento jurídico eficiente e se produz benefícios para os concessionários e para toda a cidade. O trabalho pode estimular políticas públicas de habitação de interesse social no Município para que novas áreas sejam regularizadas e mais pessoas sejam contempladas com o título. Mesmo assim, não houve convencimento para participarem da pesquisa. Eles aceitaram responder, apenas, quais concessionários ainda residem na Augusto Alves, porém não souberam identificar todos pelo nome.

Por sugestão do ex-presidente da Associação, o levantamento dos moradores residentes na área foi feito, então, com o auxílio da agente de saúde Meiriângela Siconelli de Azevedo Franco, da Unidade Básica de Saúde (UBS) do bairro Grajaú, vinculada à Secretaria de Saúde da Prefeitura de Juiz de Fora. A servidora trabalha há 23 anos na UBS, conhece bem os moradores, pois realiza visitas domiciliares, e poderia informar a situação atual de cada concessionário.

Das 57 moradias regularizadas, 44 estão ocupadas pelos concessionários, o que corresponde a quase 80% das moradias habitadas por seus donos, e 13 não estão ocupadas pelos beneficiados. Destas, cinco moradias estão fechadas/desocupadas, quatro estão alugadas para terceiros e três ocupadas por herdeiros. Dos 78 concessionários que receberam o título, 52 moram na mesma moradia, o que representa quase 70% dos concessionários residindo no mesmo local. Entretanto, 18 não moram mais na área e oito concessionários faleceram.

Esses números confirmam que, nesse caso, a regularização fundiária foi fundamental para fixar a grande maioria dos moradores na área. Durante a conversa com concessionários, a pesquisadora percebeu o desejo de se manterem na comunidade. Ressalte-se que foi relatado que uns poucos concessionários venderam suas moradias, mas retornaram para a comunidade porque não se adaptaram no novo local ou porque o comprador não pagou a dívida contratual.

O cadastro socioeconômico¹⁰ das 57 famílias, totalizando 163 pessoas, realizado em 2018 e 2019, definiu o perfil da comunidade regularizada da Augusto Alves. Como a maioria ainda vive na comunidade, provavelmente houve pouca alteração nos dados coletados à época. Em 2019, a maioria das famílias eram compostas por dois membros (24,56%), seguidas de pessoas residindo sozinhas (22,81%), 10,53% de famílias com cinco pessoas e 3,5% de famílias com sete e oito membros.

Do total de 163 pessoas na comunidade, havia o predomínio de mulheres, somando 97 (59,51%). Destas, 71,93% eram as chefes da família, 49,12% tinham mais de 60 anos, e 31,58% eram solteiras. A maioria das matriarcas não trabalhavam fora de casa (52,63%). Das que estavam inseridas no mercado de trabalho, 62,96% trabalhavam com carteira assinada.

¹⁰ Os cadastros socioeconômicos das 57 famílias contempladas com o título de posse estão anexados no processo administrativo n.º 005052/1993.

Foi constatado um percentual alto de pessoas, na comunidade, sem o ensino fundamental completo (23,31%). Os analfabetos somavam 6,75% nessa comunidade, e 5,52% com o ensino superior completo ou em curso. Em relação ao estado civil, quase 60% das pessoas se declararam solteiras, seguidas de 22,70% casados. As demais eram divorciadas ou viúvas.

Um dado que chamou a atenção foi o número de pessoas que não trabalhavam, somando 67,48% dos membros da comunidade. Dos 32,52% dos trabalhadores, a maioria estava inserida no mercado formal, sendo 58,49% com carteira assinada. Os demais trabalhavam na informalidade. O meio de transporte mais usado era o ônibus, por 85% das pessoas.

A renda familiar média prevalecente entre os moradores (52,63%) da Augusto Alves era de um a três salários mínimos em 2019, sendo considerados como rendimentos financeiros pensão, Benefício de Prestação Continuada (BPC), aposentadoria e Bolsa Família. As famílias com renda superior a três salários mínimos totalizaram 19,30%, e 1,75% declarou renda zero. A maioria declarou que possuía renda fixa (70,18%), e o restante afirmou que a renda era variável mês a mês. Em 2019, 62,22% das pessoas eram aposentadas; 20%, pensionistas; 8,89%, beneficiárias do BPC; e 8,89% recebiam Bolsa Família.

A comunidade possuía 14,04% de pessoas com deficiências, e 61,40% dos entrevistados declararam que tinham familiar com algum tipo de doença crônica. Um dado interessante foi que 100% afirmaram que não possuíam filhas menores de 17 anos grávidas ou com filhos.

Esses dados retrataram uma comunidade predominante de mulheres, sendo a maioria chefes de família e donas de casa integrantes da terceira idade. Esse perfil deve ser considerado para pensar a manutenção de grande parte dos concessionários residentes na Rua Augusto Alves.

Já a pesquisa¹¹ aplicada em 2019, após a entrega dos títulos de posse, aponta as percepções de cada concessionário sobre o território onde habita e sobre o processo de regularização fundiária. As falas dos sujeitos sociais retratam a percepção de sua realidade social. Das 57 famílias, 38 responderam à pesquisa, alcançando 66,67% dos concessionários.

¹¹ Os resultados da Pesquisa de Satisfação e Avaliação constam do Relatório Final da regularização fundiária na Rua Augusto Alves, no bairro Grajaú, produzido pela equipe técnica da EMCASA, apresentado à Prefeitura de Juiz de Fora e anexado ao processo administrativo n.º 005052/1993.

A pesquisa foi elaborada com 22 perguntas fechadas e abertas, e os aspectos avaliados incluíram o grau de satisfação com o atendimento dos serviços básicos e com o trabalho executado pela Prefeitura e EMCASA para a efetivação do processo de regularização fundiária. O questionário incluiu, ainda, espaço para críticas, sugestões e depoimentos.

Em relação aos serviços sociais públicos na área e no entorno, 80,70% disseram que não utilizam o Centro de Referência de Assistência Social (Cras). Dos 19,30% que frequentam o Cras, só 9% demonstraram insatisfação com o equipamento, que, pela pesquisa, possui qualidade no atendimento à comunidade. A creche do bairro é pouco utilizada pelos concessionários da Rua Augusto Alves, e somente 13,15% souberam avaliar, sendo que 5,26% se consideraram muito satisfeitos com o equipamento.

A escola do bairro foi bem avaliada pelos entrevistados, sendo que 44,74% responderam que estavam satisfeitos ou muito satisfeitos com os serviços ofertados. Quase a totalidade dos entrevistados utilizam ou já utilizaram a Unidade Básica de Saúde do Grajaú (92,98%), e, destes, 43,40% se mostraram satisfeitos ou muito satisfeitos com os serviços de saúde.

O transporte público é muito usado pelos concessionários, conforme dados do cadastro socioeconômico, e mais de 50% avaliaram o serviço como satisfatório. A coleta de lixo também teve boa avaliação, sendo que 97,47% aprovaram o serviço. O saneamento básico foi aprovado por 84,21% dos entrevistados. A segurança pública no bairro ficou com avaliação negativa por 55,26% dos que responderam à pesquisa.

Foi avaliada, ainda, a qualidade de vida na área e no entorno, com 81,59% de satisfação, bem como o comércio na região do Grajaú, que recebeu 57,89% de aprovação. Outrossim, 63,16% dos entrevistados não avaliaram o tópico associação de moradores. A relação com a vizinhança foi outro indicador presente na pesquisa, e 81,58% das pessoas estavam satisfeitas ou muito satisfeitas com seus vizinhos.

O processo de regularização fundiária realizada pelo Município, através da EMCASA, foi reconhecido por 97,37% dos concessionários, sendo que 97,37% também classificaram o trabalho como positivo. Do total, 92,11% reconheceram a contribuição do Poder Público para a realização do trabalho. Os moradores (92,11%) consideraram importantes as reuniões realizadas para esclarecimentos sobre o

processo, e 80,56% entenderam como satisfatórios os conteúdos abordados nos encontros.

A pergunta sobre a contribuição do trabalho de regularização fundiária como solução para a moradia foi respondida como sim por 97,37%, e somente 2,63% apontaram que a solução foi parcial. Entretanto, 100% dos entrevistados entenderam que a regularização fundiária contribuiu para a valorização do seu imóvel, emergindo falas como “segurança de ter o seu imóvel” e “tranquilidade para a família”.

De forma unânime, os entrevistados reconheceram como positivo o significado do Termo de Concessão em suas vidas. Entretanto, demonstraram grande insatisfação com a cláusula do termo de posse que proíbe a venda do imóvel durante os primeiros oito anos após a Concessão de Uso e alegaram que pagam o Imposto Predial Territorial e Urbano (IPTU) há muitos anos.

Através do questionário, da pesquisa e do contato pessoal da pesquisadora com os sujeitos sociais que integram a área da Rua Augusto Alves, percebe-se que são pessoas com certo nível de conhecimento de seus direitos e de senso crítico sobre as questões relacionadas a sua moradia e sua comunidade. Apesar de ser um grupo carente, dominado por mulheres acima dos 60 anos, de escolaridade mínima, em que a maioria das pessoas não trabalha, com remuneração média baixa, são cidadãos atentos ao entorno onde habitam.

Apesar de a regularização na área não ter sido plena, com atenção às demais questões, como ambiental, econômica, cultural e de lazer, a área já era servida por uma infraestrutura básica, o que não causou prejuízo considerável aos moradores. O diálogo com a comunidade foi proveitoso e pacífico, inclusive com intervenções do jurídico e do serviço social em questões transversais dos concessionários, e as famílias criaram um vínculo positivo com a equipe técnica da EMCASA.

Os moradores, atualmente, estão desamparados em relação à associação de moradores e sem representatividade local junto aos poderes públicos. Apesar de os concessionários terem avaliado, de forma geral, como positiva a infraestrutura do seu entorno, com serviços básicos como água, esgoto, transporte, escola e posto de saúde, o local ainda requer, como apontado na pesquisa, mais atenção do poder público, principalmente em relação à segurança pública, visto que mais de 60% dos entrevistados avaliaram como negativas as ações na área.

Portanto, a maioria das pessoas ainda habitam a área Augusto Alves, estão satisfeitas com seu título de posse, um sonho antigo que se realizou em 2019, e entendem que o local está bem servido por serviços básicos. Visitei a UBS do bairro, para o encontro com a servidora que auxiliou na localização dos concessionários, e percebi a organização do espaço. Apesar dos vários dificultadores enfrentados para a conclusão da regularização fundiária, e de várias tentativas de andamento do processo, hoje, a comunidade da Augusto Alves tem a segurança jurídica da posse, atendendo ao direito à moradia, insculpido no art. 6º da Carta Magna, e ao fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana.

4 CONCLUSÃO

Diante do cenário vivenciado no Brasil, desde a década de 1970, com a imposição de uma política liberal, faz-se urgente levantar o debate do direito à moradia das classes subalternas na sociedade capitalista. Inseridos em um sistema perverso, em que a terra é um bem expropriado e mercantilizado, o direito à moradia é negado aos sujeitos sociais à margem de um Estado criado pelo sistema e a serviço dele. Pelo fato de serem massacradas pelo desrespeito aos direitos sociais e pela falta de políticas públicas na área habitacional, faz-se mister lutar por ações que garantam às massas empobrecidas um mínimo de dignidade, segurança e reconhecimento.

O direito à moradia está inserido no direito à cidade, integrado por uma construção coletiva de direitos que perpassa pelas políticas públicas nas áreas econômica, social, política, cultura e ambiental. A ideia é a transformação da realidade social excludente através da luta pela efetividade dos direitos esculpidos no art. 6º da Constituição Federal de 1988 e da autonomia dos sujeitos sociais, criando formas de acesso à moradia digna para todos.

A produção do espaço no Brasil é a marca da precariedade das classes pobres. Os municípios possuem papel central na luta contra a crise urbana capitalista, com a efetivação do direito à moradia e aos demais direitos sociais, tendo como um dos instrumentos eficazes a regularização fundiária. O Estado tem a responsabilidade de ente promotor da redução das desigualdades e exclusão socioterritorial, maximizando a dignidade da pessoa humana. Desde o advento do Estatuto da Cidade, pós-Constituição Federal de 1988, houve a inovação jurídica trazida pelo Plano Diretor Municipal além da Lei n.º 11.977/2009 que instituem facilitadores na atuação dos municípios.

A regularização fundiária é imprescindível para a consolidação de uma sociedade urbana garantidora de condições mínimas existenciais e do direito à moradia digna para a população de baixa renda com segurança jurídica da posse. A regularização atua num cenário de exclusão socioespacial, contradições e conflitos de classes, tornando-se fundamental instrumento jurídico da política habitacional dos municípios. As Zonas Especiais de Interesse Social formam o arcabouço para nortear as políticas de habitação de interesse social dos municípios e garantir a proteção coletiva do interesse social.

Entretanto, a regularização há de ser plena, promover os serviços básicos e trazer, efetivamente, a moradia digna. Ao contrário do que preconiza a Lei 13.465/2017, o processo tem que abarcar o processo de urbanização e de serviços básicos. A titulação isolada produz uma visão estreita da dignidade da pessoa humana e não basta para garantir o direito à moradia digna.

Neste trabalho, partimos da pesquisa histórica sobre as origens da propriedade privada, do Estado e das crises capitalistas, perpassando pela expropriação e mercantilização da terra como causas fundantes da segregação socioterritorial das classes pobres. O sujeito social foi inserido nesta pesquisa a partir de sua trajetória de exploração e dominação, motivos pelos quais as classes subalternas trilharam um percurso de exclusão e desigualdade no Mundo Moderno.

Os estudos de Marx revelam que a exploração é a marca da sociedade capitalista, e o trabalho que diferencia o ser humano na sociedade capitalista é fonte de alienação. O desenvolvimento das forças produtivas, pelo sistema capitalista, em sua quarta rodada denominada de Quarta Revolução Industrial, vem impactando, especialmente, o mundo jurídico. Porém, o direito de propriedade se mantém como absoluto, individual e quase intocável, mesmo com as mudanças legislativas relacionadas aos direitos coletivos e à função social da propriedade.

Ressaltem-se o movimento europeu brutal de guerras e as expropriações de terras no Novo Mundo, a partir do século XVI, que afetaram drasticamente as populações mundiais. Nesse contexto do Estado Moderno, as questões da sociedade capitalista nascente asseveraram as mazelas da classe pobre e trabalhadora. O cenário não poderia ser diferente, visto que se trata de uma organização social baseada na acumulação de capital e na busca desenfreada pelo lucro.

O novo perfil de trabalhador, alçado à condição de homem livre, a partir do século XVI, foi jogado à sorte no mercado de trabalho, que não conseguiu absorver a grande quantidade de operários fabris. Soma-se a isso o fato de que os homens já eram livres e perderam suas terras e seus instrumentos de trabalho com o fim do sistema feudal.

A crise urbana alcançou todos os continentes do planeta, e os seres humanos tornaram-se um amontoado de gente atrás de um pedaço de terra para habitar com dignidade. A cidade cresce e se multiplica, e a periferia vai sendo

empurrada cada vez mais para o canto, longe da centralidade, onde acontecem, por exemplo, grandes eventos culturais e de lazer, pois o pobre é privado de quase tudo.

Resgatar o processo de regularização fundiária da Rua Augusto Alves permitiu ampliar o debate sobre o direito à moradia de classes excluídas do sistema capitalista, tendo como cenário a crise urbana descontrolada que assola o mundo e, especialmente, o Brasil, com particularidades típicas de país subdesenvolvido. Dar voz aos sujeitos sociais e analisar suas escolhas enriqueceu o trabalho e delineou o perfil da comunidade carente, que foi contemplada com o título de posse.

Apesar de os moradores não aceitarem responder a pesquisa proposta neste trabalho, o levantamento dos dados sobre os concessionários e suas moradias foi fundamental para comprovar que a regularização fundiária minimiza a rotatividade dos sujeitos sociais em áreas ilegais e reforça o vínculo pelo território. Ter o título de posse é um fator de manutenção dos concessionários em suas moradias, o que reduz os efeitos da crise urbana contemporânea.

Mesmo diante de um eminente retrocesso apontado pela Lei n.º 13.465/2017, o cenário atual traz uma perspectiva de exercício dos direitos sociais insculpidos no art. 6º da Carta Magna, ainda que nos marcos da sociedade capitalista e de luta pela habitação de qualidade para a população de baixa renda. A segurança jurídica deve ser garantida com o instrumento da posse, que prioriza a proteção dos mais vulneráveis, principalmente, contra o mercado imobiliário desregulado que alimenta a segregação e o tráfico de drogas.

As classes sociais reprimidas precisam ser inseridas na cidade legal, pois são seres humanos e sujeitos de direitos, com uma mudança na história das minorias excluídas. O desafio é coletivo, dos poderes públicos e de toda a sociedade. Faz-se premente mudar nosso olhar para o urbano e para o território, que não se vincula, necessariamente, à propriedade da terra, mas à sua apropriação e às formas como os grupos sociais habitam, transformam e contribuem para a cidade.

REFERÊNCIAS

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.** Porto Alegre: Revista de Direito da Cidade, v. 11, n. 2., ISSN 2317-7721, 2019.

_____. *et al.* **Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar.** São Paulo: Instituto Pólis, 2011.

ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. **Historicidade da propriedade privada capitalista e os cercamentos.** [S.l.]: Revista História: Debates e Tendências, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5335/hdtv.18n.3.8597>. Acesso em: 11 out. 2021.

_____. **O surgimento do “estado” e da “propriedade privada” na Idade Antiga e na Idade Média.** Rio de Janeiro: Passagens, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistapassagens/article/view/46090>. Acesso em: 19 dez. 2021.

ARONNE, Ricardo. **Propriedade e Domínio.** 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas Desperdiçadas.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 jul. 2019.

_____. **Decreto n.º 9310, de 15 de março de 2018.** Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 12 jul. 2019.

_____. **Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 15 de jul. 2019.

_____. **Lei n.º 9.811, de 27 de junho de 2000.** Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora. Disponível em: https://jflgis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000023630. Acesso em: 12 jul. 2019.

_____. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm. Acesso em: 12 jul. 2019.

_____. **Lei n.º 11.977, de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 12 jul. 2019.

_____. **Lei n.º 13.465 de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 12 jul. 2019.

_____. **Lei n.º 14.118, de 12 de janeiro de 2021.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis n.ºs 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, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei n.º 13.439, de 27 de abril de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm. Acesso em: 11 jul. 2022.

_____. **Lei Complementar n.º 82, de 03 de julho de 2018.** Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano e Territorial, o Sistema Municipal de Planejamento do Território e a revisão do PDP/JF de Juiz de Fora conforme o disposto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade e dá outras providências. Disponível em: https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000042423. Acesso em: 12 jul. 2019.

_____. **Lei Municipal n.º 11.766, de 14 de maio de 2009.** Dispõe sobre a concessão de uso, como Direito Real Resolúvel, das áreas públicas que menciona e dá outras providências. Disponível em: <https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000031395>. Acesso em: 08 ago 2021.

_____. **MP n.º 759, de 22 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 15 jul. 2019.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** 7ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CASTEL, Robert. **As transformações da questão social.** In: Wanderley *et al.* (Orgs). *Desigualdade e a Questão Social.* São Paulo: EDUC, 2000, pp. 235-264.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Regularização Fundiária:** Direito Fundamental na Política Urbana. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, v. 247, p. 139-155, 2008. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/41552>. Acesso em: 27 jul. 2019.

COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DUARTE, Cláudio R.; MELLO, Caio B. **Crise da cidade e fetiche do trabalho**. [S.l.]: [s.n.], 2001. Disponível em: <https://www.krisis.org/2001/crise-da-cidade-e-fetiche-do-trabalho/>. Acesso em: 24 abr. 2020.

ENGELS, Friedrich. **A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra**. Capítulo As grandes cidades. São Paulo: Boitempo, 2010.

FEDERICI, Silvia. **Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva**. São Paulo: Elefante, 2017.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

GOMEZ, André Villar. **Pesadelo high tech: a quarta revolução industrial e o fim do mundo que conhecemos**. [S.l.]: Revista Libertas, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/18524>. Acesso em: 24 mai. 2021.

GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes (a interpretação/aplicação do direito e os princípios)**. São Paulo: Malheiros, 2014.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. São Paulo: Lutas Sociais, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf. Acesso em: 14 set.2019.

_____. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyolas, 2013.

HIRSCH, Joachin; KANNANKULAM, John; WISSEL, Jens. **A teoria do Estado do “marxismo ocidental”. Gramsci, Althusser, Poulantzas e a chamada derivação do Estado**. Rio de Janeiro: Direito e Práxis, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/27761>. Acesso em: 05 out. 2021.

HOLZ, Sheila; MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. **Política de habitação social e o direito à moradia no Brasil**. Barcelona: [s.n.], 2008. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/158.htm>. Acesso em: 17 jul. 2019.

IANNI, Octavio. **Pensamento Social no Brasil**. São Paulo: EDUSC/ANPOCS, 2004. p. 103-121.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidades>.

KURZ, Robert. **A crise do sistema mundial produtor de mercadorias**. [S.l.]: [s.n.], 1991. Disponível em: <http://www.obeco-online.org/rkurz152.htm>. Acesso em: 27 abr. 2020.

_____. **A Guerra de Ordenamento Mundial - O Fim da Soberania e as Metamorfoses do Imperialismo na Era da Globalização**. Bad Honnef: Horlemann Verlag, 2003.

_____. **O mito da produtividade**. [S.l.: s.n.], 1996. Disponível em: www.obenline.org/rkurz1.htm. Acesso em: 27 abr. 2020.

_____. **Seres humanos não rentáveis**. [S.l.: s.n.], 2006. Disponível em: www.obeco-online.org/rkurz254.htm. Acesso em: 27 abr. 2020.

LIMA, A. N. V.; RODRIGUES, H. C. F.; CASIMIRO, L. M. S. M. de; FONTES, M. L. P.; SANTORO, P. F.; ROMEIRO, P. S. Dossiê ZEIS: Introdução. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 9, n. 16, p. 9-18, 2023. DOI: 10.55663. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/875>. Acesso em: 7 set. 2023.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Petrópolis: Vozes, 1994.

MALMESBURY, Thomas Hobbes de. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. [S.l.: s.n.], [1651?].

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MASCARO, Allyson Leandro. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MEDINA JR, Flávio; DINIZ, Ana Paula Santos. **A efetividade das políticas públicas de proteção à população de baixa renda**: um estudo da regularização fundiária. Pará de Minas: SynThesis Revista Digital, 2014. Disponível em: <http://periodicos.fapam.edu.br/index.php/synthesis/article/view/79>. Acesso em: 15 jul. 2019.

MENEGAT, Elizete. **A periferia é o limite**: notas sobre a crise do modelo ocidental de urbanização. São Paulo: Cadernos Metrópole, 2005. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8801>. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. **Crise Urbana na Atualidade**: Indagações a partir do fenômeno da concentração espacial dos pobres em assentamentos ilegais. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales, 2009. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/formacion-virtual/20130717030829/10mene.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

_____. **Ordem mundial moderna, território e campo de extermínio**. 2019. No prelo.

NETO, Helmut Steinwascher. **Origem e espécies de propriedade no direito romano**. [S.l.]: Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, 2007. Disponível em: <https://sumarios.org/artigo/origem-e-esp%C3%A9cies-de-propriedade-no-direito-romano>. Acesso em: 19 dez. 2021.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao Estudo do Método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

OLIVEIRA, Ednéia A. **A funcionalidade da política social e os limites da emancipação humana na ordem do capital**. Brasília: Revista Ser Social, 2015. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/13436. Acesso em: 29 out. 2021.

PAZELLO, Ricardo Prestes. **Acumulação originária do capital e direito**. Brasília: InSURgência, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/19044>. Acesso em: 30 ago. 2021.

PETRELLA, Guilherme Moreira; PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. **Os fantasmas se divertem: propriedade privada, expropriação e interdição ao direito à cidade**. Rio de Janeiro: Direito e Práxis, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/48291>. Acesso em: 28 mai. 2021.

PINHO, Rui Rebello. **Evolução da Propriedade Privada**. [S.l.]: Justitia, 1958. Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/705www.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2022.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina**. Bueno Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil**. 28ª ed., vol. 5. São Paulo: Saraiva, 2003.

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

SCHONARDIE, Elenise Felzke. **A concretização dos direitos humanos e a questão dos aglomerados subnormais nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Revista de Direito da Cidade/UERJ, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/27166>. Acesso em: 16 jul. 2019.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. 2ª ed. **A função social da terra**. Curitiba: Arte & Letra, 2021.

SOUZA FILHO, Rodrigo de; GURGEL, Cláudio. **Gestão Democrática e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2016.

TELLES, Vera da Silva. **A nova questão social brasileira: ou como as figuras do nosso atraso viraram símbolo da nossa modernidade**. Salvador: Caderno CRH, n. 30/31, p. 85-110, 1999.

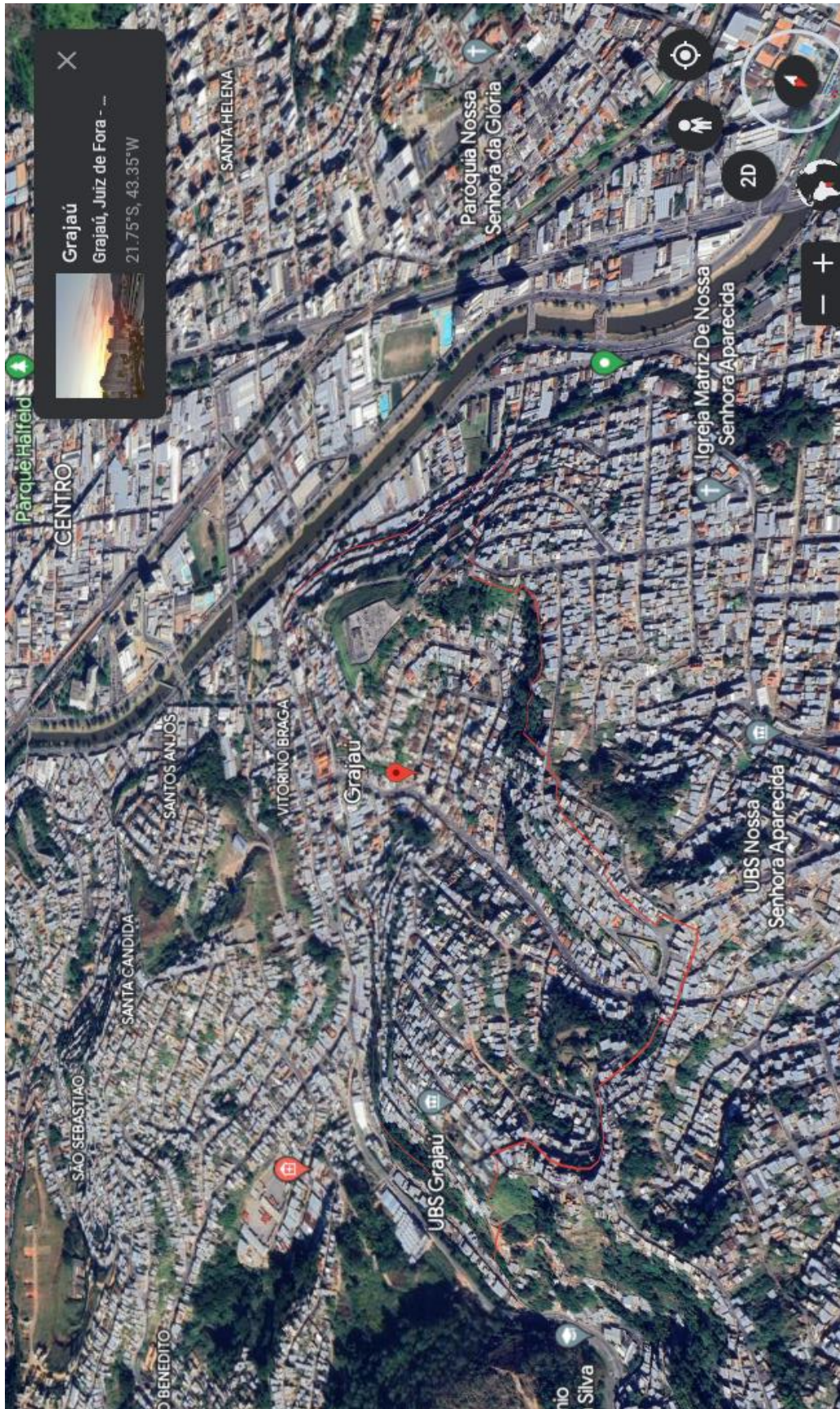
UN-HABITAT. **The Challenge of Slums**: Global Report on Human Settlements 2003. London: Earthscan, 2003.

VALLE, Cristiane Nasser do. **Cidades médias e crise urbana**: um estudo a partir do crescimento dos aglomerados de exclusão em Juiz de Fora. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **A questão Social no contexto da globalização**: o caso latino-americano e caribenho. In: Wanderley *et al.* (orgs.). *Desigualdade e a Questão Social*. São Paulo: EDUC, 1997.

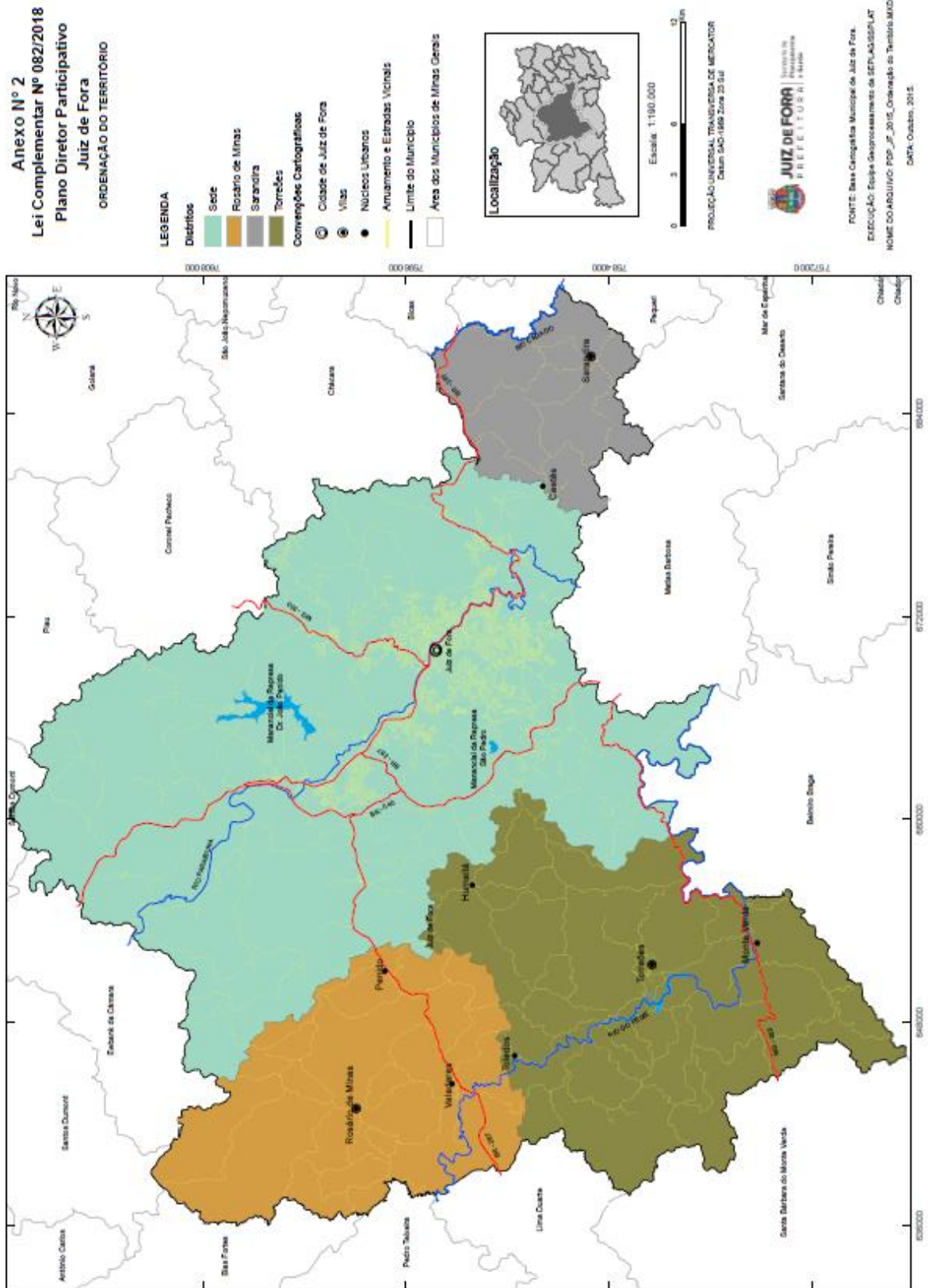
ANEXOS

Mapa 02 - Localização do bairro Grajaú



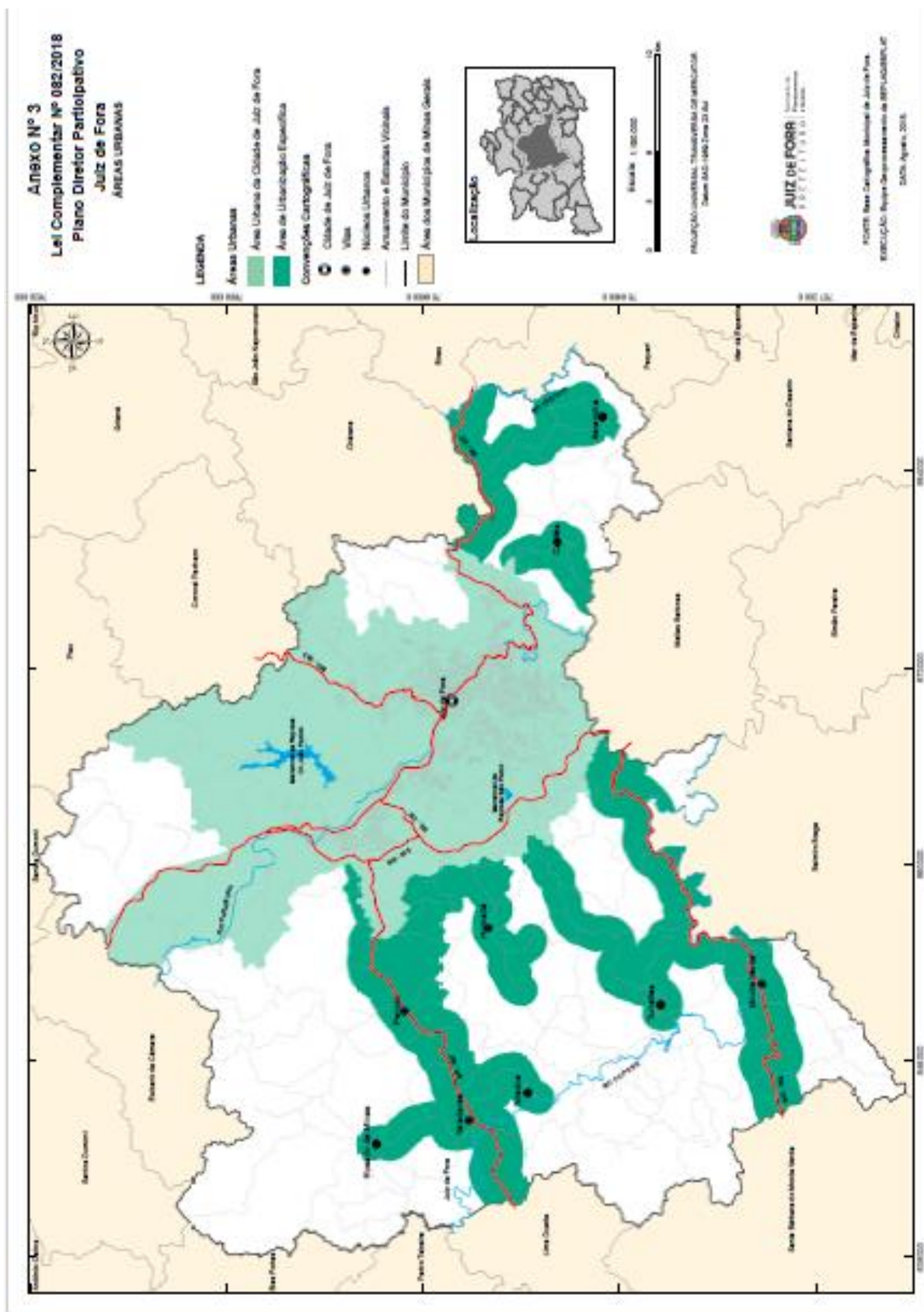
Fonte: Google Earth (2023).

Mapa 04 – Ordenação do território do Município de Juiz de Fora/MG



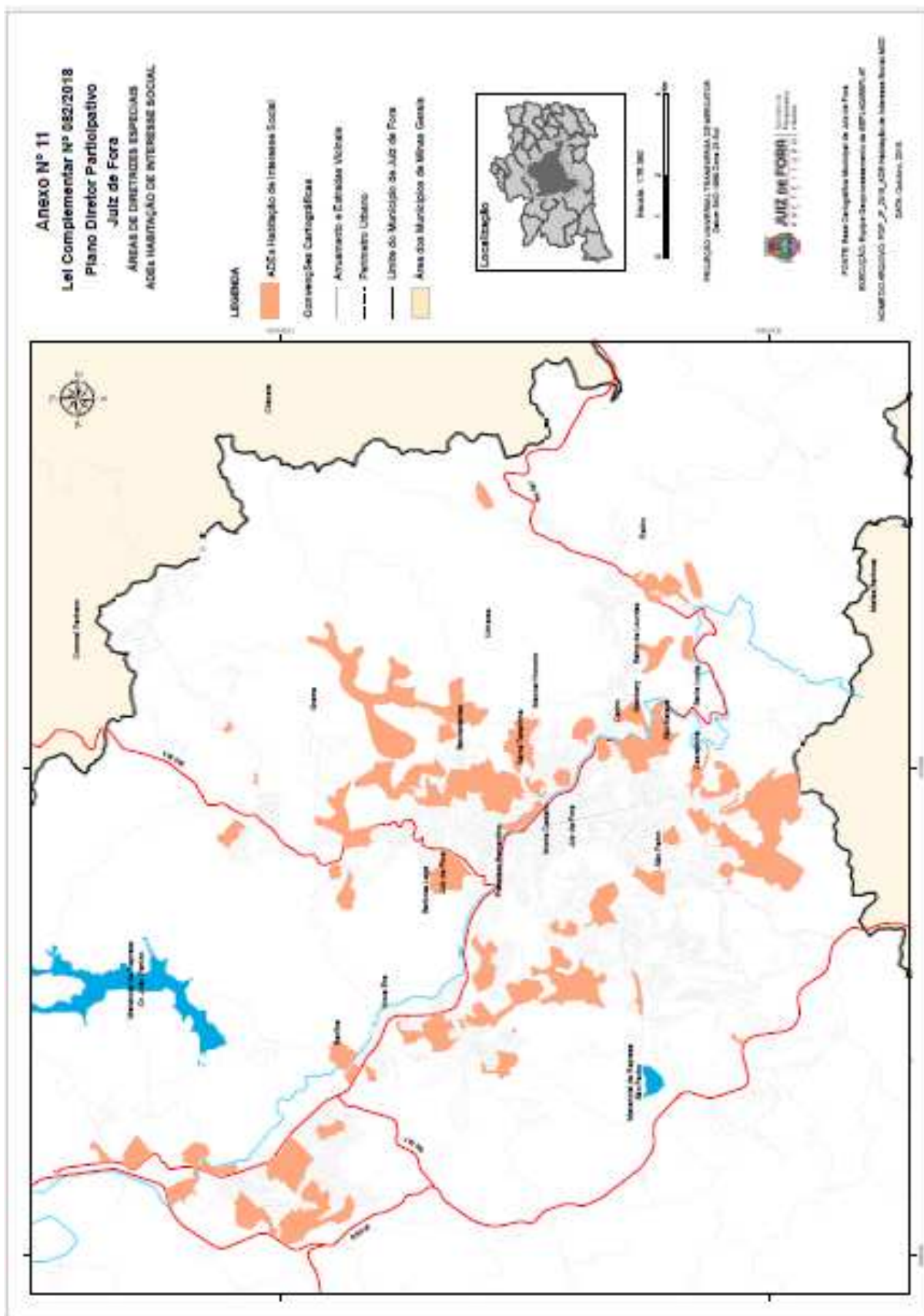
Fonte: Lei Complementar n.º 082/2018 - Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora.

Mapa 05 – Áreas urbanas do Município de Juiz de Fora



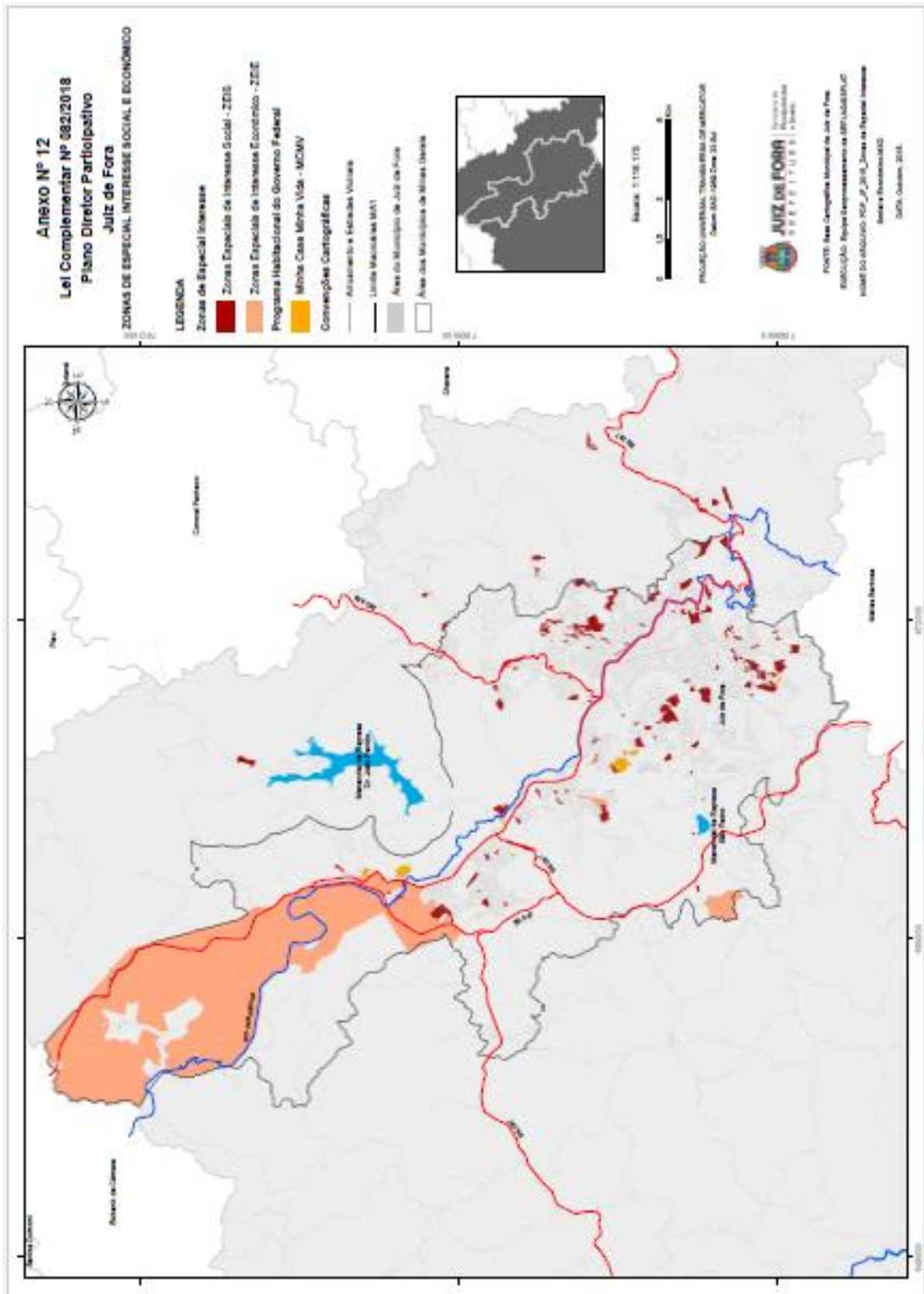
Fonte: Lei Complementar n.º 082/2018 - Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora.

Mapa 06 – ADEs Habitação de Interesse Social



Fonte: Lei Complementar n.º 082/2018 - Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora.

Mapa 07 – Zonas de Especial Interesse Social e Econômico



Fonte: Lei Complementar n.º 082/2018 - Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora.