

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE - UFF  
ICM – INSTITUTO DE CIÊNCIAS DE MACAÉ  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

BRUNA CRISOSTOMO DE ALMEIDA

**A (IN)ALCANÇABILIDADE SOCIAL DAS MEDIDAS NORMATIVAS DE  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

Macaé/RJ  
2018

BRUNA CRISOSTOMO DE ALMEIDA

**A (IN)ALCANÇABILIDADE SOCIAL DAS MEDIDAS NORMATIVAS DE  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado ao curso de Bacharelado em  
Direito, como requisito parcial para  
conclusão do curso.

Orientadora:  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andreza Aparecia Franco Câmara

Macaé/RJ  
2018

Ficha catalográfica automática - SDC/BMAC

A447( Almeida, Bruna Crisostomo de  
A (in)alcançabilidade das medidas normativas de  
regularização fundiária urbana / Bruna Crisostomo de  
Almeida ; Andreza Aparecida Franco Câmara, orientadora.  
Macaé, 2018.  
51 f.  
  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -  
Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências da  
Sociedade, Macaé, 2018.  
  
1. Regularização Fundiária. 2. Neoliberalismo. 3. Direito  
de Laje. 4. Usucapião Extrajudicial. 5. Produção  
intelectual. I. Título II. Câmara, Andreza Aparecida Franco,  
orientadora. III. Universidade Federal Fluminense. Instituto  
de Ciências da Sociedade. Departamento de Direito.

CDD -

Bibliotecária responsável: Fernanda Nascimento Silva - CRB7/6459

BRUNA CRISOSTOMO DE ALMEIDA

**DESENVOLVIMENTO PARA QUEM? A (IN)ALCANÇABILIDADE SOCIAL DAS  
MEDIDAS NORMATIVAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado ao curso de Bacharelado em  
Direito, como requisito parcial para  
conclusão do curso.

Aprovada em, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andreza Aparecia Franco Câmara – Universidade Federal Fluminense

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Fernanda Andrade Almeida – Universidade Federal Fluminense

---

Prof. Me. Eduardo Castelo Branco e Silva – Universidade Federal Fluminense

Macaé/RJ  
2018

## RESUMO

A realidade urbano-social brasileira apresenta muitos problemas envolvendo o acesso à moradia e ocupação ilegal (MARICATO, 2015). Muitos desses decorrem em parte do desinteresse do poder público em promover garantias e políticas sociais. Todavia, ocorre um acirramento dessas causas devido aos processos de globalização e urbanização que, em conjunto com medidas neoliberais, utilizam de mecanismos públicos e privados para reger os padrões de uso e ocupação do solo excludentes. No decorrer dos anos, surgiram instrumentos de regularização fundiária dessas áreas urbanas. Vinculados às políticas públicas, conseguiram obter algum efeito positivo, mas quando dissociados a essas, poucos avanços sociais foram obtidos. A Lei nº. 13.465/2017 é um exemplo de medidas implementadas debaixo para cima, sem a participação social sobre a regularização fundiária. Este aparato normativo instituiu o direito real de laje e apresentou novidades em relação à usucapião administrativo. Nesse sentido, a presente investigação parte da hipótese de que tais instrumentos podem auxiliar num processo de democratização do país, mas ainda apresentam uma série de desafios para o alcance de seus objetivos sociais. Para esse trabalho foi realizada revisão de literatura e análise legislativa.

**Palavras-chave:** Regularização Fundiária. Globalização. Neoliberalismo. Direito de Laje. Usucapião Extrajudicial.

## ABSTRACT

The urban-socially advanced reality, the search for occupation and illegal occupation (MARICATO, 2015). Emphasize the lack of intervention of the public power to promote social policies and guarantees. However, there is a deepening of the causes due to the processes of globalization and urbanization that, together, take neoliberal measures, use the means of payment and the benefits to the patterns of use and occupation of the soil excluding. Over the years, land regularization instruments have emerged in urban areas. Bound to the public policies, being able to become a little more positive, but when dissociated to these, small social advances were conquered. Law no. 13,465 / 2017 is an example of measures implemented above, without social participation on land regularization. This normative apparatus instituted the real right of lae and the last one in relation to the administrative usucapião. In this sense, the present investigation is based on the evolution of the democratization process of the country, but still presents a series of challenges for the achievement of its social objectives. This study is the review of legislative literature and analysis.

Keywords: Land tenure regulation. Globalization Neoliberalism. Slab Right. Usucapião Extrajudicial.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ANADEP	Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos
APSM	Ação de Produção Social e Moradia
BNH	Banco Nacional da Habitação
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
MCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCS	Programa Crédito Solidário
PNDU	Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
Reurb-E	Regularização Fundiária Urbana Interesse Específico
Reurb-S	Regularização Fundiária Urbana Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo I: As contradições sociais do capitalismo e dos processos de globalização e urbanização das cidades brasileiras.....</b>	<b>8</b>
1.1 Brasil nas últimas décadas: busca pelo desenvolvimento mais igualitário ou apenas mais do mesmo?.....	21
1.2 Fragmentação e Desterritorialização do Espaço Urbano: a crise do capitalismo e a sociedade das (in)certezas .....	25
<b>Capítulo II: Atualização do atraso: a implementação de medidas desejadas pela sociedade, mas não para servir o social .....</b>	<b>29</b>
2.1 Direito de Laje: do reconhecimento judicial à problemática da (in)alcançabilidade social .....	33
2.2 Usucapião extrajudicial: uma busca pela desjudicialização, mas de difícil acesso para parte da população .....	40
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>44</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>46</b>



## INTRODUÇÃO

A produção capitalista do espaço é um processo histórico (HARVEY, 2012). Até o século XX, o planejamento urbano modernista, que teve seu maior reconhecimento durante o estado de bem-estar social, influenciava no crescimento das cidades dos países capitalistas. Essa matriz, nos países capitalistas periféricos, não foi capaz de incluir a sociedade de forma hegemônica, fragmentando esses locais em partes legais e ilegais.

Após esse século, as cidades passaram por modificações devido a ascensão do capitalismo neoliberal, da globalização e da urbanização. Esses processos agressivos foram marcados pela exclusão social, gentrificação e a mercantilização das cidades.

Esse conjunto influi para que o capital, principalmente os de incorporação imobiliária, de construções e edificações, de infraestrutura e financeiro imobiliário, influenciassem na construção de modelos de cidades que suprissem as suas próprias demandas.

Apesar dos países terem vivido um aparente crescimento econômico, isso ocorreu por meio da exploração de trabalho, enfraquecendo o domínio dos sindicatos, mitigando direitos trabalhistas, ou seja, as questões sociais não tinham protagonismo.

O capital adentrou na estruturação das cidades que, até mesmo o Estado, que deveria possuir responsabilidade social e visar suprir as desigualdades, se tornou mais um instrumento do capital para alcançar seus objetos.

O processo de urbanização levou muitas pessoas a migrarem para os centros urbanos em busca de melhores condições de vida. Como o mercado imobiliário formal era inacessível, as pessoas buscaram áreas onde este mercado não estava presente, ocupando, assim, áreas periféricas.

As políticas urbanas não eram aplicadas à toda cidade, mas somente à cidade legal. A cidade ilegal era (é ainda) desconhecida pelo Poder Público e foi encontrado como solução de moradia para a classe baixa por não haver especulação imobiliária, mas também não há infraestrutura, saneamento básico e garantias de direitos sociais que deveriam abarcar toda a sociedade independente de classe.

A Constituição Federal de 1988, após muitas movimentações e reivindicações sociais, reconheceu que deveria ser criado um instrumento normativo para amenizar essa problemática.

Diante do descaso com as questões sociais, somente em 2001 que o Estatuto das Cidades foi aprovado, entretanto apenas em 2003 que os investimentos públicos a esse setor

foram retomados. O Estado passou por uma Reforma Urbana importante, que dava mais espaço à participação popular. Também foram criados programas para atender as demandas de moradia, como o Minha Casa, Minha Vida, e de infraestrutura, o Programa de Aceleração do Crescimento.

Entretanto, o capital, da forma que está enraizado na nossa sociedade, também se apropriou desses espaços. Com isso, houve um paradoxo: a especulação imobiliária influenciou no aumento do valor da terra devido aos investimentos em estruturas básicas à cidade ilegal, contudo esses imóveis deveriam ser para alcançar as classes baixas que não possuem condições aquisitivas (MARICATO, 2015, p. 38-39).

Algumas cidades buscaram no orçamento participativo a gestão democrática das cidades, em Porto Alegre, por exemplo, isso funcionou muito bem.

Por sua vez, as cidades que implementaram o plano diretor, instrumento previsto no Estatuto da Cidade, já não obteve tanto êxito assim socialmente, pois o capital influenciava a tomada de decisões do legislativo em troca de benesses.

Ainda, foi realizado uma análise sobre o Plano de Regularização Fundiária, Lei nº 13.465/2017, que apesar de versar sobre esse importante tema social, foi instituído sem o diálogo com a população, por meio de medida provisória. Há, assim, dúvidas sobre o real interesse dessa regulamentação fundiária e muitas críticas a diversos dispositivos que são vagos e difíceis de aplicar à realidade social ilegal urbana e rural.

Desta legislação, foram escolhidos dois dispositivos que podem ser de grande relevância para a regularização fundiária urbana, o direito de laje e a usucapião extrajudicial, assim, foi realizada uma análise mais voltada para o social e menos jurídico sobre ambos dispositivos.

O reconhecimento normativo do direito de laje já era cobrado por muitos urbanistas e demais profissionais que lidam com a situação das comunidades ilegais e favelas. Esse instrumento visa legalizar um meio de moradia muito comum em comunidades, o “puxadinho”, que fomenta o mercado imobiliário informal desses locais.

Os estudos foram conduzidos no sentido que não basta a normatização desse direito, é necessário que o promova junto às políticas públicas para a sua efetivação e promoção de melhorias sociais e estruturais. Caso contrário, somente o reconhecimento formal poderá agravar a situação local, promovendo endividamentos dos beneficiários por meio da cobrança de tributos ou, até mesmo, não alcançar essa população pauperizada e vulnerável. Por exemplo, a cobrança do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) sobre esses bens,

pode ser uma barreira para que as pessoas acessem esse direito. É preciso ir além da positivação de normas.

Outro instrumento estudado foi a usucapião extrajudicial. Este, diferente do direito de laje, não foi uma inovação do Plano de Regularização Fundiária, mas passou por algumas modificações através dessa legislação.

Esse instrumento visa reconhecer a usucapião no Cartório de Registro de Imóveis, seguindo a tendência de desjudicialização. Entretanto, encontra alguns obstáculos para o alcance do reconhecimento por via administrativa, como a burocratização dos cartórios e a exigência de notificação do proprietário.

Este último, é entendido neste estudo como contrário a própria usucapião, uma vez que este instituto consiste em um meio de aquisição de propriedade em decorrência da inércia do proprietário com a função social da propriedade que permite que terceiros possa adquiri-la.

Apesar de haver normas que versam sobre a regularização fundiária no Brasil, desordem urbana ainda é um problema emergente, uma vez que há uma grande distância entre a norma e sua aplicação social. O desconhecimento dos locais ilegais e irregulares, o desinteresse público em solucionar o caos social, dentre outros fatores influenciam na perpetuidade dessa realidade caótica.

O reconhecimento normativo de instrumentos de regularização fundiária é importante, mas deve ser acompanhado de outros meios, como políticas urbanas, para que consigam alcançar à sociedade ilegal e gerar uma mudança efetiva, garantindo cidadania social.

Para alcançar os objetivos e conclusões desse trabalho foi realizada revisão de literatura e análise legislativa.

## CAPÍTULO I

### **As contradições sociais do capitalismo e dos processos de globalização e urbanização das cidades brasileiras**

As cidades precedem ao capitalismo, mas, hoje, é quase impossível dissociá-las, principalmente, após o início do século XX, quando os processos de urbanização e globalização ascenderam e trouxeram novas características às sociedades e dificultaram o reconhecimento da cidade como um centro estruturador das relações sociais.

A cidade pode ser objeto de diversas abordagens: por ser lida como um discurso [...]; pode ser abordada pela estética – ambiente de alienação e dominação por meio da arquitetura e urbanismo do espetáculo; como manifestação de práticas culturais e artísticas mercadológicas ou rebeldes; como legado histórico; como palco de conflitos sociais; como espaço de reprodução do capital e da força de trabalho, entre outras. Essas diferentes ou dispersas formas de ver as cidades certamente tornaram mais difícil situá-las como um objeto central estruturador das relações sociais. A mídia do *mainstream* trata de cidades o tempo todo, entretanto raramente a toma com um produto, ou mercadoria que intermedia os conflitos entre as classes sociais. Afinal, o capital imobiliário é um grande anunciante, patrocinador da grande mídia (MARICATO, 2015, p. 19).

Tem-se no capitalismo a origem do processo de acumulação do capital, que ocasionou, principalmente nos países capitalistas periféricos<sup>1</sup>, o desenvolvimento desigual, excludente e precário.

A reprodução ampliada do capital implica na reprodução ampliada de contradições que seu movimento contém (COUTINHO, 2007, 19). Neste contexto, o espaço urbano é um objeto das classes burguesas e sua produção baseada na exploração da mão de obra para obter a mais-valia é que o que rege a produção e reprodução das relações sociais através da produção do espaço.

A urbanização, no ponto de vista das classes detentoras do capital, considerando ser um fenômeno dessa classe, foi um processo muito importante que proporcionou a absorção do excedente pelos capitalistas na eterna peregrinação pelo lucro. Esse excedente era (é)

---

<sup>1</sup> Este trabalho tem como base os estudos realizados por Maricato (2015), então, apesar de saber das alterações que a terminologia que classifica os países periféricos no mundo capitalista mudou de “países subdesenvolvidos”, para “países dependentes”, em seguida para “países em desenvolvimento”, depois ainda variou para “países do sul” e, finalmente, “mercados emergentes”, optou-se por manter os termos “países capitalistas periféricos” e “países capitalistas centrais”, que são categorias utilizadas nos textos da autora que possuem grande reconhecimento acadêmico e político. Além disso, também não será necessário diferenciar os países periféricos dos semiperiféricos, pelo mesmo motivo.

produzido pela classe trabalhadora que vive subordinada aos controles dos grandes controladores do capital.

Desde o início, as cidades emergiram da concentração social e geográfica do produto excedente. Portanto, a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em umas poucas mãos. Essa situação geral persiste sob o capitalismo, claro, mas como a urbanização depende da mobilização de excedente, emerge uma conexão estreita entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização. Os capitalistas têm de produzir excedentes para obter mais-valia; esta, por sua vez, deve ser reinvestida a fim de ampliar a mais-valia. O resultado do reinvestimento contínuo é a expansão da produção de excedente a uma taxa composta – daí a curva lógica (dinheiro, produto e população) ligada à história da acumulação de capital, paralela à do crescimento da urbanização sob o capitalismo. (HARVEY, 2012, p. 74)

Essa produção do espaço é um processo históricos que, por não reconhecerem (ou não quererem reconhecer) a influência do capital em sua construção, privilegia determinadas classes sociais e os tipos de capitais dominantes, assim, o espaço é considerado uma mercadoria reprodutível, subordinado às relações do capital, assim o processo de urbanização pode ser considerado classista.

Em suma, o espaço é reproduzido de um lado enquanto espaço de dominação e, do outro, como mercadoria reprodutível. Nesse contexto, o uso do espaço urbano subordina-se cada vez mais à troca, à reprodução do valor de troca que submete o uso às demandas do mercado imobiliário. (COUTINHO, 2007, p. 22)

Dessa forma, em uma sociedade capitalista, a qual adota como um dos seus alicerces a apropriação privada do espaço, os espaços são (re)produzidos enquanto lugares de dominação e seguindo a lógica da mercantilização, as medidas adotadas às cidades vão se tornando incompatíveis com o processo de produção social do espaço urbano.

A globalização é um fenômeno econômico, político e ideológico, não apenas resultado de avanços tecnológicos e/ou evolução do mercado. Ela apresenta uma realidade dura e cruel para parte da população, principalmente a dos países capitalistas periféricos.

É possível perceber nesses países que o desemprego cresceu, as relações de trabalho foram precarizadas, diminuíram as políticas públicas sociais, privatizaram estatais, mercantilizaram os serviços públicos e, fatalmente, criaram o caos social.

O poder econômico, social e político está diretamente associado à detenção de patrimônio. (MARICATO, 2015, p. 27). O patrimonialismo<sup>2</sup>, em que o poder social, econômico e político relacionado à detenção de patrimônio, assim, refletindo diretamente nas medidas de privatização do aparelho do Estado e que também está relacionado ao processo de exploração de riquezas da qual decorre a desigualdade social histórica presente no país.

Recente relatório da ONU-Habitat: “Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012” mostra que o Brasil, [...] mantém uma das piores distribuições de renda no continente, mesmo após os avanços nesse sentido verificados nos governos do presidente Lula e da presidente Dilma. São mais desiguais do que o Brasil, na América Latina, apenas Guatemala, Honduras e Colômbia. Essa marca, a da desigualdade, está presente em qualquer ângulo pelo qual se olha o país e, portanto, também nas cidades (MARICATO, 2015, p. 27-28)

O processo de globalização abriu um espaço fértil para o desenvolvimento de empresas multinacionais e um mercado mundial, que influenciou para enfraquecer o poder de regulação econômica e mercantil dos Estados, criando condições favoráveis para a implementação ideias (neo)liberais.

No período anterior ao início do processo de globalização, ainda havia algumas políticas que visavam diminuir a desigualdade social, apesar de serem precárias (MARICATO, 2015, p. 72). Mas, após o processo de globalização, a marca social é a da exclusão, a parte periférica e que não interessa aos grandes capitais são ignoradas.

O tratamento glamoroso que a mídia e muitos intelectuais atribuíram à globalização e às chamadas cidades globais foi dando lugar, com o passar do tempo e com a apropriação capitalista de novas tecnologias, a uma realidade cruel: aumento do desemprego, precarização das relações de trabalho, recuo nas políticas sociais, privatizações e mercantilização de serviços públicos, aumento da desigualdade social. Diferentemente da desigualdade social ou inserção social precária existente anteriormente à globalização, após sua dominação hegemônica ganha destaque uma marca, a exclusão social: bairros são esquecidos, regiões são esquecidas e isso acontece até mesmo com países que são ignorados, já que não contam para a nova ordem. (MARICATO, 2015, p. 75)

Até o século XX, a tendência das cidades dos países centrais do mundo capitalista era de adotar o planejamento urbano de matriz modernista, que foi determinante para o estabelecimento de padrões de uso e ocupação do solo, a centralização e racionalidade do aparelho do Estado.

---

<sup>2</sup> Conceito criado por Max Weber, aqui é entendido no contexto brasileiro como concentração do patrimônio, do poder econômico e do poder político que influenciam a esfera pública a atender os interesses de entidades privadas.

A matriz modernista, que com o decorrer de um século e meio de influência, também veio a ser conhecida como matriz funcionalista, teve sua gênese no Iluminismo, mas ápice foi durante o *Welfare State*<sup>3</sup>.

Durante o estado de bem-estar social, período que se compreende entre as décadas de 1940 e 1970, nos países capitalistas centrais passaram um processo de acumulação capitalista e avanço na luta dos trabalhadores, que, em conjunto com a atuação do Estado, elevou o padrão de vida das pessoas, inclusive das classes mais baixas da sociedade.

Contudo, isso não se deu da mesma forma nos países capitalistas periféricos, uma vez que o estado de bem-estar social não incluiu a sociedade de forma igualitária. Somente parte da cidade conseguiu ser alcançado por esse processo, gerando enormes “ilhas de primeiro mundo” rodeadas de ocupações ilegais, favelas, cortiços (MARICATO, 2015, p. 70).

A adoção desse modelo de forma seletiva acarretou a divisão das cidades em partes bem distintas, alcançando somente a parte formal/legal das cidades, que eram minimamente conhecidos pelos agentes políticos e financeiros, contribuindo para que o desenvolvimento desses polos ocorresse de forma não hegemônica. A fragmentação das cidades criou, então, grandes regiões excluídas, descartadas e desconhecidas pelo poder público.

No Brasil nesses anos, o crescimento foi pífio, o que influenciou na acentuação das mazelas urbanísticas (relacionadas ao solo) e influiu no aparecimento de novos aspectos negativos nas grandes cidades: o desemprego e a violência (MARICATO, 2015, 26-33).

Apesar de reconhecer que durante a Ditadura Militar de 1964 ocorreu uma aparente preocupação com a crise urbana, as medidas adotadas, inicialmente, alcançavam somente o problema habitacional, que foi tratado de maneira centralizada. Assim, fundou-se o Banco Nacional da Habitação (BNH), que favoreceu ainda mais o mercado imobiliário, e fomentou-se a construção civil, medidas típicas do processo de urbanização acelerado.

Esse período também foi marcado nos países capitalistas periféricos pela transferência das indústrias, tecnologias e produtos para os grandes centros urbanos que estavam emergindo, objetivando o mercado interno dessa periferia capitalista.

Com influência keynesiana<sup>4</sup> e fordista<sup>5</sup>, esse planejamento urbano buscou garantir a estabilidade socioeconômica, além de atribuir ao Estado o papel da racionalidade, que

---

<sup>3</sup> A combinação do fordismo com o keynesianismo gerou o que Hobsbawn denominou de “anos dourados”. Durante 30 anos, o mundo, leia-se os países capitalistas centrais, viveu um grande *boom*, que é considerado uma das mais relevantes construções sociais da humanidade, o *Welfare State*. ((MARICATO, 2015, p. 69-71). A base do Estado de bem-estar social era intervencionista, pautado na regulação social para prover garantias e tornar possível o convívio em sociedade mais justo.

buscaria, por exemplo, evitar disfunções do mercado, como o desemprego, através da regularização do trabalho e de políticas públicas.

No Brasil, a adoção do modelo modernista/funcionalista, como nos países capitalistas periféricos, contribuiu com a desigualdade social, suas ideologias foram utilizadas para ocultar a cidade ilegal (ocupações ilegais, favelas, cortiços, conglomerados urbanos irregulares) e formar um mercado imobiliário restrito e especulativo.

Apesar de possuir aparato legal, como leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento do solo, estes instrumentos não eram aplicados de forma efetiva e igualitária a toda extensão da cidade. Além disso, a forma como ocorria na importação de políticas estrangeiras, principalmente dos países capitalistas centrais, sem que fossem realizados estudos sociais e geográficos para que fossem realizadas adaptações à realidade da brasileira, ocasionou a inaplicabilidade social daquelas, uma vez que o processo de urbanização dos países capitalistas centrais ocorreu de forma diferente ao processo de urbanização dos países capitalistas periféricos.

A reestruturação capitalista que ocorreu a partir do fim do século XX influiu diretamente nas cidades gerando processos imobiliários agressivos e gentrificação<sup>6</sup>. Com influências patrimonialistas, as classes mais baixas são realocadas para áreas não alcançadas pela especulação imobiliária, sendo muitas dessas áreas de preservação ambiental, pois a presença dessa população nestes locais não é desejável pelo mercado, uma vez que gera desvalorização dos empreendimentos.

---

<sup>4</sup> O Keynesianismo é uma teoria econômica do século XX criada por John Maynard Keynes que defende a atuação do Estado na economia de forma a desenvolver o estado de bem-estar social, que age contra a recessão e alta no desemprego. O Neoliberalismo se opõe diretamente ao Keynesianismo vigente até então, que preconizava a atuação direta do Estado na economia e que essa atuação deveria preocupar-se com a geração do estado de bem-estar social. Ou seja, o Neoliberalismo faz ressurgir a defesa da minarquia - teoria política onde estão entre as funções do Estado apenas a promoção da segurança, da justiça e do poder de polícia, além da criação de legislação necessária para assegurar o cumprimento destas funções. E representa uma retomada do Laissez-faire (do francês, deixai fazer), chavão do liberalismo smithiano defendendo a redução do protecionismo nas trocas internacionais (ANDERSON, 2012).

<sup>5</sup> O Fordismo, por sua vez, é uma forma de controle do processo de trabalho pela dinâmica da acumulação capitalista, que sistematizou o trabalho mecanizado via esteira de montagem. O modelo de produção em massa fordista foi universalizado e combinado com as técnicas de administração, ampliando direitos sociais, amenizando o conflito inerente à relação capital-trabalho até a crise de seu padrão de acumulação (Braga, 1995, p. 96 *apud* Batista, 2008, p. 5).

<sup>6</sup> O fenômeno da gentrificação, movido pelo mercado da especulação imobiliária, remove famílias de baixa renda de áreas consideradas rentáveis a esse mercado, para que as classes burguesas possam se alojar. É uma substituição social que beneficia os detentores de capital. Para muitos estudiosos da gentrificação, como Wacquant (2010), o principal motor por trás da (re)locação de pessoas, recursos e instituições na cidade é o Estado, pois é por meio dele que os empreendimentos imobiliários, em sua maioria, conseguem dispersar os indivíduos de classes mais baixas das áreas de consumo burguês. Aqui a categoria burguesia será compreendida a partir da noção marxiana. Todavia, não se pretende examinar profundamente este autor, optando-se por outros que apresentam discussões a partir desse marco.



A partir da década de 1970, o neoliberalismo ascendeu. A globalização representa nesse período a tentativa de desmonte do Estado provedor e o enfraquecimento dos sindicatos de lutas em prol dos direitos trabalhistas. Objetivando um verdadeiro primado do mercado.

O neoliberalismo reinterpreta o processo histórico de casa país: os vilões do atraso econômico passam a ser os sindicatos, e junto com eles, as conquistas sociais e todo o que tenha a ver com a igualdade, com a equidade e com a justiça social. Ao mesmo tempo, a direita, os conservadores, se reconvertem à modernidade na sua versão neoliberal, via privatizações e um modelo de Estado Mínimo. (SADER et al, 2012, p. 147)

A invisibilidade às políticas públicas e urbanas, no Brasil, tornou-se ainda mais ausente nos debates da esquerda desde os anos 90, em decorrência do enfraquecimento do poder dos sindicatos e partidos de esquerda combinados com a hegemonia do capital financeiro (MARICATO, 2015, p. 20). Com isso, é destruída a esperança nas organizações sindicais, populares e de movimentos sociais que tiveram capacidade de lutar enquanto puderam contra a ideologia neoliberal no Brasil (OLIVEIRA, 2012, p. 28).

A perda de prestígio da função social das cidades, no capitalismo central, coincide com a ascensão das ideias neoliberais e concomitante perde de espaço do *Welfare State*, acompanhando o enfraquecimento dos sindicatos de trabalhadores e perde de espaço das forças de esquerda (MARICATO, 2015, p. 21)

Nos anos de 1980, ocorreu à difusão da teoria neoliberal, quando o mundo capitalista viveu uma profunda recessão<sup>7</sup>, visava o fim do intervencionismo, da burocratização, da ineficácia, do autoritarismo e das receitas, ainda apresenta uma “nova” lógica, alega que a desregulamentação deve assegurar liberdade às forças do mercado, pois daí decorreria o equilíbrio.

Para os neoliberais, essa longa crise do capitalismo era fruto do poder dado aos sindicatos e ao movimento operário, principalmente em relação às reivindicações sobre os salários e pressões com greve para que o Estado fornecesse mais investimentos sociais<sup>8</sup>, que estagnava os lucros das empresas e influenciavam nos processos inflacionários (ANDERSON, 1995, p.10). Assim, com a ascensão dessa ideologia, houve uma ruptura com

---

<sup>7</sup> Após a II Guerra Mundial, o mundo capitalista passou por um período de baixas taxas de crescimento combinado com altas taxas de inflação. Combinados com um novo mercado mundial que estava se fortalecendo, fez com que as ideias liberais passassem a ser difundidas como a solução para essa crise.

<sup>8</sup> Apesar de parte da bibliografia apresentar o termo “gastos sociais”, entendo que, para este trabalho, o termo “investimentos sociais” é mais adequado, uma vez que medidas sociais são aplicadas há um retorno e melhor à toda sociedade. A ideia de “gastos” é que somente o Estado está provendo e não há qualquer contrapartida.

o controle racional e centralizados, desconstruindo a base sobre a qual fundamentou o Estado moderno.

Na prática, o neoliberalismo<sup>9</sup> não diminuiu de fato os Estados como é difundido por ser defensores. O que de fato ocorreu foi que os Estados esvaziaram os investimentos sociais, enfraqueceram os sindicatos e acolheram os clamores das grandes corporações e do capital financeiro. Quando a taxa de lucro desses agentes estava muito baixa, não hesitavam em adotar medidas de regulação estatal para “competição arruinada”, da monopolização (fusões e aquisições) e a exploração de capital para solucionar o “problema” (HARVEY, 2012, p. 75).

A globalização também criou cidades mundiais que concentram cada vez mais riqueza e poder<sup>10</sup>. Essa nova ordem modificou a relação sociedade/espço, mas não de uma maneira positiva, agora há ainda menos mobilidade social, maior concentração de poder privado e maior segregação. Sendo reconhecido pelo forte controle e interferência externos, reflexo do mimetismo intelectual. Os países ricos impõem aos países pobres as suas políticas repletas de “boas intenções”, entretanto sinalizam um retrocesso a esses países (MARICATO, 2015, p. 76-77).

A exclusão social agravou a partir desse período. Apesar do Brasil ter vivido um crescimento econômico, isso se deu tendo como base a superexploração da força de trabalho e em um cenário de contradições de acumulação capitalista.

Uma desigualdade que se assenta na posse centralizada da riqueza social geradas por toda a sociedade nas mãos de uma classe social, que é também detentora do poder, o que permite estabelecer as condições de sua reprodução numa aliança entre os planos político e econômico contra o social. Essa realidade encontra seu fundamento, portanto, no desenvolvimento do capitalismo, no mundo moderno como forma de alienação e, com elas, uma nova forma de luta. O negativo se realiza através da consciência do espaço travada sob a bandeira do direito à cidade (CARLOS, 2015, 43)

A história do planejamento urbano brasileiro é, assim, marcada por contradições, no texto e no discurso, a aplicação desta seria para se criar melhorias sociais, direitos universais, normatividade cidadã, mas na prática era diferente, dele decorria cooptação, favor,

---

<sup>9</sup> O neoliberalismo foi um fenômeno que surgiu após a II Guerra Mundial nos locais onde o capitalismo estava em desenvolvimento, na Europa e América do Norte. Tem como princípios o não intervencionismo estatal e a liberdade de mercado. Valora a estabilidade monetária como principais objetivos que deveriam ser adotados pelos Estados.

<sup>10</sup> O poder foi no sentido Foucaultiano (2004) de relações de poder, que acontece como uma relação de forças sendo exercido e transmitido em rede, estando em todas as partes, não é considerado um fenômeno de dominação estático. Assim, o poder atua como uma força que disciplina e controla os indivíduos. Esse assunto será mais desenvolvido no decorrer deste trabalho.

discriminação, desigualdade e, ainda, serviu ao mercado imobiliário especulativo. Esses fatos criaram um abismo nos próprios centros urbanos, dividindo-os em parte uma cidade legal e cidade ilegal.

Alinhando as lógicas de atuação do Estado e a da indústria imobiliária, Cota (2002) afirma que o capital imobiliário é o agente responsável pela produção e oferta de moradias, o qual tem por objetivo principal obter lucro, a partir de sua lógica de atuação. Por outro viés atua o Poder Público, sendo o responsável pela geração de renda fundiária, para isso criando espaços com valor de troca, como também responsável pela ordenação do uso e ocupação do solo urbano, com base na legislação urbanística. A legislação é a ferramenta utilizada pelo Poder Público para tentar promover o equilíbrio entre os valores de troca e os valores de uso do solo urbano, pelo menos em sua teoria. Cota (2002) acredita que a legislação urbanística é o meio de que se vale o Estado para tentar regular a atuação da indústria imobiliária e promover uma apropriação justa do espaço urbano.

Aprofundando a discussão sobre a lógica do Estado como legislador do solo urbano, é possível perceber que as leis urbanas são aplicadas de forma desigual e desleal no espaço urbano. A disparidade da abrangência na aplicação da lei produz a visível segregação e fragmentação das cidades e formaliza dois espaços distintos: os legais, que atendem a lei; e os ilegais, que não atendem a lei. (TIBO, 2011, p. 31)

Para a cidade ilegal não há planos nem ordem, suas dimensões e realidade são desconhecidas, pois são ignoradas pela cidade oficial. Ela não se encaixa nas características do planejamento modernista/funcionalista, pois assemelha-se às formas urbanas pré-modernas. Também não supre as demandas impostas pelo mercado imobiliário formal.

Para o capitalismo, é funcional o tratamento que se dá a essas cidades e que geram a cidade ilegal, uma vez que nela é encontrado a mão de obra barata, bem como é favorável ao mercado financeiro que pode criar “zonas de alta especulação” e que sustenta essa estrutura fundiária arcaica (MARICATO, 2011, 123). Ou seja, é desejável ao capitalismo neoliberal que haja desigualdade social, pois, através desse problema social, é que se explora a mão de obra e os grandes detentores do capital aumentam suas relações de poder.

Pode-se afirmar que a combinação capitalista entre a exploração da força de trabalho com as precárias condições de vida resultou a “crise urbana”, que em conjunto com o ideário neoliberalista e os processo de globalização e urbanização, moldou uma sociedade subdesenvolvida e excludente, que conduz até hoje os países.

A aceleração do crescimento econômico no processo de acumulação capitalista tem como suporte essencial a superexploração da força de trabalho, que não restringe apenas ao local de trabalho, como a fábrica, por exemplo, mas se projeta em todo o espaço urbano. Entretanto, da perspectiva do capital, a abundância da mão-de-obra significa salário sempre baixos e elevada taxa de mais-valia.” (COUTINHO, 2007, p. 22)

O projeto neoliberal sendo foi inicialmente acolhido entre os governos de direita radical e capitalistas, forma de solução para a crise mundial instaurada após a II Guerra Mundial. Este projeto obteve êxito em seus objetivos, uma vez que deteve a grande inflação iniciada na década de 1970, as empresas conseguiram retomar o lucro, entretanto a taxa de desemprego praticamente dobrou na década de 1980 e, conseqüentemente, houve aumento da desigualdade. Todavia, a desigualdade é um valor positivo do neoliberalismo. Com isso, o capitalismo reviveu e políticas neoliberais passaram a ser difundidas até entre os países que se autoproclamavam de esquerda (ANDERSON, 1995, p. 3).

Em termos de balanço, podemos dizer que o neoliberalismo produziu um retrocesso social muito pronunciado, com o agravamento das desigualdades em todos os lugares em que ele foi implementado. Não obstante, ele logrou êxitos relativos no que concerne ao controle da inflação e da imposição de certos mecanismos de disciplina fiscal (embora nos Estados Unidos não se tenha exagerado em demasia esta questão). (SADER et al, 2012, p. 145)

Observa-se que esse projeto é totalmente disfuncional sob outra perspectiva, a da sustentabilidade ambiental, das relações democráticas e mais igualitárias, da qualidade de vida urbana, da ampliação da cidadania, da efetivação e socialização dos direitos dos trabalhadores. Dessas situações decorre a segregação social e todos os seus problemas sociais e estruturais, tais como a falta de saneamento ambiental, riscos de desmoronamentos, risco de desastres naturais, violência.

Vivemos hoje um momento de transição histórica e intelectual sob o impacto da crise do modelo desenvolvimentista e da nossa inserção no novo modelo de produtividade difundido pela globalização. O grande e constante contingente de pobres, de desempregados, de empregos precários, de moradias em favelas e em cortiços, a exacerbação da violência, tudo isto vem alimentando incertezas acerca do futuro das grandes cidades brasileiras com o aprofundamento da globalização e da reestruturação produtiva (RIBEIRO, 2015, p. 18)

Enquanto há uma aparente melhora na economia em decorrência das políticas neoliberais, questiona-se a posição desses governos em relação aos problemas sociais que, por meio do discurso da liberdade transfere ao indivíduo, como sujeito singular, a responsabilidade de lidar e resolver as questões sociais, sem que o Estado tome partida para solucionar a gênese da causa dos problemas sociais, a desigualdade. Até porque, como já mencionado, para o capitalismo é interessante que haja desigualdade.

É possível observar fortes contradições do capitalismo no que tange o crescimento das cidades. Tem-se como exemplo a autoconstrução das casas em regiões marginalizadas, que

foi uma das soluções de moradia encontradas pelos por quem estava habitando a periferia das cidades.

Essas construções ocorreram de maneira rudimentar, sem conhecimento técnico nem financiamento estatal, pelos próprios moradores e durante os horários de folga. Isso ocorreu porque mercado imobiliário/residencial no mundo capitalista é excludente, é inacessível às camadas sociais mais baixas, uma vez que é regido pela especulação imobiliária do mercado formal.

Entretanto, a democracia nunca foi um valor central do neoliberalismo, pelo contrário, a liberdade e a democracia podem ser até incompatíveis, na medida que “se a maioria democrática decide interferir com os direitos incondicionais de cada agente econômico de dispor de sua renda e de sua propriedade como quisesse” (ANDERSON, 2012, p. 19-20).

Desigual e combinado, ruptura e continuidade, modernização do atraso, modernização conservadora, capitalismo travado (MARICATO, 2015, p. 26) são algumas definições que explicam o paradoxo vivenciado por esse processo de urbanização que adota medidas capitalistas neoliberais que alcançam somente uma parcela da população e que, assim, repercute, como visto, até mesmo na forma pela qual as moradias das cidades são construídas.

Essa prática (da autoconstrução das casas) contribuiu para a acumulação capitalista durante todo período de industrialização no Brasil [...]. À industrialização com baixos salários correspondeu a urbanização com salários baixos. O exemplo [da moradia] revela que uma certa modernização e um certo desenvolvimento (industrialização de capital intensivo, produção de bens duráveis) dependeram de um modo pré-moderno, ou mesmo pré-capitalista (a autoconstrução da casa), de produção de uma parte da cidade. Essa imbricação foi (ainda é) fundamental para o processo de acumulação capitalista nacional e internacional. (MARICATO, 2015, p. 27)

As áreas de proteção ambiental e distantes dos centros urbano-desenvolvidos foram sendo ocupadas pela população de baixa renda, pois, não seriam de interesse do mercado imobiliário formal, logo, não haveria especulação imobiliária.

Ao serem marginalizados pelo mercado imobiliário, por ter encontrado a solução de moradia somente nestes locais, onde “as elites olham assustadas para a cidade e identificam na sua suposta desordem a causa dos problemas sociais” (RIBEIRO, 2015, p. 17). Entretanto, essa não é a causa, mas sim o resultado da adoção de políticas urbanísticas excludentes que impuseram uma sociedade desigual.

Essa desigualdade mitiga direito dos brasileiros pertencentes às classes baixas, pois seleciona que haverá direitos, cidade e modernização para alguns, enquanto a outra parcela da população, majoritariamente de classe baixa, é excluída dessas relações.

Não sendo surpresa essa área ser desconhecida totalmente pelos próprios órgãos municipais de aprovação de projetos, equipes urbanistas dos governos municipais e do próprio controle urbanístico.

Por conta desses processos, a categoria exclusão social teve grande ênfase, pois é decorrente do crescimento descontrolado das periferias gera miséria e o desemprego e, conseqüentemente, não garante cidadania a esses moradores.

Acontece que a chamada “exclusão social”, na mais expressiva parcela das abordagens contemporâneas é vinculada ao extraordinário desenvolvimento dos meios informacionais que gera demandas de trabalho qualificado e eleva a patamares exponenciais o desemprego massivo. E também identifica-se com o crescimento “descontrolado” (ou “desordenado”, “irracional” etc.) das periferias metropolitanas e, ao mesmo tempo, na perspectiva de alguns analistas, aparece como negação da cidadania, qualificada por indicadores que extrapolam a materialidade da pobreza. (COUTINHO, 2007, p. 29)

Fatores positivos também ocorreram no processo de urbanização a partir de 1930, pode-se observar a queda da mortalidade infantil, o aumento da expectativa de vida e do nível de escolaridade houve evolução em relação à taxa de fertilidade feminina.

Observa-se também que a população da favela cresceu de forma exorbitante, desordenada e ilegalmente. Segundo o Censo 2010 do IBGE, o Brasil tinha cerca de 11,4 milhões de pessoas morando em favelas e cerca de 12,2% delas (ou 1,4 milhão) estavam no Rio de Janeiro.

Não restam dúvidas que os malefícios da urbanização ultrapassam as suas benesses, principalmente nos países capitalistas periféricos, como o Brasil.

Entre 1980 e 1990, ocorreu uma queda considerável no crescimento econômico brasileiro com conseqüente aumento da taxa de desemprego e diminuição de investimentos públicos em políticas sociais, elevando a sociedade à níveis elevados de desigualdade social. As instituições públicas ficaram fadadas ao fracasso. As políticas urbanas estruturais, entendidas por transporte, habitação e saneamento, também foram praticamente ignoradas por cerca de 20 (vinte) anos.

A mercantilização dos centros urbanos deu ao capital sendo capaz de moldar esses centros de acordo com suas necessidades, tendo, principalmente os capitais da incorporação

imobiliária, de construção e edificações, o de infraestrutura e o financeiro imobiliário exercido uma enorme influência.

Esse tratamento às cidades como empresa fomentam a competição entre os centros urbanos, forçando constante implementação de novas tecnologias e formas organizacionais, gerando disputa por investimentos, transformando as cidades em novos “atores políticos”. Trata-se agora da “cidade mercadoria”, que se deve vender e da “cidade-empresa”, que deve ser gerenciada como uma empresa privada competente. (VAINER, 2011, p. 90).

As cidades que não se amoldam ou não conseguem se adaptar a este modelo capitalista são excluídas desse nicho, indo além disso, o capitalismo neoliberal reconhece “*a cidade não é apenas uma mercadoria, mas também, e sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários soldáveis*” (VAINER, 2011, p. 83).

O desenvolvimento de novas tecnologias em conjunto com a mitigação de direitos trabalhistas<sup>11</sup> faz parte do pacote neoliberalista que objetiva a produção mais rápido de excedentes.

Quando os mercados ficam saturados, busca-se novos horizontes, novos mercados, expandindo o comércio exterior. O capital, assim, vai moldando as cidades. Quando as taxas de lucro ficam abaixo do esperado, “encontra” a solução na monopolização e exportação do capital.

---

<sup>11</sup> A ausência de interesse em realizar uma reforma trabalhista em prol dos trabalhadores pode ser observada durante toda a história brasileira. A Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) se quer é organizada como os demais códigos brasileiros, é apenas um copilado de leis que foi organizado em 1943. No decorrer dos anos passou por diversas emendas, outros dispositivos legais foram sendo tacitamente substituídas por entendimentos dos Tribunais do Trabalho, mas observa-se que a maioria dessas alterações foram para benefício do empregador, fragilizando os laços de emprego e mitigando os órgãos de assistência aos trabalhadores, como os sindicatos. Um dos maiores golpes aos direitos trabalhistas ocorreu com o advento da Lei nº 13.467/2017, que promete modernizar, leia-se flexibilizar e precarizar, as relações de trabalho adaptando-se aos interesses do mercado, observando, assim, uma grande influência neoliberalista na criação dessa legislação. Conforme relata Teixeira e Morais (2018) “a reforma trabalhista [associa-se] aos interesses do empresariado, já que a prevalência do negociado sobre o legislado visa a obter um maior domínio sobre a determinação unilateral das condições de trabalho. Identificam-se discursos neoliberalistas que vislumbram a flexibilização dos direitos trabalhistas como uma estratégia de modernização, quando, ao contrário, seus argumentos contribuem para precarizá-los ou negá-los ainda mais. Neste sentido, pretendem desconstruir a rigidez das garantias trabalhistas, quando, na verdade, este mínimo legal de proteção consiste em um conjunto de direitos, fundamentais ao cidadão, atuando como um mecanismo compensatório, na tentativa de alcançar condições mais justas e mais equânimes nas relações de trabalho.”

Outra observação que acredito ser pertinente é que tanto a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017) quanto a Plano de Reforma Fundiária (Lei nº 13.465/2017) foram sancionadas em um cenário pós-golpe de Estado que pôs na presidência o Michel Temer. Essas duas reformas se assemelham em alguns termos: ambas foram medidas provisórias decretadas por este então presidente, sem o diálogo com a população vulnerável e principal atingida, ou seja, implementadas com caráter totalitário, bem como nelas são observadas medidas neoliberalistas e, pode-se constatar, que beneficiam os grandes detentores de capital.

As leis coercitivas da competição também forçam a contínua implementação de novas tecnologias e novas formas organizacionais, pois estas habilitam os capitalistas a excluírem da competição os métodos inferiores em uso. As inovações definem novas carências e necessidades, reduzem o tempo de retorno do capital e diminuem a fricção da distância, que limita a extensão geográfica no interior da qual os capitalistas podem procurar por fornecimento ampliado do trabalho, matéria prima, etc. Se não há suficiente poder de compra no mercado, então novos mercados devem ser encontrados pela expansão do comércio exterior, promoção de novos produtos e estilos de vida, criação de novos instrumentos de crédito e financiamento estatal de dívida e gastos privados. (HARVEY, 2012, p. 75)

O capital que produz o espaço urbano, mas essa responsabilidade deveria, ser do Estado, que deveria objetivar a justiça social e o combate às desigualdades. Digo isso pois é o Estado detentor do fundo público de investimentos urbanos. Além disso, ele detém o aparato regulamentador para realizar possíveis controles sobre o uso e a ocupação do solo, que deveria ser acionado para suprir as demandas sociais (MARICATO, 2015, p. 25).

No entanto, os grandes detentores de capital almejam e, muitas vezes, conseguem a utilização fundo público em seu favor dando aos governantes benesses em troca. Assim, o fundo público vai servindo ao capital e refletindo nos investimentos públicos, por exemplo, fomentando a circulação de automóveis *versus* investimentos em transportes públicos; realizando investimento em megaobras que servem para reafirmação de poder religioso ou político *versus* obras de saneamento básico, infraestrutura para as comunidades que são carentes dessa estrutura.

A renda fundiária ou imobiliária aparenta ser uma riqueza que flutua no espaço e aterrissa em determinadas propriedades, graças a tributos que podem estar até mesmo fora delas, como por exemplo um novo investimento público ou privado feito nas proximidades. A legislação e os investimentos urbanos são centrais para “gerar” riqueza que irá favorecer (valorizar) determinados imóveis ou bairros. Esse é um dos principais motivos para as disputas sobre os fundos públicos em obras. (MARICATO, 2015, p. 23)

Ao analisar a questão habitacional e a infraestrutura urbanística, associa-se a crise urbana aos ciclos de reprodução do capital, principalmente o que intervém na construção civil.

O pacote neoliberal de privatização, desregulamentação, enfraquecimento do Estado-Nação, mitigação dos direitos trabalhistas e das políticas públicas sociais, fomentação competição entre cidades e o enaltecimento do primado do mercado, colaboraram para a herança da desigualdade e da exclusão social nas cidades brasileira que refletem diretamente nos problemas sociais que hoje são enfrentados no Brasil e na maioria das cidades pelo mundo capitalista. Uma das facetas mais triste do neoliberalismo consiste na aparente melhoria da



economia, aclamada pelas classes burguesas, enquanto as questões sociais pioram, conforme será explicitado no item abaixo.

### **1.1 Brasil nas últimas décadas: busca pelo desenvolvimento mais igualitário ou apenas mais do mesmo?**

A legislação urbana brasileira é recente e marcada pela articulação com a população. Em 2001, foi “materializado” o Estatuto da Cidade<sup>12</sup>, uma demanda presente nos art. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 que versa sobre a Política Urbana e tem como uma de suas diretrizes a gestão democrática das cidades.

No Estatuto da Cidade está presente diversos instrumentos jurídicos para a efetivação desse princípio, como a criação de órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; proporcionar mais debates, audiências e consultas públicas; produzir conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal com espaços para iniciativa popular demandar projetos de leis e de planos para o desenvolvimento urbano. Entretanto, suas ideias pouco foram difundidas e materializadas durante o governo que o sancionou.

Desde a aprovação deste estatuto, seu maior desafio está sendo o de viabilizar a aplicação dos novos instrumentos de política urbana disponibilizados de forma com que se tenha validade a função social da propriedade e o direito à cidade da população urbana brasileira.

O caos social estava instalado com a implementação de políticas neoliberais, marcadas pelo enfraquecimento dos sindicatos, privatização das empresas, elevado índice de desigualdade social, levou à eleição de um governo centro-esquerda no Brasil, em 2003.

Esse governo adotou algumas alternativas para a atenuação das precárias condições de vida, tais como retomada do financiamento público federal para o setor imobiliário e investimentos sociais à moradia e direito à cidade. Objetivava-se criar uma nova ordem urbana para reverter o uso desordenado do solo urbano (COUTINHO, 2007, p. 21).

---

<sup>12</sup> A palavra “materializado” foi grafada entre aspas recaindo na crítica sobre a gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso, que pouco se empenhou para a aprovação da PL do Estatuto da Cidade de 1988. Este estatuto, que é uma espécie de herdeiro da PL do Desenvolvimento Urbano de 1983, passou por diversos empasses dos promotores imobiliários (MARICATO, 1998) para a sua aprovação em 2001, somente. Assim, depois de tantos anos de tramitação, cerca de 12 anos, este instrumento já nasce ultrapassado.

Em 2003, na gestão do presidente Lula, que os investimentos ao setor público foram sendo retomados. Com o crescimento dos partidos de esquerda ocupando cargos em todas as esferas federativas, o Estado passou por uma Reforma Urbana que alcançou conquistas institucionais importantes, como: *a.* a criação de aparatos jurídicos voltados para a política urbana, como o Estatuto da Cidade; *b.* um conjunto de entidades, como o Ministério das Cidades (2003) e Secretarias que tratam das necessidades básicas dos moradores das cidades; e, *c.* espaços de diálogo direto com lideranças sindicais, profissionais, acadêmicas e populares para desvendar o “passivo urbano” – cidade ilegal, autoconstruída e precariamente urbanizada -, que se materializaram nas Conferências Nacionais das Cidades (2004) e no Conselho Nacional das Cidades (MARICATO, 2015, 34-35)

O Ministério das Cidades surgiu em um contexto de remontagem do aparelho estatal, inaugurando uma nova tendência de política urbana. Este visava atender as demandas sociais, como habitação, saneamento ambiental, trânsito e mobilidade urbana, planejamento e gestão territorial e fundiária e, com isso, elaborar novas políticas urbanas. Para alcançar suas finalidades, foi criado um Sistema Nacional de Habitação, com diversas entidades como o Conselho Nacional das Cidades e a Conferência Nacional das Cidades, que são espaços de democracia deliberativa.

O Conselho Nacional das Cidades foi um instrumento criado para efetivas as demandas apresentadas nas Conferências das Cidades, visando efetivar o desenvolvimento e acompanhamento das políticas urbanas brasileira. Dentre suas atribuições estava a de formular programas, instrumentos, normas e prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU); a de estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação social.

Um grande avanço em relação à participação popular para deliberação de políticas públicas, pelo menos em tese, são as Conferências das Cidades. Essas podem ocorrer nas três esferas de governo – federal, estadual e municipal. As conferências podem ser consideradas como espaços participativos que reúne representantes do Estado e da sociedade para debaterem sobre políticas públicas urbanas, ou seja, surge como um novo mecanismo de participação política. A Conferência Nacional das Cidades é a que possui maior espaço de diálogo.

A partir 2004, foram criados e desenvolvidos 03 (três) grandes programas nacionais de habitação social para atender as demandas dos movimentos de moradia e reforma urbana, o

Programa Crédito Solidário (PCS)<sup>13</sup>, a Ação de Produção Social da Moradia (APSM)<sup>14</sup> e o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV)<sup>15</sup>. Este último é o maior e mais importante entre eles.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Programa Minha Casa Minha Vida foram de suma relevância no que tange o desenvolvimento social nas áreas de construção pesada e residencial, mas a questão fundiária permaneceu uma utopia.

O PAC (2009) esse grande projeto de desenvolvimento aqueceu a economia fomentando investimento nos setores de infraestrutura econômica (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e toda infraestrutura de geração e distribuição de energia) e a infraestrutura social (água, esgoto, drenagem, destino de lixo, recursos hídricos, pavimentação).

Esse programa federalizou o Programa de Urbanização das Favelas, reconhecendo o passivo urbano<sup>16</sup> e criando medidas para democratização dessas áreas, criando projetos de urbanização, elevando à condição efetiva sanitária e de acessibilidade (MARICATO, 2015, p. 37).

Com o MCMV, os investimentos foram voltados à construção de novas casas. Essa política habitacional com subsídios do governo federal tem grande relevância social, porém deve ser criticada no sentido de que não considerar o ambiente urbano em seu conjunto.

Após os abalos da crise econômica que atingiu praticamente todo o globo, o governo federal entendeu que precisaria tomar algumas medidas econômicas para reverter essa situação e manter a economia aquecida. Assim, em 2009, foi sancionada uma lei que versava sobre o Minha Casa, Minha Vida que centralizou a construção civil e o programa ficou sob o controle do mercado.

Já o ano de 2009 foi inaugurado com o impacto da crise financeira global e sob a expectativa dos seus reflexos no Brasil. O presidente Lula, utilizando largamente o artifício de tentar traduzir para a linguagem popular assuntos de interesse nacional, afirmou que a onda gigantesca de desestabilização das economias centrais atingir-nos-ia como “uma marolinha”. Medidas para manter a economia aquecida foram tomadas; uma destas que diz respeito ao tema deste artigo, foi o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, consolidado pela Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. A

---

<sup>13</sup> Criado em 2004, inaugurou os investimentos do governo Lula nos movimentos sociais urbanos. Seu objetivo era “financiamento habitacional a famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada”. Caso o leitor deseje outras informações sugere-se consultar a página do crédito solidário.

<sup>14</sup> Esse projeto praticamente não saiu do papel. O que pode ter enfraquecido o conjunto de medidas assistenciais voltadas a produção de moradia social e comunitária.

<sup>15</sup> Foi o maior programa habitacional dos governos Lula-Dilma, fornecia-se subsídio direto à habitação para aquelas famílias de menor renda.

<sup>16</sup> Entende-se, neste trabalho, como passivo urbano a cidade ilegal, autoconstruída e precariamente urbanizada.

previsão foi de recursos provenientes do Fundo de Arrendamento Social e do Fundo de Desenvolvimento Social, correspondendo respectivamente a 14 bilhões de reais e 500 milhões de reais, ambos geridos pela Caixa Econômica Federal. A iniciativa governamental estaria canalizando recursos para dinamizar a economia a partir do setor da construção civil, capaz de grande absorção de mão de obra e de estimulação de setores econômicos correlatos. A centralidade passa a ser das empresas que apresentam projetos diretamente à CEF, para avaliação e aprovação. O controle do Programa passa a ser feito pelo mercado, não atendendo as necessidades da população interessada. O foco principal das empresas é o lucro, e não o atendimento da população, tendo por critério os mais necessitados como estava previsto no PLNHIS. A situação agrava-se diante da ausência de estoques de terras a baixo custo nos municípios, principalmente os de grandes centros e áreas metropolitanas. A expectativa é que a população que habita a “cidade clandestina” para, usarmos os termos de Rolnik (1990), continuará a ser preterida em relação à lógica de mercado. (TONELLA, 2013, p. 36)

Apesar da retomada nos investimentos públicos nas cidades durante esse período, subordinação do espaço urbano ao capital aumentou. A construção civil foi um dos setores primários da política que mais se desenvolveu nesse período em decorrência dos investimentos nos setores de infraestrutura e habitação. Esses avanços não desafiaram a hegemonia liberal e a lógica do mercado neoliberal, tampouco os mercados dominantes.

Há, assim, um paradoxo nesse período: o investimento Estatal em habitação, saneamento e transporte urbano de forma mais decisiva e abrangendo a classe mais baixa gerou um processo de especulação fundiária e imobiliária, aumentando o valor monetário de terra e imóveis (MARICATO, 2015, p. 38-39).

Algumas cidades, em busca de igualdade e efetivação da cidadania, encontraram como uma possível solução de gestão democrática a adoção do orçamento participativo. Porto Alegre, implantado em 1989, foi uma dessas cidades e, com essa medida, obteve avanços sociais significativas.

A participação direta dos moradores nas tomadas de decisões da cidade representou uma ruptura à antiga forma de gestão das cidades, principalmente por dar aos “excluídos” espaços para serem sujeitos políticos e ajudarem na construção de uma cidade mais democrática. Esse tipo de planejamento urbano é influiu na suspensão dos *lobbies* do poder público com mercado imobiliário e, conseqüentemente, com o clientelismo político, assim, inovando os passos do planejamento urbano.

O Orçamento Participativo durante quase duas décadas em Porto Alegre constituiu uma mudança no padrão dos investimentos urbanos. Ele significou a ruptura com o investimento público submetido aos interesses do mercado imobiliário, o que, por sua vez, alimenta a segregação territorial e as desigualdades. Outros lobbies muito bem organizados, que indefectivelmente atuam junto às Câmaras Municipais, encontram diferentes dificuldades em agir. Os excluídos passam a ser sujeitos políticos que participam diretamente das decisões. Podem, portanto, exercer algum

controle sobre o Estado, que se torna mais próximo e mais transparente. Rompe-se também com o indefectível clientelismo políticos, embora isso dependa do grau de democracia exercida no processo, pois o risco de cooptação e da troca de favores está sempre presente (MARICATO, 2015, 32)

Ocorre que, nesse mesmo período, a maioria das cidades que implementaram os planos diretores, esses permaneceram na ineficácia social, e, em muitos municípios, essas políticas urbanas não saíram do papel. É importante ressaltar aqui que a questão urbana/fundiária é de competência constitucional dos municípios e a parte metropolitana dos estados. A velha política do capital permaneceu comandando os investimentos – “planos sem obras e obras sem planos” (MARICATO, 2015, p. 40).

O plano diretor das cidades é um dos instrumentos de gestão democrática das cidades constante no Estatuto da Cidade, mas que se distanciou da realidade social, em decorrência de seu processo de elaboração e sanção.

As Câmaras Municipais, que fazem parte do Poder Executivo Municipal, são responsáveis pela aprovação desses planos. Em suma, são acolhidas demandas individuais, advindos de grupos de governos ligados ao governo, mercado imobiliário, grandes empreiteiras. Essas demandas, muitas vezes, são decorrentes de trocas de favores entre os entes. Assim, é retomado o problema do clientelismo político<sup>17</sup>.

A tragédia do capitalismo é tão grave que torna impossível concretizar o processo de democratização, pois até mesmo as políticas públicas são apropriadas e apenas aparentam que a crise urbana está sendo superada. A relação de poder do capital e das classes dominantes é muito que ditam as regras das cidades.

## **1.2 Fragmentação e Desterritorialização do Espaço Urbano: a crise do capitalismo e a sociedade das (in)certezas**

Na medida que se reconhece que o capital se expande de tal forma que incorpora as relações de poder e, assim, influi para moldar os espaços de acordo com seus interesses, observa-se também que capitalismo alterna fases cíclicas de acumulação e de crise.

O poder, ou melhor, as relações de poder, como defende Foucault, estão em todas as partes, em toda sociedade, pessoas e lugares e atua como uma força coagindo, disciplinando e

---

<sup>17</sup> Também chamada de “política do favor”, consiste em uma relação baseada na troca de favores políticos em prol de benefícios individuais.

controlando os indivíduos (*apud* BRÍGIDO, 2013, p. 60). Ele não está localizado em uma instituição ou Estado. Para Foucault o poder acontece como uma relação de forças. Essas relações também vivem períodos de ciclos.

O poder deve ser analisado como algo que circula, ou melhor, como algo que só funciona em cadeia. Nunca está localizado aqui ou ali, nunca está nas mãos de alguns, nunca é apropriado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona e se exerce em rede. Nas suas malhas os indivíduos não só circulam, mas estão sempre em posição de exercer este poder e de sofrer sua ação; nunca são o alvo inerte ou consentido do poder, são sempre centros de transmissão. Em outros termos, o poder não se aplica aos indivíduos, passa por ele (FOUCAULT, 2004, p. 193 *apud* BRÍGIDO, 2013, p. 60).

Quando há um período de crise do capital, a sociedade se reordena com o surgimento de novas tecnologias que criam e impulsionam novos ciclos produtivos. Ou seja, há nesse período uma nova relação de poder, conduzida pelas necessidades e realidades locais, que é inerente ao capitalismo. Esse ciclo do capital cria um falso senso de progresso, até quando os “novos” problemas por ele decorridos se tornam evidentes, como a violência, a desigualdade, a degradação ambiental e a mercantilização da vida humana.

A globalização contemporânea é vista assim, antes de tudo, com um produto da expansão cada vez mais ampliado do capitalismo e da sociedade de consumo, acarretando uma crescente mercantilização da vida humana, que teria atingido patamares únicos na história. [...] Numa sociedade moldada pelo fetichismo das mercadorias, dominada pela lógica contábil em que praticamente tudo é transformado em grandeza abstrata, passível de se tornar objeto de compra e venda, parece difícil até mesmo imaginar a manifestação de culturas ou “civilizações” com padrões efetivamente distintos de organização político-econômica e sociabilidade. (HAESBAERT, 2013, p. 13-14)

Neste debate, a fragmentação<sup>18</sup> contrapõe a globalização e seus elementos. No entanto, as incertezas e riscos são imprescindíveis para a globalização, pois fomenta o discurso da necessidade de uma sociedade de controle (HAESBAERT, 2013, p. 18).

É possível traçar alguns elementos fundamentais para que a globalização tenha se situado de modo tão profundo nas sociedades: o risco e a incerteza. Assim, baseada em insegurança e no descontrole se aproximam do que Foucault, em suas diversas obras, denominou de sociedade biopolítica.

A partir do século XIX, a sociedade biopolítica vai ganhando espaços entre os Estados. Seu fundamento advém do discurso do “fazer viver”, que, através de mecanismos

---

<sup>18</sup> Alguns autores usam o termo “regionalização” ou “novos regionalismos” para remeterem essa contraface da globalização.

reguladores, interfere em fenômenos globais que considerava ser necessário modificar na sociedade do soberano, como controlar a morbidade, priorizar a vida e estimular a natalidade, visando uma conjuntura, mesmo que aparente, de equilíbrio.

Assim, vai sendo notado uma transformação das tecnologias de poder. Em uma sociedade do poder absoluto, o poder era “fazer morrer”, legislava-se sobre a morte dos indivíduos, então, passou-se para o período de “desqualificação progressiva da morte”.

Aquém, portanto, do grande poder absoluto, dramático, sombrio que era o poder da soberania, e que consistia em poder fazer morrer, eis que aparece agora, com essa tecnologia do biopoder, com essa tecnologia do poder sobre a “população” enquanto tal, sobre o homem enquanto ser vivo, um poder contínuo, científico, que é o poder de “fazer viver”. A soberania fazia morrer e deixava viver. E eis que agora aparece um poder que eu chamaria de regulamentação e que consiste, ao contrário, em fazer viver e deixar morrer.

Eu creio que a manifestação desse poder aparece concretamente nessa famosa desqualificação progressiva da morte, na qual os sociólogos e os historiadores se debruçaram com tanta frequência. (FOUCAULT, 2005, p. 294)

Um contrassenso importante observado por Haesbaert (2013, p. 18) é que por meio do poder de “fazer viver” foram fundamentados muitos genocídios no último século. Em nome da vida, paradoxalmente, executavam a morte de determinado grupo, principalmente em razão de características biológicas.

Isso ainda poder ser observado no nosso Estado nos dias de hoje. Há um crescente discurso, mais alvoroçado principalmente após as eleições do ano de 2018, em que em uma situação de crise e de estado de exceção, governantes legitimam que determinado grupo de pessoas “merecem morrer” para que outro grupo “possa viver”. Encontra-se, principalmente, nessa classe agredida jovens negros, periféricos e pobres.

Foucault (2002) reconhece o racismo como um tipo de censura biológica no qual a morte significa fortalecimento de outras raças e que acarretou na morte de muitos indivíduos por conta do “fazer viver” de outras raças<sup>19</sup>.

Ocorre que a violência e a marginalização dos indivíduos são resultados de uma globalização e de um processo de desenvolvimento excludentes. Assim como para o neoliberalismo é importante que se mantenha determinadas classes em situações de pobreza

---

<sup>19</sup> Na contemporaneidade, o genocídio negro que vem ocorrendo no Brasil, que pode associar a este argumento de Foucault. Flores (2016, p. 121) realizou em estudo “acerca do genocídio da juventude negra, é a de que existe uma estratégia oculta de controle social e racial, que justifica tais homicídios e que pode ser definida tanto pela ação institucionalizada do Estado, por meio da atividade da Polícia Militar, como por intervenções paraestatais, relacionadas ao crime organizado e ações de grupos de extermínio, nem sempre direcionadas a jovens que estejam envolvidos em ações criminosas ou atividades ilícitas.”

para que delas sejam sugadas a mão de obra barata e delas extraídas o lucro, enquanto soldados de reserva. Assim, produz-se o risco, o medo e a insegurança para que se componha a sociedade capitalista dominante.

Ao analisar biopoder<sup>20</sup> e poder disciplinar, conceitos determinados por Foucault assemelha-se, em alguns pontos, com questões que envolvem a globalização e a fragmentação.

O poder disciplinar, decorrente da necessidade de ordenamento da sociedade, influi sobre a figura do homem-corpo, impondo disciplinas para fortalecer o homem-corpo enquanto um indivíduo passível de incorporação ao mercado de trabalho e aos círculos do capital de produção e consumo. (HAESBAERT, 2013, p. 19).

Em contrapartida, a sociedade biopolítica desconstrói essa incorporação geral do homem-corpo no mundo da exploração pelo trabalho. Agora, passa-se a exercer o controle sobre mecanismo de segurança do homem enquanto população, em que preocupação se desloca do indivíduo trabalhador e aloja-se na população que se reproduz e circula (HAESBAERT, 2013, p. 19).

A relação insegurança, Estado e relações de poder vão influenciando no que Foucault reconhece como sociedade biopolítica, que busca o controle, seja da circulação do capital, da informação e/ou da população.

Ao mesmo tempo que há o controle sobre a população, observa-se a mitigação de algumas vidas, como poder ser interpretado o genocídio negro que ocorre no Brasil, já mencionado neste capítulo. Entretanto, também é paradoxal a fragmentação das cidades e o descaso do Estado em modificar essa situação.

---

<sup>20</sup> O biopoder busca demonstrar a prática dos Estados modernos de regular os sujeitos (cidadãos) através de numerosas técnicas que possibilitavam o controle dos corpos e da população em geral. Foucault (2008, p. 3) entende como biopoder “essa série de fenômenos que me parece bastante importante, a saber, o conjunto dos mecanismos pelos quais aquilo que, na espécie humana, constitui suas características biológicas fundamentais vai poder entrar numa política, numa estratégia política, numa estratégia geral de poder. Em outras palavras, como a sociedade, as sociedades ocidentais modernas, a partir do século XVIII, voltaram a levar em conta o fato biológico fundamental de que o ser humano constitui uma espécie humana.”



## CAPÍTULO II

### **Atualização do atraso: a implementação de medidas desejadas pela sociedade, mas não para servir o social**

O Estado capitalista atual interfere na acumulação de capital e na esfera de produção. Através de instrumentos estatais, determinam-se as terras urbanas e a conseqüente valorização destas. Com isso, a estrutura social do solo passa por modificações, sendo que a maioria delas são apropriadas pelo mercado da especulação imobiliária, que visa obter vantagens e lucros sob o solo urbano.

Podem ser encontradas diversas contradições no capitalismo, como ser um aparente instrumento universal, mas serve aos interesses particulares; deveria ser capaz de organizar o espaço social homogêneo, mas influi para a exclusão social.

Destinado a figurar o universal, mas sendo cada vez mais particular; destinado a ordenar e regular o espaço social para torná-lo homogêneo, mas sendo realmente um polo a mais na divisão social; destinado a oferecer-se como lugar da identificação social (seja como vontade geral, seja como razão objetiva), mas sendo realmente a efetuação da divisão social como divisão política; destinado a ser o ponto de confluência da legalidade e da legitimidade, mas sendo realmente o substituto imaginário da soberania; destinado a representar objetivamente os interesses subjetivos da comunidade nacional, mas sendo realmente um momento necessário da acumulação de capital e da exploração da mais-valia; destinado a ser o ancoradouro da autodeterminação face aos poderes estrangeiros, mas sendo realmente um momento necessário e contraditório do imperialismo (na medida em que a internacionalização do capital exige a particularização por meio do Estado Nacional); destinado a oferecer à sociedade dividida um poder novo engendrado pelo trabalho da própria divisão social e distanciado da identificação com a figura empírica da autoridade do governante, mas sendo realmente o poderio de uma classe particular, podemos dizer que o Estado tornou-se a forma superior da alienação na sociedade contemporânea (CHAUÍ, 2006, p. 283 apud TIBO, 2011, p. 26)

Um dos grandes problemas das cidades brasileiras nos últimos anos foi o crescimento desfreado tanto em relação à extensão territorial, quanto ao que concerne o aumento da população urbana, o Censo 2010, comparado ao de 2000, demonstra que nesses 10 anos a população se tornou mais urbanizada: em 2000, 81% dos brasileiros viviam em áreas urbanas, agora são 84% (IBGE, 2010).

Como visto no primeiro capítulo deste trabalho, grande parte dessa população que migrou para os centros urbanos ocupou áreas periféricas e marginalizadas, onde a especulação imobiliária, pelo menos à época, não alcançava. Ainda, há o descaso do poder público com estes locais, não promovendo, muitas vezes, serviços básicos como energia elétrica,

distribuição de água, saneamento, segurança, dentre outros elementos básicos para uma boa qualidade de vida.

Diante da ausência de políticas urbanas de ordenamento do solo capazes de ordenar o uso do solo ou, ao menos, após ocupado, amenizar os efeitos sociais e jurídicos da exclusão da sociedade, surgiram grandes conglomerações urbanas ilegais, cujo território é desconhecido pelo poder público local, tendo, principalmente nos grandes centros urbanos, criado núcleos de moradia denominados de favelas ou comunidades.

Visando, em tese, minimizar esse contraste e tornar a gestão das cidades democrática, foi editado, em 2001, o Estatuto da Cidade, firmou parâmetros para a construção da função social da cidade e viabilizou institutos relacionados à regularização fundiária, além de instituir instrumentos, como o Plano Diretor, para implantar políticas de desenvolvimento urbano.

Esse conceito de “desenvolvimento” parece não passar pelo ambiente construído e, o que é mais impressionante, nem pela questão fundiária. Além da alienação decorrente da condição de dependência cultural, a máquina ideológica midiática também ocupa a função de um entorpecente das massas de baixa escolaridade. Daí usarmos frequentemente a expressão analfabetismo urbanístico ou geográfico para expressar essa ignorância predominante sobre a realidade e, em especial, a realidade do ambiente construído (MARICATO, 2015, p. 21)

Entretanto, esse estatuto já nasce arcaico como assinalado no item 1.1, na medida em que demonstra uma noção de propriedade privada absoluta e ultrapassada a partir de ideias coletivas de gestão do espaço público, e defende que este instituto deve alcançar à toda uma coletividade.

A manutenção dessa lógica sobre a propriedade é reflexo da reprodução capitalista do espaço, que está na origem do processo de acumulação do capital, caracterizado pelo desenvolvimento desigual e combinado das forças produtivas e pela contradição da sociabilidade do capitalismo.

Os planos diretores instituídos pelo Estatuto da cidade também não são uma novidade, uma vez que, mesmo antes da vigência da Constituição de 1988, as cidades já realizavam os seus planos urbanísticos. A dificuldade e o desinteresse do poder público em adotar medidas de alcance a toda sociedade permaneceu, assim parte da população continuou marginalizada, se desenvolvendo fora do óbice de qualquer planejamento.

Um dos maiores problemas em relação à moradia ilegal é a posse do bem habitado, que, de modo consequente, também é ilegal. Assim, a legalização da posse é um dos meios para que se possa buscar a solução do problema social nos assentamentos irregulares, no

entanto, apenas a promoção da legalização não basta para sanar todas as contrariedades, adversidades e exclusões vividas por essa população.

Durante os governos Lula-Dilma, alguns programas sociais foram criados visando diminuir essa desigualdade urbana, tendo algumas medidas alcançado essa classe da sociedade e outras nem tanto. Ainda, foi sancionada a Lei 11.977/2009 que determinou relevantes mecanismos de política urbana e rural, dentre elas a Regularização Fundiária por Interesse Social e Específico, que pretende dar o título de propriedade àqueles que já possuíam requisitos para a usucapião.

Pela primeira vez na história do Brasil, o governo federal reservou subsídios em volume significativo, para que as camadas de baixa renda não ficassem de fora da produção habitacional. Mas como a moradia é uma mercadoria especial (porque é vinculada à terra, uma condição não reproduzível), os subsídios incidiram no aumento do preço da terra (MARICATO, 2015, p. 39).

No cenário pós-golpe de 2016<sup>21</sup>, foi criado um novo paradigma de regularização fundiária urbana e rural no país, a Lei 13.465/2017, proveniente da medida provisória 759/2016<sup>22</sup>. As alterações promovidas impactam o direito imobiliário, o instituído da propriedade, o direito real de laje, o condomínio fechado de casas, o sistema único de matrícula nos cartórios de imóveis, a usucapião extrajudicial, dentre outros instrumentos jurídicos para a regularização fundiária.

Essas modificações ocorreram em contrassenso com as demais legislações urbanas, uma vez que não houve discussão pública e sua tramitação foi muito rápida, resultando em modificações de importantes instrumentos de regularização fundiária urbana e rural, bem como revogando e substituindo dispositivos legais e dando ao poder Executivo, principalmente na esfera municipal, desmedida discricionariedade (FERNANDES, 2017, p. 39).

Além da problemática da ausência de diálogo com a população, que deveria ser imprescindível, houve a implementação de instrumentos vazios e de difícil alcance ao público.

---

<sup>21</sup> Neste trabalho entende-se como “pós-golpe de 2016” o impeachment da presidenta eleita democraticamente, Dilma Rousseff, acusada de praticar “pedaladas fiscais”, uma manobra contábil, processo no qual resultou no seu vice, Michel Temer, tomando a Presidência.

<sup>22</sup> O fato dessa lei decorrer de uma Medida Provisória demonstra que não houve diálogo com a população para a sua elaboração. Por esse fato é possível constatar que esse novo paradigma da regularização fundiária já nasce deficiente e excludente, bem como demonstra que os instrumentos instituídos por ela podem não representar a demandar social nem conseguir alcançar a realidade da sociedade marginalizada.

Enquanto a lei do Programa Minha Casa Minha Vida se baseava em um tripé: Regularização fundiária, urbanística e socioambiental, com os objetivos se comunicando em prol da cidade e da população como um todo, não apenas para a questão da titulação. Os dispositivos da Lei 13.465/17 são carentes de aprofundamento e têm redação imprecisa, supervalorizando a parte documental e cartorial do imóvel, sem preocupação com o resultado disso na prática. Com isso, não quer dizer que se deve negligenciar a titulação, mas ela não é um fim em si mesmo, ela deve ser a coroação de um processo legítimo de retomada do território (FERNANDES, 2017, p. 39 - 40).

Essa nova legislação também implementou medidas de desburocratização dos projetos de regularização fundiária e priorizou a concessão e reconhecimento de propriedades ilegais ou irregulares.

Essa lei, sem dúvida, será motivo de grandes debates, questionamentos e mudanças. Entretanto, para o presente estudo abordará uma discussão social e técnico-jurídica sobre o direito de laje e a usucapião extrajudicial. Este último, apesar de não ser uma novidade legislativa, passou por transformações com o novo marco de regularização fundiária.

Esses mecanismos são importantes para o reconhecimento da população marginalizada, mas devem ser acompanhados de políticas urbanas de melhoria das condições de vida com inserção de medidas como: canalização de água e esgoto, prestação de serviços públicos essenciais como arruamento, calçadas, transporte público, promoção de segurança, criação de escolas e hospitais, dentre outras providências, que promovam a cidadania, a dignidade da pessoa humana, o direito à cidade inclusiva.

Uma problemática para a implantação desses instrumentos jurídicos de regularização fundiária pode ser o desconhecimento desses assentamentos populacionais, a distância da realidade econômica, social e cultural da parte ilegal das cidades e a ausência de diálogo com esses moradores, podem criar uma situação ainda mais degradante de caos social.

A desordem urbana é um produto da ausência de garantia de direitos, da incapacidade de gestão e de controle das distorções do crescimento urbano e as possibilidades efetivas de intervenção jurídica e política para a sua devida superação (COUTINHO, 2007, p. 26).

Por regularização fundiária, entende-se a intervenção estatal através de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, cujo objetivo é a legalização da situação de populações que vivem em áreas urbanas ilegais ou de maneira irregular. O novo marco apresenta alguns retrocessos em relação à lei vigente anteriormente no que tange esse conceito, uma vez que o faz de forma simplificada.

Alguns retrocessos no âmbito da regularização fundiária foram trazidos pela Lei n. 13.465/2017. O próprio conceito de regularização fundiária é um exemplo deste retrocesso, pois antes era previsto no art. 46 da Lei n. 11.977/2009 e possuía forte caráter garantista dos direitos dos moradores dos imóveis irregulares, entretanto, após o art. 46 da Lei n. 11.977/2009 ter sido revogado pela Lei n. 13.465/2017, o conceito de regularização fundiária passou a ser previsto no art. 9º desta lei (13.465/2017) de forma simplificada, sem abranger efetivamente as disposições garantistas da lei anterior (FERNANDES, 2017, p. 36)

Apesar disso, os novos aparatos jurídicos surgem, em tese, como uma alternativa para amenizar a situação de abandono da maior parte da população moradoras das cidades, contudo, não se pode olvidar de questionar a eficácia social deles.

A tarefa de desenvolver uma gestão urbana que tenha o paradigma social e democrático não é fácil, principalmente por esbarrar em grandes monopólios de capital, mas deve ser uma luta contínua e a escuta dos diretamente atingidos por esses programas e políticas instituídos.

## **2.1 Direito de Laje: do reconhecimento judicial à problemática da (in)alcançabilidade social**

O direito à moradia é um direito fundamental e possui centralidade no que tange às políticas públicas urbanas, além disso, deve sempre estar associado e promovendo outros direitos sociais. Devido à complexidade e importância desse direito, carece de participação estatal para sua promoção.

A discussão sobre regularização fundiária urbana devia ser uma das prioridades do Poder Público, principalmente diante da realidade brasileira de crescimento desordenado e informal das cidades. Sendo necessário que se dissocie das demandas do capital e passem a servir à sociedade como um todo.

Com a expansão dos espaços ilegais, sendo esses locais encontrados como a saída para a moradia para determinada classe social, formou-se grandes conglomerados denominados de favelas. Nestes locais, como forma de aproveitamento do solo e realizando pouco investimento nas estruturas, a população construiu “barracões”, “puxadinhos”, “lajes altas” e “lajes baixas” como solução de moradia de baixo custo.

Do crescimento desordenado, da expulsão da população carente para áreas periféricas, da formação de cortiços e favelas, e da necessidade de maior aproveitamento do solo, com seu espaço aéreo e subsolo, surgiu no mercado imobiliário, amplamente negociado, vários bens com denominação própria:

“barracão” “puxadinho”, “laje alta”, “laje baixa”. Nomenclaturas que condizem com o uso da parte do fundo ou das laterais do terreno, ou da parte de cima da laje já construída, ou da parte inferior da laje: construções que não figuram na contingência formal para a aquisição da propriedade, nem para a configuração do condomínio edilício, tendo em vista, a legislação vigente (FARIA & MATOSINHOS, 2017, p. 60)

O novo marco de regularização fundiária brasileira, a Lei 13.465/2017, por meio da consolidação de um novo direito real, o direito de laje<sup>23</sup>, tenta alcançar essas situações comuns às periferias urbanas, principalmente nos grandes centros, consistentes cessão de superfície em duas ou mais unidades imobiliárias que possuam autonomia e independência alocadas em um mesmo terreno, seja acima da construção principal (laje superior), seja abaixo (laje inferior).

O “Direito de Laje” concede nova versão à arquitetura da favela, configurando moradias verticais, como pequenos edifícios, pois o morador que construiu sua casa sobre uma laje pode vender a laje de cobertura de sua casa a outro comprador, o que caracteriza mais uma modalidade de transação envolvendo o “Direito de Laje” do comprador, que assim tem acesso a sua moradia. Outra modalidade em que se faz presente o “Direito de Laje” ocorre quando o comprador de uma casa construída na superfície compromete-se a construir um prédio com alguns andares, geralmente de 3 (três) ou 4 (quatro), cujos espaços são dispostos em quitinetes, 6 destinadas à locação de unidades superpostas para moradia de terceiros, exceto uma delas, que é destinada à moradia do vendedor da casa primitiva (CORRÊA & MENEZES, 2016, p. 89)

É comum nesse ambiente que se façam negociações que envolvam a laje, seja a venda para a construção, seja o aluguel de um cômodo construído ou aluguel deste imóvel.

---

<sup>23</sup> Art. 1.510-A. O proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º. O direito real de laje contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 2º. O titular do direito real de laje responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre a sua unidade. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 3º. Os titulares da laje, unidade imobiliária autônoma constituída em matrícula própria, poderão dela usar, gozar e dispor. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 4º. A instituição do direito real de laje não implica a atribuição de fração ideal de terreno ao titular da laje ou a participação proporcional em áreas já edificadas. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 5º. Os Municípios e o Distrito Federal poderão dispor sobre posturas edilícias e urbanísticas associadas ao direito real de laje. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 6º. O titular da laje poderá ceder a superfície de sua construção para a instituição de um sucessivo direito real de laje, desde que haja autorização expressa dos titulares da construção-base e das demais lajes, respeitadas as posturas edilícias e urbanísticas vigentes. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

A laje, então, se tornou umas das principais soluções de moradia para a população residente em comunidades irregulares e, assim, movimentou o mercado imobiliário informal, mesmo essa relação ocorrendo de forma precária e diante da ausência de segurança jurídica.

Com o mercado formal sendo inalcançável para parte da população, os “informais” criam o seu próprio mercado imobiliário, com suas regras e formas de negociação específicos, bem como criam organizações coletivas de mediação de conflitos, muitas vezes consolidadas nas associações de moradores.

Assim, percebemos, dentro das favelas, a construção de um mercado imobiliário próprio e de maneiras diferenciadas de acesso a serviços públicos com destaque a presença de um mercado imobiliário local que está além da superfície. Nele sobressai um “direito de laje”, que não apenas contribui para verticalizar as moradias como concede considerável impulso as transações imobiliárias sem, contudo, assegurar a titularidade das propriedades, o que comumente oferece situações de insegurança e de conflito [...] (CORRÊA e MENEZES, 2016, p. 88)

Normalmente essas casas são autoconstruídas, o que é, como visto, um reflexo do capitalismo excludente e contraditório adotado no país, em que o mercado imobiliário formal alcança somente cerca de 30% da população, mesmo com os programas de habitação popular implementados na última década (GIACOBBO & HERMANY, 2017, p. 213),

Essa exclusão é reflexo das políticas públicas habitacionais deficientes, do descaso do Poder Público em promover um planejamento urbano pautado na gestão democrática das cidades, do desconhecimento das áreas, da indiferença em ouvir as demandas dos moradores periféricos, da ausência de diálogo com a população e, principalmente, do desinteresse em promover uma eficaz regularização fundiária urbana<sup>24</sup> social.

Esse direito foi demandado por muitos urbanistas, sociólogos, antropólogos e acadêmicos de direito diante da realidade de exclusão social e processo de gentrificação dos centros urbanos, tendo as três políticas urbanas estruturais, relacionadas à produção do ambiente construído (transporte, habitação e saneamento) sido negligenciadas e dotadas de pouco investimento durante quase toda a história brasileira (MARICATO, 2015, p. 29).

Com o novo marco da regularização fundiária, o legislador esforçou-se para reconhecer juridicamente essa realidade social. Assim, promoveu um novo direito real, o direito de laje, que visa proteger a relação informal pela qual a laje era negociada. Antes da

---

<sup>24</sup> E, claro, também se deve promover a regularização fundiária rural social, que atenda as demandas dos pequenos agricultores, dos agricultores familiares e demais homens do campo, que sofrem com as medidas de regularização fundiária que são adotadas de forma a beneficiar somente a classe dominante e detentora de capital.

positivação desse direito, muitas vezes, quando havia lide, a questão era resolvida com base no direito obrigacional.

[...] o legislador pretende [...] positivizar um fato social já existente, mas ainda sem normatização que o regule e garanta certa segurança jurídica a quem os pratica sem qualquer arcabouço normativo. [...] formalizar situações irregulares de moradia em parte do sistema habitacional brasileiro, onde casas, muitas vezes sem registro próprio no cartório competente, possuem sua superfície vertical ascendente e descendente (laje e subsolo) cedidas para que nesse espaço volumétrico um terceiro construa outra edificação. (FEITOSA, 2017, p. 47)

Através do direito de laje, será possível identificar as residências e individualizá-las, o que gera independência social e jurídica dessas moradias, bem como visa garantir segurança à posse e à relação jurídica entre o locatário e locador ou o adquirente e alienante.

Por meio dessa positivação, pode ser incorporado a esses habitantes da periferia alguns direitos básicos, com o endereço oficial, a obtenção de crédito em lojas e bancos, o recebimento do correio, comprovação de que são moradores da cidade, também, com a individualização dos imóveis, será possível a criação de matrículas próprias, provendo autonomias a essas propriedades, entre outros (FARIA & MATOSINHOS, 2017, p. 67-68). Entretanto, o somente reconhecimento jurídico não é suficiente para legitimar a dignidade social e cidadania plena.

Apesar de ser um grande avanço, apenas a criação do Direito de Laje isoladamente não pode ser considerado um mecanismo efetivo de política pública na busca pela moradia digna. É mister interpretá-lo como um mecanismo que diretamente outorga ao usuário do imóvel a segurança da posse. Mas que para alcançar o direito humano de moradia digna, os critérios de acesso à serviços públicos e condição de segurança, saúde, higiene, dentre outros, devem ser também alcançados (FARIA & MATOSINHOS, 2017, p. 70).

Com o reconhecimento dessas moradias e a individualização das matrículas, o titular do direito responderá pelos tributos e encargos que incidirem sobre a sua unidade, como o pagamento às prefeituras do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Uma problemática observada ao analisar a população que reside nessas comunidades ilegais, é que a grande maioria faz parte dos seguimentos sociais mais fragilizados, com baixo poder aquisitivo, que faz parte de uma camada excluída socialmente.

A cobrança desses tributos pode acarretar em um endividamento em massa dessa população, mantendo ou até mesmo degradando a situação de desordem urbana. Para que isso não ocorresse, seria necessária a criação de uma política pública de isenção de cobrança de



tarifas e tributos por alguns anos para que os moradores se programem e organizem o pagamento dessas custas.

Além disso, seria ideal que as prefeituras promovessem melhorias sociais e estruturais nesses locais, afinal, já está sendo realizada a cobrança e arrecadação de tributos e encargos dos moradores, nada mais justo do que realizar contrapartida a essa população. Apenas o reconhecimento jurídico do direito de laje não basta, este é um pequeno passo para garantir a cidadania normativa (ou formal) desses moradores.

Contudo, é preciso mais que positivismo, é necessário que esses locais sejam desvendados e alcançados por políticas públicas de saneamento, segurança, saúde, educação e transporte e demais meios que possam efetivar a cidadania social.

Um dos desafios para que esse direito possa alcançar seus objetivos sociais é o desconhecimento da realidade das áreas favelizadas, assim, esse dispositivo normativo pode não conseguir ser aplicado, sob pena de tornar-se ineficaz.

[...] os descompassos observados entre a Medida Provisória proposta e a realidade observada no cotidiano das favelas, muito possivelmente, reduzirão a eficácia da aplicação do instituto para as construções erguidas dentro de comunidades. Sendo imprescindível para a elaboração de um instrumento legal realmente efetivo, a prévia observância da aplicação do Direito de Laje no âmbito do direito costumeiro quando, então, podem ser percebidas as nuances que o identificam enquanto direito real autônomo, desvinculando sua existência de quaisquer outros instrumentos jurídicos. (CORRÊA, ARRUDA, MENEZES, 2017, p. 3-4)

Um ato meramente judicial dificilmente conseguirá reverter o abandono social de séculos no país, é somente um passo para o reconhecimento formal dessa população periférica.

Por mais que se possa interpretar Lei nº 13.546/18 de forma a acreditar que, por o direito de laje estar inserido no título “Da Regularização Fundiária Urbana (Reurb)”, aparentemente, se trata de um projeto amplo de regularização fundiária e que deve atender aspectos gerais de urbanização.

A Reurb compreende duas modalidades: a Reurb de Interesse Social (Reurb-S), que corresponde à regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal; e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na primeira modalidade (art. 13, incisos I e II) (RAMOS JUNIOR & SOUZA, 2017, p. 151)

No entanto, não há muitas expectativas que as demandas sociais que extrapolem esse instrumento judicial sejam acolhidas, principalmente diante das divergências que podem ser apontadas neste dispositivo legal e nos instrumentos de reforma fundiária urbana e rural instituídos por ele, que podem ser usados em benefício dos detentores de capital<sup>25</sup>. O que deveria ser um instrumento de empoderamento das classes populares tem reais chances de ser subtraído pelo capital.

É imprescindível neste país é que se adotem medidas de regularização fundiária urbana que estejam realmente a serviço do social.

Outra adversidade que pode ser observada é que, mesmo sendo um instrumento jurídico que busca o reconhecimento das favelas e a realidade local, ele não está isento de ser apropriado pelo mercado formal para especular os imóveis situados dessas localidades.

Analisando casos parecidos em que o mercado da especulação imobiliária teve influência nas decisões tomadas pelo poder público, muitos direitos sociais foram mitigados, chegando até em adotar às comunidades ilegais onde residiam moradores de baixa renda medidas contrárias à dignidade da pessoa humana e aos direitos humanos, como a remoção de favelas<sup>26</sup>.

Mais um ponto que pode ser questionado sobre o direito de laje é que, se a maioria das residências que esse direito visa alcançar encontra-se em área de ilegal, logo a “casa base”, em sua maioria, não possui registro e, conseqüentemente, também não possui número de matrícula do imóvel. Como será reconhecida a laje? Questiona-se se esse direito real autônomo e desvinculado à unidade principal, será registrado no cartório independentemente da situação de (i)legalidade da habitação-base.

Neste trabalho não foi reconhecido no novo plano de regularização fundiária urbana, medidas técnicas mínimas para que o direito de laje saia do papel e alcance a maioria das unidades habitacionais existentes nas comunidades ilegais (ANADEP, 2017). Principalmente,

---

<sup>25</sup>No presente trabalho não será realizada uma análise de todos os novos dispositivos inseridos no nosso ordenamento jurídico pela Lei 13.546/2018. Entretanto, outros institutos estão sendo muito questionados por favorecer as classes dominantes, podendo gerar a privatização em massa do Patrimônio da União, a anistia dos desmatadores e grileiros na Amazônia, pode ser usada como pretexto para a concentração fundiária e anistia a loteamentos e condomínios irregulares de alto padrão. Para mais informações, a Carta ao Brasil, assinada por movimentos sociais, por organizações sociais e demais entidades e associações de lutas sociais desenvolve essas questões (CAUB & IAB, 2018).

<sup>26</sup> Pode-se exemplificar com o caso de remoção truculenta de moradores das favelas que rodeavam as áreas onde ocorreram megaeventos, como a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016, e também para viabilizar o processo de expansão imobiliária. Sendo, assim, também responsáveis por um *boom* imobiliário, retomaram com o urbanismo do espetáculo, gastando cifras inexplicáveis para um país que vive com tanta diferença social. Magalhães (2013) desenvolve sobre esse assunto de forma mais aprofundada.

após a constatação da necessidade de ter a unidade-base devidamente registrada para que se possa conseguir a matrícula independente da laje.

Por óbvio, no âmbito das favelas, a aplicação do disposto sobre o registro do direito de laje deverá ser precedida da devida regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S), promovendo-se a legitimação fundiária, pela qual se admite a aquisição originária de propriedade de área pública ou privada, na forma do art. 23 da Lei 13.465 de 2017. Isso porque, na maior parte dos casos, a construção sobre a qual a laje foi edificada consiste em terreno invadido ou patrimônio público (CARMONA & OLIVEIRA, 2017, p. 140)

Diante da realidade de ilegalidade apontada nas áreas que, teoricamente essa inovação legislativa visava alcançar, acredita-se que a obrigatoriedade de registro da construção-base para que a laje receba uma matrícula individual será um grande empecilho na eficácia desse direito.

Nesses assentamentos a maioria das habitações são ilegais ou irregulares, muitas vezes estão em áreas de preservação ambiental ou fazem parte do patrimônio público, não sendo possível legalizar o imóvel sem que antes tenha sido promovida uma política de urbanização que legitime a posse desses moradores.

Assim, diante da ausência de elementos técnicos para o reconhecimento da habitação-base e da inércia do Poder Público em suprimir essa lacuna, o direito de laje possui muitas chances de esvaziar-se com o tempo.

Não resta dúvida, porém, que o novo direito foi concebido para regularizar situações de fato envolvendo população de baixa renda, não podendo nem devendo ser usado por grandes empreendedores [...] Deveras, no direito de laje, a regularização do pavimento posterior depende da averbação da construção-base, já que a própria definição do direito de laje, estabelecida no art. 1.510-A do Código Civil, pressupõe a existência jurídica da primeira edificação. Caso contrário, por certo não haveria “laje”, ao menos em sentido sobreposto (CARMONA & OLIVEIRA, 2017, p. 142-143).

Considera-se que o direito de laje é um instrumento que segue a tendência ascendente no direito brasileiro de desjudicialização<sup>27</sup> de litígios. Esse deslocamento de atividades do judiciário para âmbito dos procedimentos administrativos ganhou força com o Novo Código

---

<sup>27</sup> Ferreira (2017, p. 9) pontua que a desjudicialização não será a solução do problema da morosidade do judiciário brasileiro, mas é um meio para que seja provocado somente quando há verdadeira necessidade. Como, por exemplo, quando o meio alternativo não funcionar, o judiciário poderá ser acionado. Os meios extrajudiciais e judiciais de conflitos convivem harmoniosamente.

de Processo Civil<sup>28</sup>, não sendo mais necessário que algumas demandas tramitem na esfera judicial, o que ocorre com o direito de laje, que pode ser reconhecido no Cartório de Registro de Imóveis. Isso tem ocorrido principalmente em decorrência da morosidade do judiciário, então, tem-se adotados instrumentos mais céleres (FERREIRA, 2017, p. 2)

## **2.2 Usucapião extrajudicial: uma busca pela desjudicialização, mas de difícil acesso para parte da população**

Nessa esteira de desjudicialização, a usucapião extrajudicial (ou administrativa) foi regulamentado no nosso ordenamento jurídico pela Lei nº 11.977/2009. Contudo, sofreu algumas mudanças com o advento do Código de Processo Civil de 2015<sup>29</sup> e, depois passou por novas alterações com a aprovação da Lei 13.465/2017, que versa sobre a regularização fundiária urbana e rural. Com o Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça, algumas dúvidas foram sanadas sobre este instituto.

A gênese desse instrumento, então, foi a Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida que assegurava a retificação extrajudicial e a demarcação extrajudicial de terrenos públicos.

A usucapião é um importante instrumento de aquisição de propriedade pelo decurso do tempo combinado com o cumprimento de alguns requisitos legais, que alteram de acordo com o tipo de usucapião. Este instrumento possui grande relevância social por se tratar de uma forma de aquisição de propriedade por meio da posse mansa, pacífica e longínqua. Mas, em decorrência da burocracia processual, as ações que versam sobre esse tema tramitavam por muitos anos no Judiciário brasileiro.

Pode-se considerar condições genéricas para reivindicar a propriedade por meio deste instrumento:

*A posse ad usucapionem* (aquela que habilita a pessoa a adquirir a propriedade) deve ser contínua, pacífica (sem contestação), por tempo que a política legislativa determina a cada espécie e com intenção de dono (*animus domini*), que exclui toda e qualquer posse que não se faça acompanhar da intenção de ter a coisa para si, como ocorre nos casos em que a posse é derivativa de um contrato, por exemplo. Outra condição essencial se encontra no bem sobre o qual recai a posse, portanto, na coisa

<sup>28</sup> Outros meios alternativos de resolução de conflitos que ganharam mais espaços e relevância no ordenamento jurídico brasileiro após o NCPC/2015 foram, a exemplo: a arbitragem, a conciliação e a mediação.

<sup>29</sup> O NCPC acrescentou à Lei dos Registros Públicos o art. 216-A que versa sobre a usucapião extrajudicial, que, posteriormente, sofreu novas modificações com a Lei 13.465/17, acrescentando os incisos I, II e §§ 2º, 6º, 11, 12, 13, 14 e 15.

a ser usucapida (*res habilis*), isto é, se o bem é passível de ser suscetível da usucapião (CORRÊA & BAPTISTA, 2017, p. 35)

A usucapião extrajudicial é um mecanismo de autotutela consensual (FERREIRA, 2017, p. 1), que por meio de um procedimento administrativo permite a aquisição de um bem imóvel, ao que se possa indicar, de forma menos burocrática e formal, através de declaração do cartório de registros de imóveis situado no local do bem usucapindo, não sendo necessário, inicialmente, provocar o judiciário para reconhecer esse direito como ocorre nos demais casos de usucapião, bem como não precisa de homologação judicial. Estima-se que a duração desse procedimento varia de 90 (noventa) a 120 (cento e vinte) dias após o preenchimento dos requisitos (OLIVEIRA, 2017, 42).

Não é preciso que o Ministério Público realizar qualquer a interferência no procedimento administrativo.

Para requerer essa espécie de usucapião é imprescindível a apresentação de uma série de documentos nos autos do processo administrativos<sup>30</sup>, que consistem nos mesmos documentos exigidos para compor o processo judicial.

A tentativa do legislador em desburocratizar e facilitar a aquisição de propriedade por meio da usucapião administrativa<sup>31</sup> não obteve êxito, uma vez que manteve todos os documentos exigidos na ação judicial, como a certidão vintenária ou a certidão negativa de registro de imóvel, que não são fáceis de serem obtidas, logo, poderão ser um empecilho ao acesso ao direito de usucapir (CORRÊA & BAPTISTA, 2017, p. 38).

A transferência dessa competência do Poder Judiciário para os Cartórios de Registro de Imóveis, sem a adoção de medidas facilitadoras para o procedimento administrativo para que este seja mais célere e desburocratizado pode manter alguns empecilhos para que as pessoas reiviniquem esse direito.

---

<sup>30</sup> Essas exigências documentais estão elencadas entre os incisos I a VI do art. 216-A da Lei de Registros Públicos e compreendem-se em: ata notarial lavrada pelo tabelião; atestando o tempo de posse do requerente e seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias; planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional, e pelos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes; certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente; justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel.

<sup>31</sup> A intenção do legislador ao criar esse dispositivo pode ter sido somente para seguir a tendência de desburocratização e não de tornar este um importante instrumento de regularização fundiária que possa ter, principalmente, um importante impacto na sociedade.

Os cartórios de registro possuem procedimentos muito burocráticos e dotados de formalidades para buscar a segurança jurídica de seus atos. Com isso, afastam a socialização de suas práticas, criando uma barreira para alcançar garantir alguns direitos (CORRÊA & BAPTISTA, 2017, p. 34).

Assim, analisando o procedimento administrativo para aquisição do direito a usucapir observa-se que algumas burocracias, como a exigência de algumas certidões e demandas não são eficazes.

Dentre as burocracias adotadas no procedimento de usucapião está uma norma inaugurada pelo novo marco da regularização fundiária<sup>32</sup>, que apresenta certa contrariedade com o próprio direito de usucapião. Compreende-se que na usucapião a aquisição da propriedade ocorre sem qualquer anuência do antigo proprietário do bem, o preenchimento dos requisitos, como *animus domini*, lapso temporal, boa-fé, posse mansa e pacífica, são suficientes para a ação.

Até então, para todas as modalidades de usucapião não havia o consentimento, o antigo proprietário era desapropriado do bem em favor daquele que obteve o direito de usucapir, pois “a premissa do instituto da usucapião é de que o antigo proprietário desprezou seu imóvel a ponto desse ser possuído por lapso temporal significativa até perdê-lo, consubstanciando uma forma tácita de abandono” (CORRÊA & BAPTISTA, 2017, p. 38-39).

Entretanto, o novo dispositivo incluiu um caráter de consensualidade, como visto, até então, inexistente à declaração de usucapião, quando estabelece que caso a planta do imóvel não contenha a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos reais averbados na matrícula do imóvel, este(s) será(ão) notificado(s) para manifestar seu consentimento.

Ocorre que esse dispositivo pode ser considerado contrário à usucapião, uma vez que aquisição da propriedade pelo possuidor se dá justamente devido ao descaso do proprietário com o imóvel por tempo suficiente para outro, que está cumprindo com a função social, poder tornar-se o novo proprietário. Caso o titular desse direito real seja omissivo quando notificado, o silêncio será interpretado como concordância da parte<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Art. 216-A, § 2º, Lei Registro Público: se a planta não contiver a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes, o titular será notificado pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, para manifestar consentimento expresso em quinze dias, interpretado o silêncio como concordância. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017).

<sup>33</sup> Em relação à manifestação do titular notificado para que manifeste o consentimento, antes da lei 13.465/2017, era imprescindível a manifestação expressa desse sujeito e, em caso de omissão, era interpretado como discordância. Esse entendimento é contraditório ao próprio direito de usucapir, uma vez que um de seus requisitos é fundamentado na inércia do titular. Entretanto, com o advento dessa legislação, foi acrescido o § 6º

Assim, cria-se um obstáculo que pode inviabilizar o direito a usucapir e pode gerar um conflito até então inexistente. Não é razoável esperar a anuência do proprietário para perder seu bem, sendo que esta está inerte há tanto tempo que terceiro passou a cumprir a função social dessa propriedade e possui o direito de usucapir.

Outra burocracia observada para propositura desta ação que, ao meu entendimento é desnecessária, é a exigência de *jus postulandi* para redigir o requerimento ao cartório, que deve seguir as mesmas regras de uma petição inicial judicial<sup>34</sup>.

Assim, será imprescindível a atuação de um advogado, o que pode ser uma barreira de acesso a esse modo de acessar esse direito por via extrajudicial pela comunidade de baixa renda.

As omissões e obstáculos presentes na lei fizeram com que se fosse confirmado na prática que, em realidade, o potencial de desjudicialização tão festejado pelo novo procedimento de usucapião ficasse muito abaixo do esperado, esvaziando assim a eficácia do procedimento (OLIVEIRA, 2017, p. 57)

Apesar dos contrassensos observados e apontados neste capítulo, entende-se, neste trabalho, que a usucapião extrajudicial é um importante meio de reconhecimento de propriedade fora da esfera judicial.

---

ao art. 216-A da Lei de Registro de Imóveis, que passa interpretar a inércia como concordância ao direito do requerente.

<sup>34</sup> Art. 3 do Provimento nº 65/17 do CNJ.

## CONCLUSÃO

Com o cenário de caos urbano decorrente dos processos de globalização, urbanização agravadas por medidas neoliberais adotadas pelo governo federal, principalmente, a partir dos anos 90, somados à influência do capitalismo, as cidades foram se desenvolvendo de acordo com o domínio do capital.

Com o crescimento das cidades, muitas pessoas migraram para esses centros urbanos em busca de melhoria de vida, fenômeno observado desde o êxodo rural com o declínio da economia agroexportadora e a modulação de medidas de industrialização, datadas dos anos trinta e quarenta, mas não conseguiram se enquadrar no padrão estabelecido pelo mercado imobiliário formal. Encontraram, então, como solução de moradia a ocupação de espaços periféricos aos centros, onde não havia especulação desse mercado.

Além disso, ações do próprio poder público não visava alcançar essa parte da cidade. A exclusão era (é) desejada, pois nela é que se encontra mão de obra barata com o remanescente de soldados de reserva a serem explorados pelo capital.

Por muito tempo, esses conglomerados urbanos informais foram ignorados socialmente pelo poder público, que não buscou reconhecer e garantir direitos básicos a esses lugares, como saneamento de esgoto, pavimentação, segurança, saúde etc.

Em 2001, com o Estatuto da Cidade, houve uma evolução normativa no que tange o processo de democratização das cidades. Entretanto, somente a partir de 2003 que o problema do caos urbano começou a ser tratado com medidas de alcance social e normativo.

Durante os anos de governo de Lula-Dilma ocorreram avanços sociais jamais vistos no país, mas não foram o suficiente para sanar o problema da moradia ilegal urbana. Havia sempre um embate com o capital que, de certa forma, se apropriava das medidas, como ocorreu com o Minha Casa, Minha Vida, que o capital imobiliário se aproveitou para gerar especulação sobre esses bens.

Em 2017, em um contexto pós-golpe, foi criado um novo Plano de Regularização Fundiária urbana e rural. Essa reforma fundiária normativa possui diversos problemas desde a sua gênese, que ocorreu via decreto presidencial, sem diálogo com a população que deveria ser beneficiada. Assim diverge da tendência anterior de diálogo com a população para que as reais demandas locais pudessem se escutadas.

Essa nova lei (re)cria diversos dispositivos e revoga alguns anteriores, deixando os instrumentos fundiários vazios ou fora de um contexto social.



Este trabalho buscou a análise de dois: o direito real de laje e a usucapião extrajudicial. Ambos instrumentos ocorrem na via extrajudicial, entretanto, a população encontra barreiras burocráticas, econômicas e tecnicistas para o acesso a esses direitos.

O reconhecimento do direito de laje é uma conquista muito importante para os residentes da cidade ilegal. Contudo, este instrumento tende a não ser efetivo se políticas sociais não foram adotadas em conjunto, conforme visto no item 2.1.

Em relação à usucapião extrajudicial, a burocratização dos cartórios de registro e a necessidade de um advogado para redigir o pedido, podem fazer com que pessoas busquem o judiciário. Além disso, a exigência dos mesmos documentos não facilita o requerimento desse direito. A obrigatoriedade de notificar o antigo proprietário caso não haja assinatura dele em alguns documentos é desnecessária e, conforme defendido no item 2.2, contrária ao próprio instrumento.

A questão da regularização fundiária no Brasil ainda é muito distante da realidade. A dificuldade em alcançar a população de forma a diminuir a desigualdade e promover cidadania social é muito grande.

Legislar sobre esse assunto não é o suficiente. Precisa-se de políticas públicas que confrontem as relações de poder que mantém o capital em voga. É preciso desvendar esses locais ilegais, ter diálogo com a população, entender e acolher as demandas desses moradores. É preciso que se promova justiça social e que se efetive as garantias constitucionais.

Pode parecer utópico, ainda mais nesse momento político no Brasil, mas a luta por uma reforma fundiária social e contra as desigualdades não pode cessar.

## REFERÊNCIAS

ANADEP, Associação Nacional dos Defensores Públicos. **Nota Técnica** . Disponível em: <[https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/33098/NOTA\\_T\\_CNICA\\_\\_Comiss\\_es\\_A\\_NADEP\\_e\\_CONDEGE\\_\\_MP\\_759.2016.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/33098/NOTA_T_CNICA__Comiss_es_A_NADEP_e_CONDEGE__MP_759.2016.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2018.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir et al. (Org.). **Pós Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático de Direito** . 11. ed. São Paulo: Paz e Terra LTDA, 2012. cap. 1, p. 9-23.

BATISTA, Erika. Fordismo, Taylorismo e Toyotismo: apontamentos sobre suas rupturas e continuidades. In: SIMPÓSIO LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA, III., 2008, Londrina. **Trabalhadore(a)s em movimento: constituição de um novo proletariado? ...** Londrina: [s.n.], 2008. p. 1-12. Disponível em: <[http://www.uel.br/grupos-pesquisa/gepal/terceirosimposio/erika\\_batista.pdf](http://www.uel.br/grupos-pesquisa/gepal/terceirosimposio/erika_batista.pdf)>. Acesso em: 01 nov. 2018.

BRASIL. IBGE Censo Demográfico, 2010. Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo-2010-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas>> Acessado em 20 de novembro de 2018.

BRASIL. Lei n. 11.977/2009, de 07 de jul. de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida ? PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.. **Programa Minha Casa, Minha Vida** . Brasil, p. ---, jul. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.105/2015, de 16 de mar. de 2016. Código de Processo Civil. **Código de Processo Civil** . Brasil, p. ---, mar. 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm)>. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.465/2017, de 11 de jul. de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de

setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.. **Plano de Regularização Fundiária Urbana e Rural** . Brasil, s. p., jul. 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm)>. Acesso em: 25 out. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.467/2017, de 28 de jul. de 2019. Itera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Reforma Trabalhista** . Brasil, s. p., jul. 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2018.

BRÍGIDO, Edimar Inocêncio. Michael Foucaul: uma análise do Poder. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental** , Curitiba, v. 4, n. 1, p. 56-75, jun. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/6098>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

CARLOS, A. F. A. (2015) A tragédia urbana. In: CARLOS, A. F. A. et al. (orgs.) **A cidade como negócio**. São Paulo, Contexto: p.43-63.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; OLIVEIRA, Fernanda Loures de. Aspectos Urbanísticos, Cíveis e Registrais do Direito Real de Laje. **Revista Brasileira da Políticas Públicas** , Brasília, v. 7, n. 2, p. 122-146, ago. 2017. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4750>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

CAUB, ; IAB, .. **Carta ao Brasil - Medida provisória nº 759/2016** : a desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil. Disponível em: <<http://www.iab.org.br/sites/default/files/Carta-ao-Brasil-Ultima.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 65/2017** . Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3394>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

CORRÊA, Cláudia Franco; BATISTA, Bárbara Gomes Lupetti. A Usucapião Extrajudicial: entre Expectativas Teóricas e Possibilidades Empíricas. **Revista Interdisciplinar de Direito**, [S.l.], v. 13, n. 1, ago. 2017. ISSN 2447-4290. Disponível em: <<http://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/59>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

CORRÊA, Cláudia Franco; MENEZES, Juliana Barcellos da Cunha e. A Regularização Fundiária nas Favelas nos Casos de "Direito de Laje": construindo pontes entre o direito inoficial e o direito vigente. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI (CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO), XXV., 2016, Brasília. **Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade ...** Brasília: [s.n.], 2016. p. 84-100. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/y0ii48h0/929a805v/R9swVuYmw78W7T44.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2018.

CORREA, Claudia Franco; MENEZES, Juliana Barcellos da Cunha e; ARRUDA, Camila Rabelo de Matos Silva. O Direito de Laje na Lei e o Direito de Laje nas Favelas:

Incongruências do Sistema Legislativo Brasileiro. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, IX., 2017, Florianópolis. **Anais do IX Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico** ... Florianópolis: Even3, 2017. p. 1-4. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/Anais/9cbdu/51737-O-DIREITO-DE-LAJE-NA-LEI-E-O-DIREITO-DE-LAJE-NAS-FAVELAS--INCONGRUENCIAS-DO-SISTEMA-LEGISLATIVO-BRASILEIRO>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

COUTINHO, Ronaldo. A Mitologia da Cidade Sustentável no Capitalismo. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Org.). **Direito da Cidade: Novas Concepções Sobre as Relações Jurídicas no Espaço Social Urbano** . Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 17-51.

FEITOSA, Gustavo Henrique de Carvalho. **A Positivação do Direito Real de Laje e Suas Implicações Jurídico-Sociais na Realizada Brasileira** . 2017. 67 p. TCC (Bacharel em Direito)- Escola Superior de Ciências Sociais - Direito, Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2017. Disponível em: <<https://www.google.com.br/search?q=GUSTAVO+HENRIQUE+DE+CARVALHO+FEITOSA+A+POSITIVA%C3%87%C3%83O+DO+DIREITO+REAL+DE+LAJE+E+SUAS+IMPLICA%C3%87%C3%95ES+JUR%C3%8DDICOSOCIAIS+NA+REALIDADE+BRASILEIRA&oq=GUSTAVO+HENRIQUE+DE+CARVALHO+FEITOSA+A+POSITIVA%C3%87%C3%83O+DO+DIREITO+REAL+DE+LAJE+E+SUAS+IMPLICA%C3%87%C3%95ES+JUR%C3%8DDICOSOCIAIS+NA+REALIDADE+BRASILEIRA&aqs=chrome..69i57.698j0j9&sourceid=chrome&ie=UTF-8>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

FERNANDES, Jasmin Mendes Nunes. **Os Impactos Legais e Constitucionais Promovidos pela Reformas da Regularização Fundiária Urbana (Lei 13.465/2017)** . 2017. 60 p. TCC (Bacharel em Direito)- Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/25059>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

FERREIRA, Gismar João Gomes. **Uma Análise Pormenorizada da Usucapião Extrajudicial** . 2017. 27 p. TCC (Bacharel em Direito)- Faculdade de Direito, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/6290>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

FLORES, Tarsila. **Genocídio da Juventude Negra no Brasil** : as novas formas de guerra, raça e colonialidade do Poder. 2016. Disponível em: <[https://www.academia.edu/23562114/Genoc%C3%ADdio\\_da\\_Juventude\\_Negra\\_no\\_Brasil\\_As\\_Novas\\_Formas\\_de\\_Guerra\\_Ra%C3%A7a\\_e\\_Colonialidade\\_do\\_Poder](https://www.academia.edu/23562114/Genoc%C3%ADdio_da_Juventude_Negra_no_Brasil_As_Novas_Formas_de_Guerra_Ra%C3%A7a_e_Colonialidade_do_Poder)>. Acesso em: 20 nov. 2018.

FOUCAULT, Michel. Aula 17 de março de 1976. In: FOUCAULT, Michel. **Em Defesa da Sociedade** . 4ª tiragem. ed. São Paulo: Martins Fontes Editora LTDA, 2005. p. 285-315.

GIACOBBO, Guilherme Estima; HERMANY, Ricardo. A Emergência do Pluralismo Jurídico na Ordem Jurídica Brasileira: O Direito de Laje (Lei n 13465/17) na perspectiva do direito social condensado de Gurvitch. **Revista Culturas Jurídicas** , Niterói, v. 4, n. 9, p. 198-221, dez. 2017. Disponível em: <<http://www.culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/article/view/383>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

HARVEY, David. O Direito à Cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, dez. 2012. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497>>. Acesso em: 25 out. 2018.

LAGO, Luciana Corrêa do. Política Urbana e Autogestão na Produção das Cidades Brasileiras. In: FERREIRA, Regina Fátima C. F.; BIASOTTO, Rosane Coreixas (Org.). **Políticas Públicas e Direito à Cidade: Política Habitacional e o Direito à Moradia Digna**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 94-105. Disponível em: <[http://observatoriodasmetroles.net.br/arquivos/biblioteca/abook\\_file/caderno\\_direitomora dia.pdf](http://observatoriodasmetroles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/caderno_direitomora dia.pdf)>. Acesso em: 03 nov. 2018.

LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Org.). **Direito da Cidade: Novas Concepções Sobre as Relações Jurídicas no Espaço Social Urbano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 1-16.

MAGALHÃES, Alexandre. O: a reatualização da remoção das favelas no Rio de Janeiro. **Horizontes Antropológicos**, [S.l.], p. 89-118, out. 2013. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/horizontes/156#quotation>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

MARICATO, Ermínia. As Ideias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia. **A Cidade do Pensamento Único**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. cap. 3, p. 121-192.

MARICATO, Erminia. Cidade e a luta de classes no Brasil. In: MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015. cap. 1, p. 17-47.

MARICATO, Erminia. Globalização e Política Urbana na Periferia do Capitalismo. In: MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015. cap. 3, p. 67-91.

MATOSINHOS, Ana Paula; FARIA, Edimur Ferreira de. A Efetividade do Direito Real de Laje como Instrumento de Política Pública para Acesso à Moradia Digna. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 56-71, dez. 2017. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/323381707\\_A\\_EFETIVIDADE\\_DO\\_DIREITO\\_REAL\\_DE\\_LAJE\\_FRENTE\\_AO\\_DIREITO\\_HUMANO\\_DE\\_MORADIA](https://www.researchgate.net/publication/323381707_A_EFETIVIDADE_DO_DIREITO_REAL_DE_LAJE_FRENTE_AO_DIREITO_HUMANO_DE_MORADIA)>. Acesso em: 12 nov. 2018.

OLIVEIRA, Yuri Shimada. **Usucapião Extrajudicial**: Uma análise da sua efetividade a partir da Lei nº 13.465/2017. 2018. 72 p. TCC (Usucapião Extrajudicial: uma análise da sua efetividade a partir da Lei nº 13.465/2017)- Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/26409>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

RAMOS JUNIOR, Lourival da Silva; SOUZA, Priscilla Ribeiro Moraes Rêgo de. Regularização Fundiária Urbana: uma análise comparativa legal para o nascimento da propriedade social em São Luis. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís do Maranhão, v. 21, n. 2, p. 1085-1102, fev. 2017. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/3211/321154298028.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito** . 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Perseu Abramo, 2015. p. 17-40. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Luiz\\_Cesar\\_De\\_Queiroz\\_Ribeiro/publication/294873362\\_Metropoles\\_entre\\_a\\_coesao\\_e\\_a\\_fragmentacao\\_a\\_cooperacao\\_e\\_o\\_conflito/links/56c4aec008ae7fd4625a379a/Metropoles-entre-a-coesao-e-a-fragmentacao-a-cooperacao-e-o-conflito.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Luiz_Cesar_De_Queiroz_Ribeiro/publication/294873362_Metropoles_entre_a_coesao_e_a_fragmentacao_a_cooperacao_e_o_conflito/links/56c4aec008ae7fd4625a379a/Metropoles-entre-a-coesao-e-a-fragmentacao-a-cooperacao-e-o-conflito.pdf)>. Acesso em: 19 nov. 2018.

ROBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RODRIGUES, Juciano Martins; CORRÊA, Felipe Souza. Segregação Residencial e Mercado de Trabalho nos Grandes Espaços Urbanos Brasileiros. In: LAGO, Luciana Corrêa do (Org.). **Olhares sobre a Metrópole do Rio de Janeiro: economia, sociedade e território** . Rio de Janeiro: Letra Capital e Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2010. cap. 1, p. 11-34. Disponível em: <<http://observatoriodasmetropoles.net.br/download/economia%20territorio.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

SADER, Emir et al. A Trama do Neoliberalismo: Mercado, crise e exclusão social. In: GENTILI, Pablo; FERNANDES, Luis (Org.). **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático** . 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012. cap. 4, p. 139-180.

SELL, Carlos Eduardo. As duas Teorias do Patrimonialismo de Max Weber: do modelo doméstico ao modelo institucional. In: CONGRESSO DA ABCP ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, X., 2016, Belo Horizonte. **As duas Teorias do Patrimonialismo de Max Weber: do modelo doméstico ao modelo institucional ...** Belo Horizonte: [s.n.], 2016. p. 1-25. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/duas-teorias-patrimonialismo-max-weber-1070.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

SILVESTRE, Renata Isé. **O Instituto da Usucapião Extrajudicial no Ordenamento Jurídico Brasileiro** . 2017. 66 p. Monografia (Bacharel em Direito)- Faculdade de Direito, Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <<https://www.riuni.unisul.br/handle/12345/4144>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

TEIXEIRA, ÉRICA; MORAIS, G. A quem interessa a reforma trabalhista?. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região**, v. 22, n. 1, p. 31-40, 26 jun. 2018. Disponível em <https://revista.trt10.jus.br/index.php/revista10/article/view/202>. Acessado em 19 de novembro de 2018

TIBO, Geruza Lustosa de Andrade. **A superação da ilegalidade urbana** : o que é legal no espaço urbano. 2011. 236 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)- Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/RAAO-8MLK6Z>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

TONELLA, Celene. Políticas Urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Revista Sociedade e Estado** , [S.l.], v. 28, n. 1, p. 29-52, abr. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v28n1/03.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2018.

VAINER, Carlos B. Os Liberais Também Fazem Planejamento Urbano?: Glosas ao "Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICARO, Erminia. **A Cidade do Pensamento Único** . 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. cap. 2, p. 75-103.

VAINER, Carlos B. Pátria, Empresa e Mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICARO, Erminia. **A Cidade do Pensamento Único** . 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. cap. 3, p. 105-119.

WACQUANT, Loïc. Ressituando a Gentrificação: a classe popular, a ciência e o estado na pesquisa urbana recente. **Caderno CRH** , Salvador, v. 23, n. 58, p. 51-58, abr. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792010000100004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792010000100004&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 30 out. 2018.