



Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR  
Especialização em Política e Planejamento Urbano

# **REGULARIZAR PARA QUE(M)?**

## **Um debate sobre potenciais e controvérsias da política de regularização fundiária brasileira**

**Aluna:** Luciana Hinkelmann Linhares

**Orientador:** Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Júnior

Rio de Janeiro, 2018

LUCIANA HINKELMANN LINHARES

## **REGULARIZAR PARA QUE(M)?**

**Um debate sobre potenciais e controvérsias da política de regularização fundiária brasileira**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

ORIENTADOR:

---

Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Jr.  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR

PROFESSOR(A) EXAMINADOR(A):

---

Prof.  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR

# **REGULARIZAR PARA QUE(M)? Um debate sobre potenciais e controvérsias da política de regularização fundiária brasileira**

*Regularize for whom? A debate about potentials and controversies of the brazilian policy of land regularization*

Luciana Hinkelmann Linhares

## **Resumo**

O presente trabalho tem como objetivos promover um debate a respeito da regularização fundiária, analisar as suas potencialidades e controvérsias e suscitar a reflexão a respeito dos diferentes e contraditórios interesses dos agentes envolvidos na aplicação dessas políticas, tomando como referência a formalidade (mercantilização) e a informalidade (desmercantilização parcial) no acesso à terra pelas classes populares. Assumindo como problema a mercantilização da terra e a falta de políticas públicas efetivas de oferta de habitação para a população de baixa renda e pensando o papel do planejamento urbano como balizador de um desenvolvimento socialmente sustentável, defende-se a proposição de que a regulação pública constitui o principal mecanismo de proteção à mercantilização da terra, de forma a garantir a permanência das classes sociais mais vulneráveis em áreas valorizadas da cidade.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária. Mercantilização da terra. Informalidade urbana. Regulação do mercado.

## **Abstract**

*The objective of this paper is to promote a debate about land regularization policies, to analyze their potentialities and controversies and to stimulate reflection on the different and contradictory interests of the agents involved in the application of these policies, taking as reference formality (commodification) and informality (partial de-commodification) in access to land by the popular classes. Assuming as a problem the commodification of the land and the lack of effective public policies to offer social housing to the low income population and thinking about the role of urban planning as a promoter of socially sustainable development, the proposition that public regulation is the main mechanism to protect the commodification of land, in order to guarantee the permanence of the most vulnerable social classes in the city's valued areas, is defended.*

**Key words:** Land regularization. Commodification of land. Urban informality. Regulation of the market.

As favelas assumem hoje dimensões sem precedentes no Brasil e representam o retrato da tragédia habitacional que afeta a vida de milhões de brasileiros. Apesar de suas raízes históricas estarem ainda no século XIX, inicialmente consistia de um problema exclusivo dos grandes centros urbanos e de dimensão mais pontual. Entretanto, ao longo do século XX, se consolidaram como a principal opção de moradia para as classes mais pobres, atingindo dimensões alarmantes nos dias atuais. Nos anos 2010, a população favelada chegou a quase 1.400.000 habitantes no Rio de Janeiro, representando um percentual de mais de 20% da população da cidade – em outras capitais esse percentual chega a 30% –, tendo se tornado um problema também recorrente nos centros urbanos brasileiros de médio porte (IBGE, 2010).

Por falta de opções, a população de baixa renda ocupou áreas ambientalmente frágeis (morros, mangues e alagados), áreas públicas ou terrenos privados ainda pouco valorizados pelo mercado, constituindo assentamentos que tem como características principais a ocupação do solo sem parcelamento regular prévio, a precariedade física das moradias, a irregularidade da propriedade do solo e a ausência de infraestrutura (CARDOSO, 2007).

Apesar dos problemas identificados nesse tipo de assentamento, Williamson (2013) acredita ser possível apontar uma grande quantidade de qualidades urbanísticas nas favelas brasileiras. Qualidades, inclusive, difíceis de serem desenvolvidas através do planejamento urbano tradicional, tais como moradia a preços acessíveis em áreas centrais, uso misto residencial e comercial – que diminui a necessidade de deslocamento e estimula o convívio local –, além de questões sociais como alto grau de ação coletiva, com fortalecimento de laços de apoio, e redes intrincadas de solidariedade. Nesse sentido, pesquisas mostram o impacto da remoção de favelas na desestruturação das condições de vida da população afetada, com queda da renda familiar por aumento dos gastos com transportes e com habitação, e elevação dos níveis de desemprego dada a distância entre os locais de moradia e de trabalho (CARDOSO, 2007). Além disso, destaca-se a desestruturação dos laços de sociabilidade e vizinhança que permitiam melhores condições de reprodução social das famílias faveladas.

Nesse contexto, se consolida no Brasil, a partir da década de 80, a política de regularização e urbanização dos assentamentos precários, ao invés da sua remoção, executadas principalmente pelas administrações municipais. A regularização fundiária tem sido uma importante reivindicação na luta por moradia no Brasil, sendo vista por muitos como um passo importante para a segurança contra as remoções. Contudo, junto a esse movimento, diversos autores apontam para novos riscos e ameaças à moradia, tais como a gentrificação – “remoção branca” ou “expulsão pelo mercado” – e a inviabilidade para certas famílias de arcar com os custos da formalização. Tais problemas ocorrem quando a

resolução da questão jurídica da posse da terra possibilita a consolidação destes territórios como novos mercados fundiários formais, levando à substituição da população mais pobre por outra mais abastada e até à completa modificação de favelas em áreas nobres, tudo de forma completamente legitimada a partir da nova situação de regularidade daquela terra e da sua inserção no mercado formal, sendo este processo visto como natural e inevitável.

A participação no Projeto de Extensão “A construção de ‘planos populares’ como estratégia de resistência aos projetos urbanos hegemônicos”, visando fornecer apoio para elaboração do Plano Popular para Regularização Fundiária da comunidade do Laboriaux, na Rocinha, iniciado em maio de 2017, suscitou em mim o interesse pela temática da Regularização Fundiária. Após fase inicial de capacitação da equipe, quando foram feitos debates com base em textos selecionados, o projeto passou a fase de levantamento de informações e elaboração de diagnóstico da área, momento que possibilitou conhecer de perto a comunidade, ouvir um pouco da sua história e questões envolvidas na ocupação do local. Tal experiência trouxe alguns questionamentos quanto à real eficácia da política de regularização urbanística e fundiária como estratégia no enfrentamento do problema da moradia e da ilegalidade urbana no Brasil, levando à escolha de abordar essa questão no presente trabalho.

O que se percebe é que essa frente de atuação pública no tratamento do problema da habitação no Brasil apresenta limites e questões a serem analisadas, relativas aos possíveis problemas da inserção das áreas de favelas no mercado formal de terras. Portanto, o presente trabalho se propõe a fazer uma análise crítica quanto às políticas de regularização urbanística e fundiária brasileiras como parte do tratamento da questão habitacional, de forma a constituir subsídio para a experiência prática de extensão que vem sendo desenvolvida paralelamente.

Assim, tomando como referência a larga produção bibliográfica sobre o tema no Brasil, o objetivo deste trabalho é sistematizar o debate em torno das potencialidades e controvérsias da regularização fundiária tomando como referência a formalidade (mercantilização) e a informalidade (desmercantilização parcial) no acesso à terra pelas classes populares. Pretende-se suscitar a reflexão a respeito dos diferentes e contraditórios interesses do poder público e demais agentes envolvidos na aplicação dessas políticas, pensando o papel do planejamento urbano como balizador de um desenvolvimento socialmente sustentável.

Para tal análise, toma-se como base a obra de Karl Polanyi (2000), que desenvolve análise crítica da economia de mercado de cunho liberal, nascida na Europa no século XIX, onde terra, trabalho e dinheiro tornam-se mercadorias e seu preço é fundamental para a estabilidade de um sistema que se determina autorregulável, defendendo que o progresso do capitalismo se desenvolveu às custas do bem-estar dos trabalhadores e proporcionou a

deterioração da condição humana e o aumento da pobreza. Tal processo é levado a cabo nos dias atuais através de políticas neoliberais, que não se limitam à mercantilização do ambiente, representando também um movimento de transformação da ordem urbana como um meio social propício à disseminação dos valores de mercado (RIBEIRO & SANTOS JUNIOR, 2017).

Pensando as cidades como a expressão espacial das relações sociais, econômicas, políticas e culturais de uma sociedade e sua história, sendo naturalmente espaço de conflitos e tensões, propõe-se pensar a lógica neoliberal de mercado autorregulado como força promotora dos impasses na paisagem urbana brasileira, situada em “um regime complexo de segregação que combina proximidade territorial com distância social entre grupos sociais que ocupam posições opostas na estratificação social” (RIBEIRO & SANTOS JUNIOR, 2017, p. 2).

Para tal, o presente trabalho traz uma análise crítica investigativa da questão a partir de três aspectos. Primeiro, aborda-se a questão dualidade das cidades brasileiras, divididas entre a formalidade e a informalidade, pensando a condição de ilegalidade como uma forma de proteção das camadas mais pobres. Em seguida, promove-se um debate sobre os potenciais e problemas das políticas de regularização fundiária brasileiras. Posteriormente, a partir da análise de experiências e reflexões anteriores, defende-se a proposição de que a regulação pública constitui o principal mecanismo de proteção à mercantilização da terra, de forma a garantir a permanência das classes sociais mais vulneráveis em áreas valorizadas da cidade. Por fim, são apresentados alguns apontamentos conclusivos com sugestão de possíveis caminhos para pesquisas futuras na área.

Sem a pretensão de esgotar as inúmeras possibilidades de abordagem desse campo de discussão, o debate aqui apresentado baseia-se, sobretudo, na contraposição da produção bibliográfica de diversos autores, buscando problematizar a temática e contribuir com a construção de um pensamento crítico sobre o assunto.

### **Informalidade e formalidade como características da ordem urbana periférica desigual e combinada**

Uma característica comum a praticamente todas as cidades brasileiras é o fato delas apresentarem um contraste muito claro entre uma parte legal, rica e com infraestrutura e outra parte, normalmente muito maior que a primeira, ilegal, pobre e precária. Esse quadro de contraposição entre uma minoria urbanisticamente privilegiada e uma maioria em condições precárias corresponde a uma situação de segregação e exclusão territorial, em um modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras com forte relação com a desigualdade social existente no país. Na verdade, como afirma Rolnik

(2002, p.2), “essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: ela é agente de reprodução dessa desigualdade”. Sobre o tecido urbano das cidades latino-americanas permeado por assentamentos informais, Fernandes (2011, p. 4) afirma que ele é resultante, “em parte, das práticas excludentes que contribuíram para as condições históricas desiguais de crescimento econômico e de distribuição da riqueza”.

A informalidade urbana é atribuída a muitas causas, tais como baixos níveis de renda, planejamento urbano impraticável e falta de fornecimento de infraestrutura, serviços públicos e habitações de cunho sociais. Maricato (2009) defende que essa lógica da cidade fraturada, como ela define, polarizada entre a parte legal e a ilegal, se deve em grande parte ao fato de que o mercado imobiliário privado no Brasil tem produzido moradia para um público-alvo restrito, representado pela classe alta que ganha mais de 10 salários mínimos. A classe média, que geralmente também não é atendida por esse mercado, disputa com os mais pobres os subsídios governamentais, e tem sido priorizada desde o regime militar. Na opinião da autora:

Excluída dos mercados privados e das políticas públicas, a maior parte da população brasileira ‘se vira’ ocupando terras que, em geral, são inadequadas para ocupação, construindo ali suas próprias casas, num processo lento, com poucos recursos. Favelas – que implicam invasões de terras – e loteamentos ilegais são as principais formas de provisão da habitação da maior parte da população e, evidentemente, a parte mais pobre. (MARICATO, 2009, p. 273-274)

Com a falta de um controle público efetivo sobre o crescimento das favelas e o fim das políticas de remoções em massa, que asseguraram aos favelados uma relativa segurança de posse, desenvolveu-se então um mercado privado informal de terras bastante dinâmico no interior desses espaços, com a construção de bairros inteiros fora da legalidade urbanística, prática cuja generalização acaba sendo funcional para o rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho e para a alimentação da especulação fundiária (GONÇALVES, 2009; MARICATO, 2009). Denaldi (2003) destaca que o Estado assistiu ao espantoso crescimento da cidade ilegal sem intervir com uma política habitacional que atendesse à população excluída, de forma que o crescimento das favelas também é resultado também da ausência e conivência do Estado.

De um modo geral, é consenso entre boa parte dos pesquisadores latino-americanos que a questão fundiária e a disputa pela apropriação das rendas imobiliárias estão no centro da significativa informalidade urbana, tendo em vista a carência de provisão de serviços e infraestrutura em boa parte do tecido urbano, como destaca Maricato (2009):

A segregação urbana ou ambiental é uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma. À dificuldade de acesso

aos serviços e infraestrutura urbanos [...] somam-se menos oportunidades de emprego [...], menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência [...], discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. (MARICATO, 2009, p. 275)

A autora também salienta que a situação verificada não decorre da falta de leis e de planos urbanísticos. As leis ambientais e urbanas brasileiras são bastante avançadas, a exemplo do Estatuto da Cidade, referência para toda a América Latina, que determina a obrigatoriedade de Plano Diretor para todos os municípios com mais de 20.000 habitantes. Contudo, tais leis urbanísticas “se aplicam apenas a uma parte da cidade, constituída por verdadeiras ‘ilhas’ de luxo e modernidade” (MARICATO, 2009, p. 277).

Maricato (2009) afirma que a falta de alternativas habitacionais acaba impedindo a aplicação da legislação que deveria ordenar e regular toda a produção do ambiente construído urbano, determinando um quadro generalizado de informalidade urbana, segregação territorial e agressão ambiental. Ela também observa que muitas vezes os planos e leis, e sua metodologia tradicional de zoneamento, dialogam quase que exclusivamente com o mercado e ignoram o quadro de ilegalidade urbana, que mantém fortes relações com a exclusão social, a segregação e a pobreza.

Para compreender a lógica desse processo é importante analisar aspectos mais amplos das relações de poder entre as nações e do movimento do capital internacional, buscando compreender a combinação de relações capitalistas e pré-capitalistas em que a maioria dos países de herança colonial se inserem.

Karl Polanyi (2000), em sua clássica obra *A grande transformação*, traz uma densa análise do surgimento, durante a Revolução Industrial, de um novo sistema econômico – o capitalismo –, pautado pela liberdade de mercado e pelo lucro, que exigia uma abnegação da condição social do ser humano. A crítica do autor à sociedade de mercado “não é pelo fato de ela se basear na economia – num certo sentido, toda e qualquer sociedade tem que se basear nela – mas que a sua economia se baseava no auto-interesse” (POLANYI, 2000, p. 289). Entretanto, em meados do século XX, tal sociedade acabou se desintegrando como medida para evitar a aniquilação da própria causada pelo sistema instalado, o qual o autor denominou de “moinho satânico”. Ele relata testemunhar, à época dos anos 1940, “um desenvolvimento em que o sistema econômico deixa de organizar a lei da sociedade e se garante o primado da sociedade sobre esse sistema” (POLANYI, 2000, p. 291), com o conseqüente surgimento de novas sociedades, pautadas por novos princípios, no que ele chama de “emergência de pedras fundamentais de um Novo Mundo, a partir das ruínas do Velho” (POLANYI, 2000, p. 294).

Contudo, tal processo observado por Polanyi (2000) se limitou aos países de capitalismo primário, que se reintegraram após sofrer as duras conseqüências do

desenvolvimento desenfreado da indústria e do capitalismo que se arrastou por um século, impregnando o seu mercado de convenções sociais como forma de proteger a sua população e garantir a sua dignidade.

No Brasil, observa-se que uma elite local fortemente ligada à propriedade privada de terra, aliada aos interesses internacionais, travou o desenvolvimento de uma burguesia nacional, mantendo uma relação de subordinação e dependência internacional, de forma que sempre houve pouco grau de autonomia e pouca importância do mercado interno (MARICATO, 2009). Some-se a isso o retardamento na abolição da escravidão e a falta de assistência dada aos escravos libertos seguida da “urbanização com baixos salários”, onde os gastos com moradia não foram incorporados aos salários nem assumidos pelo Estado.

Aponta-se o impacto de uma série de fatos, tais como a instituição da Lei de Terras, em 1850, que proibiu o acesso à terra pelas vias da ocupação e cessão pública, seguida da libertação dos escravos, que, ao se tornarem trabalhadores livres, estão afastados da possibilidade de se tornarem proprietários de terra, sem acesso ao mercado de habitação, e acabam por ocupar ilegalmente ou habitar cortiços. Com a expansão desordenada e insalubre dos centros urbanos, no começo do século XX, o Estado decide intervir, promovendo reformas urbanas realizadas em diversas cidades brasileiras, focadas em saneamento básico e embelezamento paisagístico, visando um mercado imobiliário capitalista urbano. A população mais pobre ficou excluída dessas melhorias e foi expulsas para os morros e as periferias das cidades.

Seguido a esse processo, na segunda metade do século XX, o Brasil, assim como os demais países da América Latina, apresentou intenso processo de urbanização. Para se ter ideia da dimensão desse crescimento, em 1940 a população urbana era de 18,8 milhões de habitantes (26,3% do total). Em 2000 ela era de aproximadamente 138 milhões (81,2% do total). Trata-se de um enorme movimento de urbanização necessário para o assentamento habitacional de toda essa população, além da satisfação de suas necessidades básicas de transporte, saneamento básico, saúde, educação, trabalho, energia, etc. (MARICATO, 2000). No entanto, esse processo de urbanização não foi associado e acompanhado do acesso da população à moradia, seja por meio do mercado imobiliário, extremamente concentrado e elitizado, seja por políticas públicas de habitação de interesse social.

O que se percebe é que mercantilização da terra aliada a falta de políticas públicas efetivas de regulação do mercado e de oferta de novas oportunidades habitacionais para a população de baixa renda levaram a esse quadro de informalidade urbana observado no Brasil. Fernandes (2011) destaca que os fardos do fenômeno da informalidade têm sido fundamentalmente prejudiciais às cidades, à população urbana em geral e, principalmente,

aos próprios moradores dos assentamentos informais, com graves implicações nos âmbitos jurídico, social, ambiental, político e econômico:

Ela gera custos muito altos para os residentes, incluindo a insegurança da posse, a falta de serviços públicos, a discriminação por terceiros, perigos ambientais e para a saúde, e desigualdade de direitos civis. A informalidade também gera altos custos para os governos locais quando estes realizam programas de melhoria, além de custos indiretos altos para tratar de outros impactos da informalidade, como problemas da saúde pública, violência e outros de cunho social. (FERNANDES, 2011, p. 2)

No âmbito político, o autor salienta que a manutenção de situações jurídicas ambíguas que não são plenamente reconhecidas, sem a clara definição de direitos, sujeita os moradores de assentamentos informais à manipulação política, com fortes evidências acadêmicas de “que formas de clientelismo político tradicionais — onde políticos fazem promessas eleitorais para resolver os problemas que afetam os assentamentos informais — tendem a perpetuar a informalidade” (FERNANDES, 2011, p. 7).

Apesar de todos esses problemas associados à informalidade, é importante destacar que foram os processos informais para obter acesso à terra que propiciaram moradia a um grande número de pobres nas cidades, mesmo que de forma inadequada e ineficiente, e que a própria situação de informalidade das ocupações propiciou também algumas condições positivas, principalmente quanto à questão locacional, visto que a população favelada jamais teria conseguido acesso à terra em determinadas áreas da cidade, se não por meio da ocupação ilegal.

Gonçalves (2009) destaca que, contraditoriamente, a condição de precariedade urbanística e jurídica das favelas, que historicamente serviram de justificativa para a ausência do Estado nesses espaços, mantiveram os preços do solo baixos, funcionando como uma proteção e possibilitando que estas áreas permanecessem acessíveis às camadas mais desfavorecidas da população:

O fato de estar na informalidade – aparentemente excluído dos diferentes recursos que a legalidade oferece – permite reduzir os custos inerentes à formalidade imobiliária (taxas, impostos...), contribuindo, assim, paradoxalmente, para a integração socioespacial dos favelados. (GONÇALVES, 2009, p. 245)

## **A inserção das favelas no mercado formal: notas e reflexões críticas**

A presença desse vasto contingente de assentamentos inseridos de forma ambígua na cidade é uma das mais poderosas engrenagens da máquina de exclusão territorial que bloqueia o acesso aos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem. Além disso, alimenta de forma permanente relações políticas marcadas pela troca de favores e manutenção de clientelas, limitando o pleno desenvolvimento de uma democracia verdadeiramente incluyente.

Finalmente, o modelo condena a cidade, como um todo, a um padrão insustentável, do ponto de vista ambiental e econômico, já que impõe perdas ambientais e externalidades para o conjunto da cidade muito difíceis de recuperar. (ROLNIK, 2007, p. 7-8)

Tendo em vista todos os problemas decorrentes de tal situação, como observa Rolnik, busca-se pensar em formas de tratar a questão, visando eliminar a informalidade urbana. As possíveis linhas de atuação são duas: a primeira seria evitar a criação de novos assentamentos informais; a segunda, na qual o presente trabalho está focado, corresponde à correção das deficiências dos assentamentos existentes através da regularização urbanística e fundiária dos mesmos. Gonçalves (2009, p. 238) define que “a regularização fundiária consiste em regularizar a posse dos habitantes e promover a urbanização do local sem recorrer à remoção da população para outras localidades”, entretanto, ela é “frequentemente limitada à transferência de títulos fundiários, sobretudo os de propriedade privada”. Diversos são os autores brasileiros que se ocuparam em tratar dessa temática. A seguir serão apresentadas as contribuições de alguns deles.

Gonçalves (2009) aponta que a condição de ilegalidade das favelas sempre serviu como justificativa para expulsões arbitrárias e para a ausência de serviços públicos adequados nesses espaços, de forma que a regularização fundiária se manifesta como um elemento imprescindível para a materialização do direito à moradia. O autor defende que a legalização da moradia, a depender da natureza do título outorgado aos habitantes, pode desempenhar um papel importante na planificação urbana, através da imposição de regras urbanísticas às construções e ao uso do solo nas favelas, contribuindo ativamente para a gestão fundiária urbana ao limitar tanto a excessiva valorização do solo quanto o aumento da exclusão espacial no interior das metrópoles.

Nesse contexto, a regularização fundiária deve ser compreendida não somente como um meio de suprimir o status fundiário ilegal dos espaços favelados, mas sobretudo como um meio de garantir a inclusão socioespacial das populações faveladas no tecido urbano. [...] O direito urbanístico deve, então, contribuir para que a configuração da cidade seja menos o produto de interesses privados, e mais o resultado das reivindicações coletivas da sociedade. (GONÇALVES, 2009, p. 243-246)

Fernandes (2011) desenvolveu um estudo comparativo de abordagem sociojurídica sobre as políticas de regularização de assentamentos informais praticadas na América Latina, que seguem dois paradigmas principais. O primeiro, exemplificado pelo Peru, mas também praticado em outros países, inclusive o Brasil, consiste da legalização estreita da posse da terra por meio de escritura pública, abordagem inspirada na hipótese de Hernando de Soto de que a segurança da posse é um gatilho para o desenvolvimento, estimulando o acesso ao financiamento, à atividade econômica e à melhoria das moradias. O segundo,

mais praticado no Brasil, consiste da combinação da escritura da propriedade com a melhoria dos serviços públicos, criação de emprego e estruturas de apoio comunitário.

O economista peruano Hernando de Soto foi o expoente mais influente das políticas de titulação da propriedade de terra e exerceu forte influência na formulação de tais políticas em diversos países – tais como El Salvador, Peru, Camboja, Vietnã e Brasil – apontando os efeitos que estas políticas teoricamente teriam sobre as economias de países em desenvolvimento (FERNANDES, 2011). De Soto atribui à ausência de títulos de propriedade a culpa pela “falência” do capitalismo no terceiro mundo, representando o maior entrave para o desenvolvimento econômico e social de países em desenvolvimento. Tal hipótese, que não é nova, ganhou impulso com a publicação das suas obras: *O Outro Caminho* (1989) e *O Mistério do Capital* (2000). Como explica Fernandes (2011):

O ponto-chave de de Soto é a sua proposta de que formalizar os direitos de propriedade impulsiona o desenvolvimento econômico em países transicionais de renda baixa. A sua proposta é a de que pobreza e o subdesenvolvimento econômico serão reduzidos removendo-se as barreiras legais e institucionais para a apropriação e transferência dos recursos econômicos produzidos informalmente. Fornecer a segurança da posse legal sob a forma de escrituras e registro de terras permitiria aos moradores dos assentamentos informais acessar o crédito oficial e financiar sua habitação, e investir em negócios. (FERNANDES, 2011, p. 29)

Com a ideia de que a distribuição de títulos de propriedade privada aos mais pobres iria empoderá-los para que pudessem promover sua própria integração econômica e social, parte-se da premissa de que cada indivíduo seria um empreendedor em potencial, capaz de impulsionar o seu próprio desenvolvimento econômico quando suprido de instrumentos para tal, assumindo-se o pressuposto da sociedade como uma empresa e dos seus membros, os cidadãos, como empresários (MAGALHÃES, 2007).

Alguns autores defendem que a popularidade das políticas difundidas por de Soto podem ser explicadas pelo fato de demandarem investimentos mais baixos que os programas de regularização fundiária plena, além da atratividade exercida pela hipotética e gigantesca cifra de bilhões de dólares de “capital morto” que estaria, segundo o autor, escondida nos assentamentos informais. No entanto, as teorias difundidas por de Soto são fortemente acusadas de reducionistas, simplistas e liberais, visto que alguns estudos mostram que experiências apoiadas em tais teorias não trouxeram significativos resultados positivos (MAGALHÃES, 2007; FERNANDES, 2011; BONAMICHI, 2016).

Inúmeros são os trabalhos que trazem uma análise crítica das hipóteses levantadas por de Soto, com evidências empíricas que comprovam a fragilidade da teoria. Para Fernandes (2011), o modelo proposto pelo economista não visa a integração socioespacial de assentamentos informais, abandonando a dimensão espacial/territorial desta integração. Além disso, afasta-se da discussão sobre assentamentos, bairros e comunidades,

centrando-se em unidades, direitos de propriedade e operações de mercado livres e individuais, independente do contexto social. Dessa forma, “o foco nos direitos individuais não leva em consideração as relações sociais de propriedade e de outras formas de direitos coletivos, de uso, restritos e temporários que podem beneficiar a sociedade” (FERNANDES, 2011, p. 31).

Estudos empíricos que buscaram analisar os impactos de políticas de titulação sobre assentamentos informais trouxeram resultados ambíguos, hora comprovando parte das hipóteses levantadas por Soto, hora evidenciando suas fragilidades. Fernandes (2011) afirma que, inegavelmente, os programas de escrituração em larga escala executados no Peru atingiram a grande realização de aumentar a segurança da posse nos assentamentos informais. Por outro lado, pouca atenção foi dada à necessidade de um desenvolvimento urbano integrado do ponto de vista socioespacial, de forma que as causas subjacentes dos assentamentos informais e da pobreza não foram tratadas. Além disso, tais programas criaram a expectativa de que todos os assentamentos viriam a ser regularizados, o que estimulou o aparecimento de novas ocupações. Outra questão apontada por Fernandes (2011) é a de que assentamentos em situação urbanas e ambientais insustentáveis foram regularizados.

A abordagem brasileira, diferentemente do Peru, buscou combinar segurança de posse e integração socioespacial. Entretanto, Fernandes (2011) aponta que o Brasil foi muito mais bem sucedido em melhorar os assentamentos do que em legalizá-los. Programas brasileiros, tais como o Favela-Bairro, o Morar Carioca e o PAC, envolveram grandes investimentos em infraestrutura, serviços e equipamentos públicos, visando melhorar as condições de vida da população favelada mesmo sem garantir a segurança de posse. A emissão de escrituras ocorreu de forma pouco significativa e a taxa de conclusão tem sido baixa por motivos como a complexa burocracia que os ocupantes tem que encarar para obter os títulos. Outra questão envolvendo as políticas brasileiras é a sua pequena abrangência, com um pequeno número de pessoas beneficiado, principalmente devido aos seus elevados custos financeiros (FERNANDES, 2011).

Em ambos os casos apresentados, que não enfrentam diretamente a natureza e as causas do fenômeno da informalidade, as políticas de regularização geralmente trouxeram consequências imprevistas, aponta Fernandes (2011), tais como a formalização de assentamentos insustentáveis, a formação de novas ocupações, a manipulação política dos programas e a gentrificação de bairros.

O termo “*gentrification*” (do inglês *gentry*, que significa “baixa nobreza”) foi utilizado pela primeira vez em 1964 pela socióloga britânica Ruth Glass para descrever um processo de substituição da classe operária pelas classes média e alta em bairros populares de Londres. O termo passou a ser utilizado de forma mais recorrente para caracterizar

processos de elitização espacial, em que áreas habitadas predominantemente por classes populares foram reconfiguradas econômica, social e culturalmente após o influxo de capital oriundo da nobreza (SMITH, 1996, apud BONAMICHI, 2016). Recentemente os termos “gentrificação” ou “*gentrificación*” passaram a ser utilizados para descrever fenômenos urbanos observados nos países periféricos fortemente associados a políticas neoliberais. Em diversos países da América Latina o conceito tem sido utilizado para se referir a processos resultantes da implementação de políticas públicas com o objetivo (implícito ou explícito) de expulsar as classes populares de certas áreas visadas pelo mercado imobiliário, garantindo a reconquista desses territórios pelas classes média e alta (JANOSCHKA, SEQUERA, SALINAS, 2014; JANOSCHKA, 2014; WALKER, 2008 apud BONAMICHI, 2016).

Nesse sentido, Fernandes (2011) destaca que os programas de regularização fundiária podem ser promotores de processos de gentrificação, especialmente em áreas centrais e em regiões valorizadas pelo mercado, de forma que após a regularização, incorporadores e loteadores podem pressionar os residentes para vender seus lotes, havendo diversos exemplos de comunidades populares convertidas em incorporações para classes abastadas:

Como são poucas as autoridades executivas que compreendem plenamente a natureza e a dinâmica dos processos de assentamentos informais, as políticas de regularização mal concebidas normalmente reforçam a segregação socioespacial e a informalidade urbana. Essas políticas tendem a ser prejudiciais aos interesses dos pobres que residem nas cidades e podem resultar em vantagens para incorporadores e outros grupos socioeconômicos privilegiados. A gentrificação de bairros, por exemplo, é decerto resultado da regularização de terras, mas muitas vezes é consequência de políticas normativas inadequadas. (FERNANDES, 2011, p. 20)

Assim, a vasta experiência de políticas de regularização fundiária pela América Latina demonstra que os programas precisam ser “elaborados, cuidadosamente, para evitar piorar as condições dos residentes de baixa renda para os quais tais programas foram criados ou para evitar estimular o surgimento de assentamentos informais” (FERNANDES, 2011, p. 2-3). O que se sabe é que dada a diversidade das situações existentes, não há resposta automática ou soluções generalistas que sirvam para todos os casos. O ideal – mais fácil, rápido e barato – seria evitar que os assentamentos se instalem logo de início. Porém, dada a situação já instaurada, Fernandes (2011, p. 27) acredita ser inegável que as políticas de regularização podem contribuir decisivamente para melhorar as condições precárias de vida da população favelada, estando o desafio “em melhorar o seu projeto e a implementação de modo a não estimular uma nova informalidade”. As políticas devem ser formuladas de modo a “assegurar que moradores de assentamentos informais consolidados

possam permanecer na terra que ocupam com acesso a melhores condições de vida e não sejam expulsos ou relocados”, promovendo a justiça social e compensando desigualdades históricas (FERNANDES, 2011, p. 20).

### **A regulação pública como mecanismo de proteção à mercantilização da terra**

A promulgação da Constituição Federal de 1988 arrematou o processo de redemocratização pelo qual passava o país e representou avanços nas reivindicações dos movimentos sociais urbanos com a inclusão de um capítulo (artigos 182 e 183) sobre a política urbana, reconhecendo legalmente a função social da propriedade. Em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257) vem para regulamentar as disposições constitucionais, contribuindo para consolidar a regularização fundiária como uma das principais diretrizes da política urbana no Brasil. No mesmo ano, a Medida Provisória 2.220 consolida a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) como instrumentos de regularização fundiária de interesse social para terras de domínio público. Em 2007, esses instrumentos passam a integrar os direitos reais expressos no Código Civil, se tornando cruciais para reverter o intenso processo de privatização das terras públicas em curso.

Nesse contexto, se estabelece o reconhecimento do direito à moradia e à cidade para milhões de brasileiros vivendo em situação de informalidade. Tem-se uma aproximação do interesse público e do interesse social, dispondo a propriedade pública para a redução das desigualdades sociais o país, através do cumprimento da função social inerente a ela, e se afasta “a tradicional noção de propriedade privada enquanto espaço da liberdade individual plena e do domínio fundiário absoluto” (CARDOSO, 2010, p. 107).

Historicamente, a tensão entre interesses privados e públicos levou a um intenso processo de privatização de terras públicas no Brasil em nome da cultura patrimonialista da propriedade dissociada da sua função social e coletiva (CARDOSO, 2010). Nesse sentido, a condição de ilegalidade urbana de grande parte da população brasileira exige repensar o interesse público, reconhecendo o direito constitucional à moradia a essa parcela da população historicamente negligenciada, especialmente aqueles que habitam terras públicas. Deve-se coibir a apropriação de bens públicos por interesses privados, buscando atender aos interesses da coletividade.

Assim, é importante reconhecer os riscos da regularização fundiária desencadear processos de pressão do mercado imobiliário sobre áreas que eram relativamente protegidas, justamente em razão da sua situação de ilegalidade, de forma que tais políticas podem, contraditoriamente, reforçar a exclusão territorial se não previstos mecanismos para barrar uma excessiva valorização imobiliária e um aumento exorbitante dos custos de vida.

Gonçalves (2009, p.238) argumenta que “a solução do mercado originou outras formas de exclusão que apenas fizeram aumentar o círculo de informalidade, agora concentrado nas regiões cada vez mais periféricas, insalubres e/ou ecologicamente precárias das cidades”.

Se um dos pilares das políticas de regularização fundiária urbanas é assegurar a segurança sobre a posse da terra, promover a mercantilização destes territórios, inserindo-os em um circuito de mercado inacessível às camadas mais pobres, é negar o princípio da legitimação destes espaços como habitação popular. Nesse sentido, os processos de gentrificação não podem ser compreendidos como um fenômeno automático de mercado, visto que a mercantilização de áreas sob forte pressão de mercado significa o apoio a um projeto de reconfiguração social e econômica dessas áreas. Se foi a condição de precariedade urbanística e jurídica dos assentamentos que possibilitou que tais áreas se mantivessem como zonas de habitação popular em áreas valorizadas da cidade, a implementação de políticas de cunho liberal de distribuição de títulos de propriedade, inserindo-as em um novo circuito de mercantilização, acaba promovendo uma reapropriação desses territórios por outra parcela da população que não aquela que historicamente ocupou esses espaços.

A partir das problemáticas levantadas, Bonamichi (2016) ressalta a importância de se considerar a política de regularização fundiária não apenas como uma política de integração socioespacial, mas também como uma estratégia de estabelecimento de reservas públicas de habitação popular. Nas palavras da autora:

Neste sentido, trata-se de reconhecer a incontestável função social da propriedade pública e compreender a regularização fundiária como um instrumento cujo objetivo não se esgota na titulação em si, mas que possui um papel contínuo de garantir efetivamente a segurança da posse às camadas mais desprovidas da população, promover a regulação do mercado do solo em áreas de forte pressão e interesse econômico e impor o interesse público social sobre interesses privados mercadológicos excludentes, que insistem em construir e reconstruir cidades cada vez mais desiguais. (BONAMICHI, 2016, p. 101)

É nesse ponto que recorreremos à reflexão de Polanyi (2000), quando o autor desenvolve um interessante debate a respeito da relação entre regulação e liberdade. O autor defende que a separação entre política e economia, instituída na economia de mercado, se revelou um perigo mortal para a sociedade, pois produziu liberdade às custas da justiça e da segurança. Ao mesmo tempo, acredita que “nem a liberdade, nem a paz puderam ser institucionalizadas sob aquela economia, pois seu propósito era criar lucros e bem-estar e não a paz e a liberdade” (POLANYI, 2000, p. 295).

Polanyi (2000) afirma acreditar que o movimento de reintegração da sociedade arrasada pelo capitalismo viria acompanhada de um aumento de liberdade e do fortalecimento dos direitos do indivíduo, que deveriam ser validados pela lei contra os

poderes supremos, acrescentando que a resposta à ameaça da burocracia como fonte de abuso de poder é criar esferas de liberdades arbitrárias, protegidas por regras inquebrantáveis. Entretanto, ele reitera a necessidade das instituições para efetivar esses direitos, cuja declaração não é suficiente para garanti-los. O autor defende a regulação e o controle como forma de superar a economia de mercado e atingir liberdade para todos, e não apenas para alguns. Liberdade essa que se constitui como um direito consagrado e não como complemento do privilégio, configurada pelo lazer e pela segurança oferecidos à toda a sociedade, que poderia então ser justa e livre.

Polanyi (2000) menciona também os ataques a tal planejamento e controle propostos pelo autor, que os consideram negação de liberdade, baseadas na crença de que a empresa livre e a propriedade privada são consideradas elementos essenciais à liberdade. Contudo, argumenta em favor das suas proposições de regulação como forma de promover justiça e liberdade para todos:

Em nível institucional, a regulação tanto amplia como restringe a liberdade. [...] As classes abastadas gozam da liberdade que lhes oferece o ócio em segurança; elas estão naturalmente menos propensas a ampliar a liberdade na sociedade do que aquelas que, por falta de rendas, têm que se contentar com um mínimo de liberdade. Isto é perfeitamente visível quando surge uma compulsão no sentido de uma distribuição mais justa da renda, do lazer e da segurança. Embora as restrições se apliquem a todos, os privilegiados tendem a ressentir-se, como se elas fossem dirigidas apenas contra eles. Eles falam em escravidão quando de fato se pretende apenas distribuir entre outros a liberdade de que eles mesmos gozam. É verdade que pode ocorrer inicialmente uma diminuição do seu lazer e da sua segurança e, portanto, da sua liberdade, para que seja elevado o nível de liberdade para todos. Todavia, uma tal mudança, a remodelação e a ampliação das liberdades, não deve servir de motivo para que se afirme que a nova situação é, necessariamente, menos livre do que a anterior. (POLANYI, 2000, p. 295)

Nesse sentido, grandes cidades ao redor do mundo já reconhecem a importância e necessidade de regular o seu setor imobiliário para garantir o acesso à moradia pelas camadas economicamente desfavorecidas. Isso é feito de diversas formas, tais como habitação pública, em Hong Kong e Singapura, aluguel social, em Londres, cooperativas, em Zurique, ou limitação legal sobre o aumento dos preços de aluguel, em Nova York, de forma a garantir a inclusão da população de baixa e média renda em áreas centrais, o que favorece um desenvolvimento urbano equilibrado e inclusivo.

## **Considerações finais**

A precariedade dos assentamentos populares, em todos os sentidos, não é uma questão que se encerra neles, mas tem a ver com o modo de funcionamento da cidade como um todo. [...] Dificilmente uma política que pensa só no investimento direto na periferia, no mangue, na favela vai conseguir incidir sobre essa máquina de produção de exclusão territorial.

Quando urbanizamos uma favela, atendemos uma população em situação precária, estendemos infra-estrutura à periferia, percebemos que dois anos depois a demanda já está mais adiante, e precisamos então atender aquela outra demanda, depois está mais adiante ainda. O que precisamos fazer é construir uma política urbana que consiga parar a máquina de produção da exclusão territorial. (ROLNIK, 2002, p. 3-4)

Tomando a fala de Rolnik (2002) como referência e reconhecendo o potencial das políticas de regularização urbanística e fundiária como estratégia de enfrentamento do quadro de exclusão territorial verificado nas cidades brasileiras, salienta-se que tais programas se tornam pouco eficientes quando dissociados de políticas efetivas de integração socioespacial de favelas e de oferta de novas oportunidades habitacionais para as camadas mais pobres da população, visto que não atacam a raiz do problema e as favelas continuam a se reproduzir.

Assumindo tal condição de deterioração das cidades como produto das características excludentes do mercado imobiliário, fica clara a necessidade de articular a política habitacional com um planejamento e gestão urbanos inclusivos. Considerando a relação entre moradia digna e o acesso a infraestrutura e serviços públicos, é necessário o estabelecimento de uma política urbana que amplie a oferta de terra urbanizada, de forma a garantir o cumprimento da função social do espaço urbano e a combater processos de especulação fundiária, aliada a instrumentos urbanísticos que regulem o mercado e promovam a moradia social. Acredita-se que o problema está na mercantilização da terra e na falta de políticas públicas efetivas de regulação do mercado e de oferta de novas oportunidades habitacionais para a população de baixa renda.

Todo esse quadro apontado é resultado da dinâmica histórica e social que tem provavelmente como um de seus pontos cruciais a questão do acesso à terra, que, desde o Brasil Colônia, sempre foi controlado pelos segmentos dominantes e dificultado aos grupos sociais mais vulneráveis. Essa questão permanece central nos dias atuais, no Brasil urbanizado, onde a retenção de terras ociosas em áreas com infraestrutura, como parte da dinâmica de investimentos do setor imobiliário, contrasta com a enorme população sem alternativas de moradia, empurrada para as periferias. Enquanto o mercado e o Estado não oferecem alternativas de habitação para os mais pobres, há significativos fundos públicos financiando a produção imobiliária, por meio de subsídios e facilidades de crédito, de forma que a responsabilidade pelo zelo do interesse público é repassada ao setor privado, em um modelo neoliberal de eficiência financeira que se choca com o conceito da universalização da habitação enquanto direito.

A ascensão e difusão do neoliberalismo urbano, caracterizado por Harvey (2014, p. 12) como um conjunto de práticas político-econômicas baseadas na crença de que o bem-estar humano “pode ser mais bem provido liberando-se as liberdades e capacidades

empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio”, tem se mostrado apenas promotor de mais desigualdade e exclusão. Fato esse corroborado pelas altas taxas de crescimento da população residente em favelas, com o contínuo surgimento de novas ocupações e adensamento dos assentamentos já consolidados.

Como exemplo desse processo, destaca-se a lei 13.465/2017, recentemente aprovada no Brasil, que tem o argumento de modernizar a regularização fundiária do país, entretanto representa uma ofensiva conservadora liberal, que extingue os critérios que asseguram o interesse social da propriedade, rompendo com regimes jurídicos de acesso à terra e de regularização fundiária plena de assentamentos precários e promovendo ostensivo reforço a mercantilização e financeirização da terra urbana e rural.

Conclusivamente, assume-se o caráter teórico e limitado do trabalho e, a partir das reflexões apresentadas, coloca-se como desafio futuro a necessidade de aprofundar o debate sobre a possível desmercantilização da habitação social no cenário atual ainda pouco conhecido de aplicação da nova lei. Além disso, sugere-se pensar políticas e instrumentos concretos de regulação pública do mercado fundiário urbano, que possibilitem contornar a mercantilização reforçada pela lei, de forma que a legalização do solo possa efetivamente constituir um instrumento de redução da segregação territorial, de efetivação do direito à moradia e de integração socioespacial das camadas mais desfavorecidas às cidades brasileiras.

## Referências

BONAMICHI, Nayana Corrêa. **Favela on sale**: regularização fundiária e gentrificação de favelas no Rio de Janeiro. 2016. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

CARDOSO, Adauto. **Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas**. Cadernos Metrópole, Rio de Janeiro, v. 17, p. 219-240, 2007.

CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil**: Função social e regularização fundiária. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

DENALDI, Rosana. **Políticas de Urbanização de Favelas**: evolução e impasses. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

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

GONÇALVES, Rafael Soares. **Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial**. Estudos Avançados (USP), São Paulo, v. 66, p. 237- 250, 2009.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. 5a Edição. São Paulo: Edições Loyola, 2014. 249 p.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2010**. Dados do Universo. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: dez. 2017.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. **É possível equacionar o problema da pobreza via economia de mercado?** A política de formalização da propriedade imobiliária em Hernando De soto. Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, v. XXI, p. 99-130, 2007.

MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras**. São Paulo em perspectiva, São Paulo, v. 14, p. 21-33, 2000.

MARICATO, Ermínia. Informalidade urbana no Brasil: a lógica da cidade fraturada. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel (Org.). **A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública**. São Paulo: EDUC, 2009. p. 269-292

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000. 337 p.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Neoliberalization and mega-events: the transition of Rio de Janeiro's hybrid urban order**. *Journal of Urban Affairs*, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/07352166.2017.1328976>. Acesso em: jul. 2017.

ROLNIK, Raquel. **É possível política urbana contra a exclusão?**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo - Editora Cortez, v. 72, p. 53-61, 2002.

ROLNIK, Raquel [et al.]. **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. 204 p.

WILLIAMSON, Theresa. Regularização Fundiária e Planejamento Urbano nas Favelas Cariocas. Rio on watch, 2013. Disponível em: <http://rioonwatch.org.br/?p=7436>. Acesso em: set. 2017.