



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS - CCJE**  
**FACULDADE NACIONAL DE DIREITO - FND**



**LUCAS PEREIRA DYSARZ**

**CONSIDERAÇÕES SOBRE A PRODUÇÃO NORMATIVA URBANÍSTICA E OS  
TERRITÓRIOS PERIFÉRICOS NO NEOLIBERALISMO AUTORITÁRIO  
BRASILEIRO**

**RIO DE JANEIRO**

**2023**

**LUCAS PEREIRA DYSARZ**

**CONSIDERAÇÕES SOBRE A PRODUÇÃO NORMATIVA URBANÍSTICA E OS  
TERRITÓRIOS PERIFÉRICOS NO NEOLIBERALISMO AUTORITÁRIO  
BRASILEIRO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dr.<sup>a</sup> Julia Ávila Franzoni**

**RIO DE JANEIRO**

**2023**

**LUCAS PEREIRA DYSARZ**

**CONSIDERAÇÕES SOBRE A PRODUÇÃO NORMATIVA URBANÍSTICA E OS  
TERRITÓRIOS PERIFÉRICOS NO NEOLIBERALISMO AUTORITÁRIO  
BRASILEIRO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dr.<sup>a</sup> Julia Ávila Franzoni**

Data de aprovação: 07/07/2023.

Banca Examinadora:

---

Orientadora: Julia Ávila Franzoni

---

Membro da Banca: Giovanna Bonilha Milano

---

Membro da Banca: André Luiz Souza Coelho

**RIO DE JANEIRO  
2023**

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Fernando Dysarz e Carmen Virgínia Pereira Dysarz, pelo apoio incondicional.

Ao meu amor, Bruna Ribeiro Novaes, pela paciência.

À minha filha, Catarina Novaes Dysarz, pela luz.

À professora orientadora, Julia Ávila Franzoni, pela revolução.

## RESUMO

Este trabalho é uma contribuição parcial que compõe uma pesquisa mais ampla, o projeto “Regimes de Controle Privado-Militarizado nos territórios populares e novas formas de engajamentos cívico” desenvolvido por uma rede de pesquisa composta pelo LabCidade/FAUUSP, LabJuta/UFABC, Práxis/UFMG, Lehab/UFC, Lugar Comum/UFBA, Transborda/Unifesp e o grupo de pesquisa Labá – Direito, Espaço & Política/UFRJ. Em um cenário de acentuada fragmentação política, moral e simbólica na sociedade, onde há disputa entre os regimes ou sistemas que têm predominância na organização e na integração social, ocorre a ascensão do neoliberalismo autoritário. Parte-se da análise do direito inserida na produção do espaço, ou seja, uma exploração da regulação e seus sentidos nas relações com os territórios, com raízes no campo teórico da geografia jurídica crítica. Assim, o objetivo principal foi identificar as tendências neoliberais e autoritárias expressas na regulação estatal do território urbano. Para isso, foi realizado um levantamento legislativo das normas com conteúdo urbanístico produzidas em âmbito federal. Foi observado um esforço na produção de normas capazes de viabilizar a abertura de novas fronteiras de negócio a partir da propriedade urbana.

Palavras-chave: Neoliberalismo; Direito Urbanístico; Produção do Espaço/Geografia Jurídica Crítica.

## ABSTRACT

This work is a partial contribution that composes a bigger research, the project "Regimes of Private-Militarized Control in popular territories and new forms of civic engagement" developed by a research network composed of LabCidade/FAUUSP, LabJuta/UFABC, Práxis/UFMG, Lehab/UFC, Lugar Comum/UFBA, Transborda/Unifesp and the research group Labá - Direito, Espaço & Política/UFRJ. In a scenario of accentuated political, moral and symbolic fragmentation in society, the rise of authoritarian neoliberalism occurs in the midst of a dispute between systems that predominantly order society. It is developed from the relation between law and the social production of space, an exploration of regulation and its meanings in the relations with territories, rooted in critical legal geography. Thus, the main objective was to identify the neoliberal and authoritarian tendencies expressed in the state regulation of urban territory. To this end, a legislative survey of the norms with urbanistic content produced at the federal level was carried out. It was observed an effort to produce norms capable of enabling the opening of new business frontiers based on urban property.

Keywords: Neoliberalism; Urban Law; Production of Space/Critical legal geography

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>1. MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>9</b>
1.1 Direito & Produção do Espaço.....	9
1.2 Gabriel Feltran.....	12
1.3 Wendy Brown.....	14
1.4 Raquel Rolnik.....	17
<b>3. METODOLOGIA.....</b>	<b>20</b>
3.1 Marcadores Qualitativos.....	22
<b>4. RESULTADOS.....</b>	<b>26</b>
4.1. Dos marcadores qualitativos.....	26
4.2 Das espécies Legislativas.....	29
4.2.1 Decretos.....	30
4.2.2 Lei Ordinária.....	31
4.2.3 Medida Provisória.....	32
4.2.4 Portaria.....	33
4.3 Origem da Proposição.....	33
<b>5. DISCUSSÃO SOBRE A ATRIBUIÇÃO DOS MARCADORES.....</b>	<b>35</b>
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>51</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>54</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>57</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho é baseado em uma contribuição parcial para o projeto “Regimes De Controle Privado-Militarizado nos territórios populares e novas estratégias de engajamento cívico” desenvolvido entre 2020 e 2022 por uma rede de pesquisa composta pelo LabCidade/FAUUSP, LabJuta/UFABC, Práxis/UFMG, Lehab/UFC, Lugar Comum/UFBA, Transborda/Unifesp e o Grupo de Pesquisa Labá – Direito, Espaço & Política/UFRJ.

A atuação de regimes de controle territorial privados e militarizados nos espaços “informais” têm dificultado a participação cívica, restringindo os espaços públicos institucionais de engajamento social. Os projetos estatais de desenvolvimento urbano são guiados pela lógica da performatividade econômico-financeira dos investimentos públicos, ignorando as condições precárias e as vulnerabilidades dos territórios periféricos e suas populações.

Nesse contexto, surgem formas alternativas de organização popular, onde "sujeitos periféricos" se afirmam por meio de seu envolvimento em questões como o combate ao racismo, discriminação de gênero e violência. A pesquisa mais ampla pretende aproximar o debate urbano dos novos sujeitos políticos e, principalmente, incorporar perspectivas na formulação da política urbana.

O Labá participou por meio de seu projeto de extensão e pesquisa Cartografias Jurídicas, do qual sou integrante, contribuindo a partir da perspectiva teórico-metodológica da geografia jurídica crítica, que entende o direito na sua relação com a produção da espacialidade. O Cartografias-Jurídicas: mapeando conflitos fundiários urbanos, coordenado pelo Labá, se desenvolve em parceria com o Observatório das Metrópoles (IPPUR/UFRJ) e o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública (NUTH/RJ), por meio de um Termo de Cooperação Técnica; e as entidades Campanha Nacional Despejo Zero e o Movimento de Luta nas Vilas, Bairros e Favelas (MLB).

O projeto tem como atividades principais (i) a coleta de dados, a sistematização de informações e a produção de estudos sobre conflitos fundiários urbanos, envolvendo territórios e comunidades ameaçados por remoções, na cidade do Rio de Janeiro e (ii) a incidência informada em casos de ameaças e violações de direitos e trabalho com comunidades vulnerabilizadas, em parceria com órgãos públicos, movimentos sociais populares e plataformas da sociedade civil que se desdobram, sobretudo, a) na parceria com o

MLB para defesa de famílias ameaçadas de remoção e no acompanhamento dos desdobramentos da ocupação Almirante João Cândido e b) na integração do projeto nos Grupos de Trabalho de Incidência Política-Jurídica e de Comunicação da Campanha Nacional Despejo Zero.

Por meio da ação compartilhada entre os parceiros, o projeto colabora, ainda, na alimentação de base cartográfica do Panorama Nacional dos Conflitos Fundiários (do Fórum Nacional de Reforma Urbana e da Campanha Despejo Zero) e do Observatório Nacional de Remoções (FAU/USP); material que fortalece a atuação política e jurídica de entidades da sociedade civil e órgãos públicos em casos concretos, perante órgãos de fiscalização e controle e do Sistema de Justiça. Por ser ação extensionista colaborativa e em rede, as atividades também se desdobram em espaços de formação e educação popular tanto da equipe executora quanto dos parceiros envolvidos no projeto.



## 1. MARCO TEÓRICO

### 1.1 Direito & Produção do Espaço

A partir do campo teórico da geografia jurídica crítica, o direito não é entendido como elemento externo de regulação social, ou seja, há a construção recíproca entre direito e espacialidade<sup>1</sup>, no mesmo sentido da teoria da produção do espaço de Lefebvre, que prevê que o espaço é indissociável da realidade social<sup>2</sup>. O direito é constitutivo das relações sociais, das identidades e dos contextos institucionais.

O direito cria o *status quo*, ao mesmo tempo que o direito é criado pelo *status quo*<sup>3</sup>. Isto é, o direito se impõe frente à sociedade, com a prerrogativa de recorrer à violência, se necessário. Mas ao mesmo tempo, ele é produzido por um grupo social específico, a partir de seus pontos de vista. Há um corte claro em termos de origem social, raça, gênero, inclinação religiosa, etc. Determinados grupos sociais têm uma representatividade muito maior nas câmaras legislativas, nos órgãos do judiciário, na administração pública como um todo, logo, o direito, desde a sua gênese até sua materialização, está fortemente marcado pelas perspectivas destes grupos.

Conforme Franzoni, o corpo social não é passivo, aceitando sem questionamentos as imposições feitas a ele. Nesse sentido, o direito tem o papel primordial no estado moderno de invisibilizar as injustiças por meio de seu discurso técnico-racional. Através de sua gramática prolixa, eloquente e inacessível, são criadas diversas figuras. Como exemplo, podemos citar o invasor de terras e o proprietário legítimo, relação que é vista pelo direito sob o prisma da propriedade, porém existem múltiplas outras formas de se interpretar e mediar este conflito, modos outros de organização social preteridos à forma jurídica do capital<sup>4</sup>. O direito é, assim, cooptado pelos interesses do capital que valora diferentemente os espaços de acordo com sua capacidade e facilidade de apropriação privadas de rendimentos.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> BRAVERMAN, I; BLOMLEY, N; DELANEY, D; KEDAR, A. **The expanding spaces of law: a timely legal geography**. Stanford: Stanford University Press, 2014.

<sup>2</sup> SCHMID, C. **A teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre: em direção a uma dialética tridimensional**. GEOUSP Espaço e Tempo (Online), [S. l.], v. 16, n. 3, p. 89-109, 2012.

<sup>3</sup> FRANZONI, J. A. **Geografia jurídica tropicalista: a crítica do materialismo jurídico-espacial**. Rev. Direito Práxis, Rio de Janeiro, V.10, N.4, p. 2923-2967, 2019. p. 7

<sup>4</sup> FRANZONI, op cit, p. 6

<sup>5</sup> MOURA, R.; OLIVEIRA, S.; PÊGO, B. **Escalas da urbanização brasileira**. Brasília, DF: IPEA, 2018. (Texto para Discussão, n. 2372).

Para Philippopoulos-Mihalopoulos, o espaço é o espelho do direito, revelando suas limitações e paradoxos. O espaço revela as limitações do direito por seu aspecto contingente, imprevisível: as normas jurídicas prescrevem resultados previsíveis, enquanto o espaço no qual essa norma se materializa é fundamentalmente instável. Segundo o autor, o direito é uma abstração concreta, circulando entre sua materialidade e sua imaterialidade, e por isso é essencialmente paradoxal. Portanto, encarar a espacialidade do direito é uma questão ética, “que enfoca as condições particulares de uma configuração específica, levando em conta o arranjo mais amplo dos vários corpos em questão e buscando atender a essas necessidades, não a demandas sociais ou pessoais de comportamento moral.”<sup>6</sup>.

Logo, partindo de tal ética espacializada, pretende-se deslocar os registros dos conflitos espaciais. O direito é profundamente permeado pelas demandas pessoais e pela moralidade dos grupos hegemônicos, pelo conteúdo de sua gramática – invasor, proprietário, credor, devedor, a formalidade e sua contraparte necessária, a informalidade. Estas são categorias “descorporificantes”, “despacializantes” que invisibilizam as estruturas de poder e instrumentalizam o direito. Conforme Franzoni, a função ideológica do direito que se dá através de um discurso pretensamente técnico, lógico, racional, natural e propositalmente inacessível pode ser desvelada através do compromisso com a espacialidade. A geografia jurídica crítica não pretende ser uma teoria descritiva, pelo contrário, ela se coloca como uma alternativa propositiva ao direito alienante, uma teoria com potencial emancipatório. Se situa nos espaços ao lado dos corpos dos marginalizados, subalternizados, uma vez que é pela perspectiva desses grupos que as opressões podem ser observadas de maneira mais nítida.<sup>7</sup>

O direito não regula as relações jurídicas em abstrato, ele está atuando na intensificação de processos sociais, ele integra e também é relação social. A requalificação da forma de pensar o direito permite enunciar as situações, anseios e demandas de forma mais encarnada, possibilitando a construção de diagnósticos de tendência mais claros e permite qualificar as agendas de lutas.

Partimos do diagnóstico que estamos vivendo um momento de crise dos sistemas de ordem ou de integração social<sup>8</sup>. Entendemos que as demandas por ordem são supridas por

---

<sup>6</sup> PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, A. **Quem tem medo do espaço? Direito, geografia e justiça espacial**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. n. 70, p. 635-661, 2017. p.15-16.

<sup>7</sup> FRANZONI, op cit, p. 6, 10.

<sup>8</sup> FELTRAN, G. **O VALOR DOS POBRES**: a aposta no dinheiro como mediação para o conflito social contemporâneo. Caderno CRH, [S. l.], v. 27, n. 72, 2015. DOI: 10.9771/ccrh.v27i72.19740. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/19740>. Acesso em: 25 abr. 2023.

vários tipos de arranjo, inclusive os institucionais – o Estado, os direitos, o mercado, os sistemas morais – que articulam a integração social e ordenam as relações sociais a partir desses sistemas: ora através de sistemas jurídicos, ora por regimes morais, de mercado, etc.. As disputas por ordem - por autoridade social, por controle, por legitimidade - são e expressam, também, conflitos territoriais. Quando estamos falando de ordem aqui estamos nomeando, sobretudo, as diferentes maneiras (e os diferentes sistemas) com as quais a sociedade (i) estabelece padrões para regulação e controle de condutas e de relações, (ii) reconhece as autoridades e as instituições responsáveis por fazer cumprí-las, (iii) produz, organiza e distribui aquilo que ela valoriza (riquezas materiais, vantagens, posições...) e (iv) articula os sistemas simbólicos (ou sistemas de representação, códigos, linguagens) que dão sentido a essas práticas.<sup>9</sup>

Conforme Franzoni descreve no podcast, há uma rede de conexões que tramam a produção normativa estatal, as políticas institucionais e as dinâmicas territoriais que tendem a acionar um circuito que reforça enlaces perversos entre o neoliberalismo (como austeridade, destruição da seguridade social e racionalidade empresarial) e a militarização da vida. Esse circuito se dá em diferentes escalas, conecta relações, instituições, corpos e territórios em dinâmicas que parecem reforçar as crises de legitimidade que mencionamos, expondo lugares, relações, pessoas, sobretudo nos territórios populares, a variadas formas de violência. Segundo a autora, a crise de legitimidade das instâncias de produção da ordem abre o campo para intensificação de processos que devem ser enxergados nas suas contradições e na forma como atualizam determinadas tendências, reforçando posições de determinados sujeitos, identificando territórios e relações sociais por lógicas que, muitas vezes, reificam espaços, pessoas e grupos, como, por exemplo: a favela é o lugar do tráfico, ou falta Estado na zona oeste do Rio de Janeiro.

Para a compreensão deste conflito, combinamos à geografia jurídica crítica alguns autores que fornecem chaves teóricas valiosas: Wendy Brown nos apresenta o neoliberalismo como uma razão e uma governança; Gabriel Feltran e sua abordagem para crise das instâncias de legitimação da ordem através de uma perspectiva que mistura sociologia e antropologia no território brasileiro; Raquel Rolnik demonstra como o mercado altamente financeirizado tem

---

<sup>9</sup> VIOLÊNCIAS E RESISTÊNCIAS NOS TERRITÓRIOS POPULARES: **Disputas por Ordem e Neoliberalismo Autoritário**. [Locução de]: Débora Ungaretti, Júlia Franzoni, Giovanna Milano. [S.l.]: LabCidade/FAUUSP, LabJuta/UFABC, Labá/UFRJ, Práxis/UFMG, Lehab/UFC, Lugar Comum/UFBA, Transborda/Unifesp, 27 set. 2022. *Podcast*. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/4Yo3CZUSpy3sLT8kJrMSvB?si=ac9c55222cea4103&nd=1>. Acesso em: 5 mai. 2023

transformado as cidades em mercadorias, através da associação entre estado e capital em uma lógica de extração de valor dos territórios que destrói direitos.

## 1.2 Gabriel Feltran

Feltran<sup>10</sup>, demonstra que na sociedade salarial, a questão social foi abordada por meio de esforços sociais que buscavam mediar os impactos desiguais da acumulação capitalista. Essa mediação se dava através da extensão – pretensamente universal – dos direitos civis, políticos e sociais <sup>11</sup>. O "trabalhador" era a figura central a partir da qual surgia o problema social e suas tentativas de solução.

Para Paoli<sup>12</sup>, apesar da universalização nunca tenha se efetivado, o horizonte normativo da resolução da questão social era definido em termos de bem-estar social, restrições à mercantilização das formas de vida, incorporação do conflito de classe na concepção e administração do Estado, e na construção de comunidades nacionais com o objetivo de alcançar uma homogeneidade interna.

Segundo Feltran, a alteridade radical era associada ao estrangeiro: o Estado protegia seus cidadãos contra ameaças externas. Enquanto a integração, inserção ou inclusão social orientavam a abordagem do problema social e as formas de intervenção estatal na pobreza, com vistas à construção de uma comunidade coesa.

Ainda de acordo com o autor, ao longo do processo de reforma neoliberal do estado, de maneira conjunta à reestruturação produtiva, ocorreu um desmonte gradual das mediações estatais que garantiam a efetivação de direitos: o "trabalhador formal", que antes era visto como um modelo a ser alcançado, perde sua hegemonia como horizonte social. Os mercados informais e os empregos precários se expandiram em todo o mundo, aumentando o número de sujeitos em relações precárias de trabalho, de forma que o desemprego estrutural se torna um símbolo da vulnerabilidade social dos tempos atuais.

O conflito social decorrente das mudanças recentes que frustram o ideal de cidadania é mais radical do que o do modelo anterior. Embora o trabalho e os direitos ainda desempenhem papéis centrais nas práticas sociais, o conflito social contemporâneo está centralizado no tema

---

<sup>10</sup> FELTRAN, op. cit, p. 498.

<sup>11</sup> SILVA, L.A.M. **Violência urbana: representação de uma ordem social**. In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro; BARREIRA, Irllys. (Orgs.) Brasil urbano: cenários da ordem e da desordem. Rio de Janeiro: Notrya, 1993.

<sup>12</sup> PAOLI, M. C. P. M.. **Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político**. In: HELLMANN, Michaela (Org.) Movimentos sociais e democracia no Brasil. São Paulo: Marco Zero, 1995.

da "violência urbana", das "drogas" e da "marginalidade", a partir da ideia de que existem sujeitos que são intrinsecamente não integráveis à sociedade, de acordo com o Feltran.

Não seria mais a "luta pelos direitos dos trabalhadores" que domina o debate político em torno da questão social. A oposição central no conflito social contemporâneo reside na distinção moral entre o "trabalhador", integrado à sociedade; e o "bandido" ou "vagabundo", considerado inimigo. Como inimigos, sua mera existência representa uma ameaça à própria comunidade<sup>13</sup>.

Para Feltran, o conflito presente na questão social, agora, se manifesta como uma ameaça à ordem pública, se materializando em corpos e territórios claramente delimitados, além de serem internos aos locais onde vivemos. A reintegração dos sujeitos fica em segundo plano, enquanto o controle do risco que esses corpos e territórios representam se torna uma preocupação mais urgente. Proliferam, assim, as estratégias de segurança pública e privada, vigilância e militarização dos territórios urbanos, focalizadas nos territórios que são entendidos como perigosos<sup>14</sup>.

Há muito tempo que bandidos, favelados, drogados e traficantes são tratados nos termos da alteridade radical no debate público<sup>15</sup>. Dessa forma, trabalhadores e bandidos são tratados como opostos: o trabalhador deve ser integrado socialmente via consumo, enquanto as populações que produzem as ameaças iminentes devem ser contidas, apesar de ocuparem o mesmo espaço.

O inimigo, aquele que representa um risco para a coletividade como um todo, agora é interno. Não se oferece direitos aos inimigos, o que implica a derrubada do horizonte de extensão universal dos direitos da cidadania e a validade universal das garantias democráticas. Distinguir o trabalhador do bandido, criando recortes populacionais aos quais se dirigem repertórios de governos distintos, se torna fundamental. O inimigo não pode ser considerado como cidadão, seu encarceramento, ou até mesmo seu extermínio, são legitimados por grupos e atores hegemônicos<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> FELTRAN, op cit, p. 499

<sup>14</sup> FARIAS, J. et al. **Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção**. Mórula Editorial, 2020.

<sup>15</sup> MISSE, M.. **Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria 'bandido'**. Lua Nova Revista de Cultura e Política. São Paulo, n. 79, p. 15-38, 2010.

<sup>16</sup> CASTRO, L. **Em discurso, Bolsonaro apoiou grupo de extermínio que cobrava R\$ 50 para matar jovens da periferia**. Congresso em Foco. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/bolsonaro-apoiou-grupo-de-extermínio-que-cobrava-r-50-para-matar-jovens-da-periferia/>. Acesso em: 12 mai. 2023.

Assim, Feltran prevê que o social passa a ser concebido como limitado por um conflito irreconciliável que restringe e fortalece suas fronteiras. Essa representação entra em conflito com o cerne do ideal democrático, de forma a contribuir para um processo de redefinição da comunidade política. Uma comunidade pactuada de maneira menos democrática.

Importante enfatizar que não entendemos esses fenômenos na forma de causa e efeito. Não foi o neoliberalismo, de maneira exclusiva, que esvaziou os ideais democráticos. Da mesma forma, não foi o deslocamento da questão social, a partir de um registro moral, que unilateralmente derrubou a pretensão de universalidade da cidadania. Aqui, compreendemos esses fenômenos como se fossem sobrepostos, em camadas que interagem e se influenciam mutuamente na produção do espaço.

Ainda segundo Feltran, podemos observar distintos regimes normativos nas periferias: o do “crime”<sup>17</sup>, o religioso<sup>18</sup>, além do regime normativo estatal. O modo de governo seletivo, que recorta a população (e os territórios), transformando a população em público-alvo de políticas públicas muito distintas, que nas periferias tem um caráter predominante de controle repressivo por meio da violência estatal, teriam favorecido a emergência e a consolidação desses regimes.

Todos os regimes mencionados atuam na regulação de mercados monetários; assim, a monetarização se torna a principal mediação na relação conflituosa entre os diversos grupos identificados, que, em outras perspectivas mediadoras - como a lei, a ordem e a moral - estariam em uma alteridade radical. O "desenvolvimento" centrado no consumo é o único elo ou horizonte compartilhado, entre esses recortes populacionais que têm modos de vida profundamente distintos<sup>19</sup>.

### 1.3 Wendy Brown

Ao longo de seu livro *Nas ruínas do neoliberalismo*<sup>20</sup>, Wendy Brown demonstra como o projeto intelectual do neoliberalismo previa o esfacelamento das instâncias sociais e políticas. Era necessário abrir espaço para a expansão da esfera privada individual: os dois pilares do neoliberalismo, o mercado e a moral tradicional, estariam sob forte ataque de uma

---

<sup>17</sup> FELTRAN, G. S. **Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo**. Caderno crh, v. 23, p. 59-73, 2010.

<sup>18</sup> FELTRAN, G. S. **Periferias, direito e diferença: notas de uma etnografia urbana**. Revista de Antropologia, São Paulo, USP, 2010, v. 53 n° 2, p. 587

<sup>19</sup> FELTRAN, 2015, p. 498

<sup>20</sup> BROWN, W. In the Ruins of Neoliberalism: **The Rise of Antidemocratic Politics in the West**. Columbia University Press, 2019.

instância político-democrática, com tendências totalizantes, geradora de ineficiência nos mercados e instabilidade na ordem social.

Em linhas gerais, a autora define democracia como arranjo político pelo qual o povo se autogoverna. A igualdade política é a fundação da democracia. Todo o resto seria opcional: constituições, direitos individuais, formas econômicas ou instituições políticas específicas. A igualdade política garante – por si só – que o exercício do poder político é autorizado e fiscalizado (*accountable*) pelo todo.

Segundo a autora, quando a igualdade política não está presente – seja por exclusões políticas explícitas ou privilégios, desigualdades socioeconômicas extremas, acesso desigual ao conhecimento ou manipulação do sistema eleitoral – o poder político será, inevitavelmente, exercido por uma parte ao invés do todo. Dessa forma, não se poderia falar em democracia. Esta noção mais radical de democracia é o alvo dos avanços neoliberais.

O projeto teórico neoliberal não é uniforme, com discordâncias significativas entre os seus autores, por isso, Brown dialoga diretamente com os escritos de alguns de seus expoentes ao se aprofundar em diversos tópicos. A autora nos demonstra que Friedrich Hayek justifica sua oposição teórica à noção de justiça social com base na concepção de que os sistemas morais tradicionais se assemelham aos mercados, no sentido de que ambos fornecem ordem sem planejamento anterior, além de ambos localizarem a justiça nas regras e não nos resultados.

Segundo Brown, Hayek afirma que por ser impossível prever todas as consequências de nossas ações, as regras morais seriam valores supremos, uma vez que são códigos que orientam a conduta individual. As regras morais só podem orientar a conduta moral e nunca garantir um resultado moral<sup>21</sup>. Por sermos ignorantes demais para traçar resultados coletivos previsíveis e pela falta de um consenso universal que garantiria a interpretação de um resultado como bom ou ruim de maneira uniforme entre todos os membros da sociedade, seria infrutífero planejar a ordenação social. Com base na liberdade e na ordenação natural e espontânea, Hayek se opõe radicalmente a qualquer forma política estatal que, de maneira intencional e planejada, se volte contra os resultados naturais da ordenação moral tradicional e de mercado.

---

<sup>21</sup> Brown, op cit, p. 35

O autor austríaco descreve um "jogo"<sup>22</sup> que fará avançar a civilização, realizará desejos e proliferará conhecimento. Tudo isso, através da garantia da liberdade e sem qualquer direcionamento da obra social de maneira *a priori*. Neste jogo, é exigível que os participantes individuais sigam as regras e não trapaceiem, mas o resultado será necessariamente imprevisível e haverá vencedores e perdedores regularmente – nem sempre de maneira justa. Hayek argumenta que a demanda por justiça social, que ataca os dois pilares da civilização, a moralidade tradicional e os mercados competitivos, é perigosa porque intervém nos mercados de forma a prejudicar a inovação, o desenvolvimento e a ordem espontânea. Portanto, se a crença na administração social e política da sociedade implica a adulteração deste jogo, então o social deve ser abandonado.

De acordo com Brown, na materialização de seus pressupostos, o neoliberalismo aposta na "empresarialização" e na "capitalização humana" como reformas políticas que transferem responsabilidades do Estado social para indivíduos e famílias. Isso resultou na criação de indivíduos como um "portfólio de autoinvestimentos" para aumentar o valor do capital humano, bem como na retribuição de tarefas às famílias de prover para seus dependentes devido à diminuição dos investimentos sociais. A desconstrução da sociedade de massa em unidades familiares econômico-morais e o conseqüente ressurgimento do indivíduo e da família quando pareciam estar desaparecendo, são dois dos feitos mais notáveis do neoliberalismo<sup>23</sup>.

Hoje, os princípios do mercado não só orientam o Estado, mas são aplicados e circulam em diversos espaços, incluindo escolas, ambientes de trabalho, hospitais, etc. Esses princípios se tornam princípios de realidade que regem todos os aspectos da vida, transformando o *homo economicus*: de um sujeito de troca e satisfação de necessidades (liberalismo clássico), para um sujeito de competição e aprimoramento do capital humano (neoliberalismo).<sup>24</sup>

Em âmbito nacional, também podemos observar tais fenômenos: na atual ordem jurídica – fundada pela Constituição de 1988, que já surge permeada pelo neoliberalismo – a

---

<sup>22</sup> HAYEK, F.A. **Law, Legislation and Liberty**: a new statement of the liberal principles of justice and political economy. Routledge, 2013. p. 234: “Como em todos os jogos, ele se desenrola de acordo com regras que orientam as ações de participantes individuais cujos objetivos, habilidades e conhecimentos são diferentes, o que tem como consequência o fato de que o resultado será imprevisível e que haverá vencedores e perdedores regularmente. E embora, como em um jogo, devemos exigir que ele seja justo e que ninguém trapaceie, seria absurdo exigir que os resultados para os diferentes jogadores sejam justos. Eles serão necessariamente determinados em parte pela habilidade e em parte pela sorte.” (*tradução livre*)

<sup>23</sup> BROWN, op cit, p. 38-39

<sup>24</sup> BROWN, op cit, p. 19



cidadania é absorvida pela razão jurídica neoliberal e é reformulada a partir de um registro econômico, assegurando os direitos do capitalismo e a estruturação do mercado. Ao custo da erosão da vida política e do campo democrático<sup>25</sup>.

#### 1.4 Raquel Rolnik

Rolnik<sup>26</sup>, em alinhamento com Wendy Brown, expõe como no neoliberalismo ocorre a ascensão do livre mercado a uma lógica totalizante, desmantelando os componentes institucionais que atuavam a partir de uma lógica democrática. Isso inclui a desconstrução da habitação como um bem social e sua transformação em um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado, com ampla circulação de capitais. Como consequência, a responsabilidade de prover habitação que era do Estado, agora, passa para o mercado.

Dessa forma, conforme Rolnik, o Estado se torna um facilitador da gestão do setor habitacional, incentivando condições, instituições e modelos de (des)regulação para viabilizar mercados privados imobiliários. Os bancos desempenham um papel fundamental na disseminação do modelo de financeirização da moradia nesse processo. Não apenas por livre convencimento que o novo paradigma habitacional se espalhou ao redor do mundo: instituições financeiras multilaterais, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional impuseram este modelo como condição para empréstimos internacionais. A moradia, antes vista como um bem inerte e ilíquido, passa a ser mais uma mercadoria fictícia inserida no mercado financeiro no contexto do neoliberalismo.<sup>27</sup>

De acordo com Rolnik, a partir do desenvolvendo mecanismos rentáveis de integração dessa população aos sistemas de crédito, os mercados de capitais nacionais e internacionais passaram a enxergar as famílias de baixa renda em territórios populares como um mercado viável para serviços financeiros. Através de diversos instrumentos, com destaque para o microfinanciamento, se abre caminho para o investimento e acumulação de capital nas favelas a partir de modelos de subsídios à demanda. De maneira simplificada, recursos públicos são destinados aos compradores – os subsídios variam de acordo com a faixa de renda – para incentivar a compra de imóveis no mercado privado. Tendo no Chile o seu primeiro

---

<sup>25</sup> FRANZONI, 2019 apud BROWN, 2015

<sup>26</sup> ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

<sup>27</sup> ROLNIK, op cit, p. 30

laboratório, esse modelo se espalhou pela América Latina, onde assentamentos informais são comuns.

Ainda seguindo o texto de Rolnik, com a hegemonia do capitalismo financeirizado e rentista, as terras urbanas e rurais tornaram-se ativos altamente disputados. Esse movimento intensificou as dinâmicas de liberalização dos mercados, aumentando a pressão sobre favelas e assentamentos populares e agravando os processos de despossessão. A autora afirma que a predominância da propriedade privada individual, com títulos registrados, em relação a outros vínculos com a terra e moradia, aumenta a vulnerabilidade habitacional das camadas de menor renda.

Para Rolnik, as políticas massivas de titulação e programas de reforma fundiária, que deveriam garantir a segurança de posse e reduzir a pobreza, na realidade, apenas expandem as fronteiras do capital e capturam territórios habitados por comunidades tradicionais ou de baixa renda, convertendo-os em vastas reservas para a extração de renda. Isso fragiliza, ao invés de fortalecer, as condições de acesso à terra e moradia para aqueles que mais necessitam. Dessa forma, a moradia assume um sentido ambíguo: “casas de cimento e tijolos” para as pessoas que vivem nelas, enquanto são entendidas como “abstrações, frações de unidades de valor, uma especulação entre tantas” para os investidores.<sup>28</sup>

Segundo a autora, o modelo de "urbanismo especulativo", associado à plataforma neoliberal, propõe substituir a visão administrativa/gerencial das cidades pela razão empreendedora, inserindo as cidades em um mercado global de investimentos privados altamente competitivo. Assim, a política urbana se torna uma moeda de troca. Nesse paradigma, segundo Rolnik, o urbanismo não é um instrumento para o planejamento baseado nas necessidades dos cidadãos para o futuro da cidade: são os interesses do capital financeiro, investido nos processos de transformação das cidades, que definem o conteúdo urbanístico. Empreiteiras e incorporadoras comandam a lógica de expansão das cidades, através de entrelaçamentos cada vez mais complexos e de operações financiadas por fundos públicos<sup>29</sup>.

Ou seja, o capital financeiro é, hoje, uma importante fonte de ordem urbana. Retomando Wendy Brown e Gabriel Feltran, a busca pelo direito à moradia perdeu grande parte de seu caráter democrático, a comunidade política não tem mais seus interesses representados nas políticas públicas. A aposta no dinheiro, através de projetos estruturados a

---

<sup>28</sup> ROLNIK, op cit. p. 78

<sup>29</sup> ROLNIK, op cit. p.289: Um dos exemplos que a autora traz é o das obras na zona portuária do Rio de Janeiro, uma parceria público-privado que foi inteiramente financiada pelo fundo do FGTS.

partir de um modelo de negócios, se sobrepõe aos territórios e substitui as formas de vida ali existentes, uma nova forma de colonização, expandindo as fronteiras e ao mesmo tempo que se garante a hegemonia do capital financeirizado em aliança com o Estado.

### 3. METODOLOGIA

Ainda no âmbito do projeto “Regimes de Controle Privado-Militarizado nos territórios populares e novas estratégias de engajamento”, se dividiu a pesquisa em frentes distintas, atravessando o tema a partir de abordagens diversas. Este trabalho foi desenvolvido em meio à frente composta pelo Labá - Direito, Espaço & Política, através do Cartografias Jurídicas e pelo Transborda/Unifesp através do Projeto Conflitos Fundiários Urbanos. A pesquisa a ser desenvolvida por essa frente foi nomeada “Disputas por Ordem e Neoliberalismo Autoritário”. este também foi o título do segundo episódio<sup>30</sup> da série de *podcasts* “Violências e Resistências nos Territórios Populares”, que é um dos trabalhos de encerramento da pesquisa mais ampla.

A frente “Disputas por Ordem e Neoliberalismo Autoritário” desenvolveu, primordialmente, três trabalhos: (i) identificar as percepções de direito, segurança e violência de sujeitos coletivos, além de analisar os vínculos entre a atuação de movimentos sociais e sujeitos coletivos de mobilização política-social; (ii) levantamento sobre tendências na política criminal e segurança pública através da produção normativa federal pertinente à matéria; (iii) levantamento sobre tendências na política urbana através da produção normativa federal pertinente à matéria. A presente monografia foi baseada, apenas, neste último braço, desenvolvido majoritariamente por mim – com o auxílio essencial do Victor Ávila e do Lucas Justino, graduandos da Faculdade Nacional de Direito (FND) naquele momento e, igualmente, integrantes do Cartografias Jurídicas. A mestrande Ana Luiza Gonçalves, integrante do Projeto de Extensão Conflitos Fundiários Urbanos (PECFU) ligado à Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), também esteve conosco desenvolvendo o trabalho. Todos sob o direcionamento das professoras Julia Franzoni da FND da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Giovanna Milano do Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).

Assim, com o intuito de mapear e identificar tendências do neoliberalismo autoritário, realizamos o levantamento de atos normativos na esfera federal no sítio eletrônico do Planalto, utilizando sua sessão “Legislação”<sup>31</sup>. Os termos utilizados na busca foram:

---

<sup>30</sup> VIOLÊNCIAS E RESISTÊNCIAS NOS TERRITÓRIOS POPULARES: **Disputas por Ordem e Neoliberalismo Autoritário**. [Locução de]: Débora Ungaretti, Júlia Franzoni, Giovanna Milano. [S.l.]: LabCidade/FAUUSP, LabJuta/UFABC, Labá/UFRJ, Práxis/UFMG, Lehab/UFC, Lugar Comum/UFBA, Transborda/Unifesp, 27 set. 2022. *Podcast*. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/4Yo3CZUSpy3sLT8kJrMSvB?si=ac9c55222cea4103&nd=1>. Acesso em: 5 mai. 2023

<sup>31</sup> O endereço eletrônico utilizado foi o <https://legislacao.presidencia.gov.br/>.

“regularização fundiária” e “ordenação territorial”. Estes termos possibilitam a construção de um panorama abrangente da matéria urbanística.

Também foi necessário definir o recorte temporal, o período de produção normativa a ser analisada. Foram levantados os atos normativos entre janeiro de 2017 e setembro de 2021. O primeiro ano após ao golpe jurídico-parlamentar marca seu início, por sua simbologia para a inflexão do neoliberalismo autoritário no Brasil. A data final desse intervalo foi o momento do levantamento dos atos para a realização da pesquisa.

Foi utilizada a função de pesquisa avançada que permite filtrar os diversos tipos normativos, como lei ordinária, lei complementar, medida provisória, emenda à constituição, instrução normativa, resolução, circular, despacho, entre outros. As espécies legislativas selecionadas foram: lei ordinária, lei complementar, lei delegada, emenda à constituição, medida provisória (MPV), decreto e portaria – uma vez que estas espécies legislativas são as principais fontes normativas e uma ampliação desse recorte inviabilizaria uma análise adequada dos atos, afinal resultaria em um volume demasiadamente grande de documentos a serem analisados.

A pesquisa resultou em 61 atos normativos que continham correspondências aos termos pesquisados, excluindo-se as redundâncias, ou seja, os atos normativos que continham ambos os termos e apareceram como resultado nas duas pesquisas.

Os atos foram tabulados em uma planilha eletrônica e foram organizadas o máximo de informações sobre cada ato. A planilha foi organizada da seguinte forma: cada linha corresponde a um ato, enquanto cada coluna corresponde a um tipo de dado compilado. As colunas dispostas na seguinte ordem: nome do ato (Medida Provisória nº 1.058 de 27 de julho de 2021, por exemplo); sua ementa; o conteúdo principal do ato (elaboração nossa); correspondência, de que maneira aquele ato toca os termos pesquisado; seu tipo legislativo; seu marcador qualitativo (explicado abaixo); o endereço eletrônico de sua exposição de motivos; as palavras-chave que aparecem na exposição de motivos; o endereço eletrônico de sua ficha no site do Planalto; o endereço eletrônico do texto integral do ato; sua data de proposição; data de promulgação; seu estado (se consta revogação, se a MPV foi convertida ou se sua vigência já encerrou, etc); sua proposição originária (projeto de lei que deu origem ao ato, medida provisória, etc); sua origem da proposição (câmara, senado ou executivo); o partido proponente; seu autor; sua proposição originária (no caso das leis, o projeto de lei ou a MPV que deu origem àquela lei); seu regime de tramitação (tramitação de urgência,

ordinária, etc); sua referenda ministerial; e, por fim, sua remissões, outros atos normativos que são diretamente citados naquele primeiro ato.

Uma vez completa a tabela, foi realizada uma análise preliminar do conteúdo dos atos normativos com o propósito de elaborar marcadores qualitativos. Estes marcadores funcionam como indicadores das tendências presentes nas normas em exame. Isto é, os rumos, de que forma estas normas estão impactando os espaços urbanos. Ocorreram diversos debates em torno de como organizar os marcadores qualitativos ao longo da pesquisa, os atos normativos são complexos e suas regulações têm diversos aspectos, que por vezes chegam a ser contraditórios. Porém, foi necessário um esforço de síntese que viabilizasse a análise material da produção normativa, afinal sem a identificação de um condão predominante seria necessário estudo individual dos dispositivos: cada artigo, cada parágrafo, cada inciso, cada alínea.

Assim, o processo de elaboração do presente trabalho pode ser resumido em quatro momentos: (i) a definição dos parâmetros a serem utilizados, como o recorte temporal e o termos da busca (ii) a produção de uma planilha o mais rica possível em termos de informações sobre os atos levantados; (iii) a partir de uma análise preliminar dessas informações, os atos foram agrupados em marcadores qualitativos elaborados através de debates entre os pesquisadores; (iv) uma análise mais aprofundada das relações entre os dados tabulados.

### **3.1 Marcadores Qualitativos**

Nesta seção, serão apresentados os marcadores qualitativos elaborados, sua aplicação será discutida nos capítulos seguintes. São de grande relevância, pois permitiram a realização de uma análise material sobre a tendência da política urbana a partir do recorte de pesquisa. Eles são cinco e são caracterizados da seguinte forma:

#### **i. Incentivo à produção de propriedade e de crédito:**

Com a inflexão neoliberal autoritária, redobram-se os esforços na busca da exploração econômica dos territórios. Porém nas áreas periféricas há um entrave jurídico para a inserção desses territórios em determinados mercados: a “informalidade”.

O título de propriedade e a segurança jurídica que ele traz consigo, torna o imóvel capaz de servir como “base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo os custos de crédito, por exemplo”.<sup>32</sup> Ou seja, o imóvel “informal” é um problema, pois é necessário o título de propriedade para integrar os mercados financeiros imobiliários.

O “aumento do patrimônio imobiliário do País”, agora, passa a fazer parte da política pública. Apesar da sua relação com o direito constitucional social à moradia, seu interesse se aproxima mais do econômico. A tensão entre o aspecto social e o econômico dos territórios é histórica. Buscamos apenas delimitar os contornos e as contradições desse conflito no período analisado com base na produção normativa estatal.

Para que os territórios periféricos desempenhem seu papel na política urbana, a partir da lógica do neoliberalismo autoritário brasileiro (uma forma de “inserção de capital na economia”), a produção de propriedade é essencial. O que já está construído e está impedido de participar do jogo do mercado por falta de título de propriedade ganha importância, uma vez que o custo da regularização fundiária é relativamente baixo se comparado à erguer novas edificações.

Essas novas propriedades permitem a expansão do *home equity*, empréstimos que têm imóveis como forma de garantia e por isso os juros se tornam mais baixos, ampliando o alcance do mercado de crédito. Esses empréstimos, por sua vez, passam pelo processo de securitização e se reinserem no mercado financeiro na forma de Certificados de Recebíveis Imobiliários.

Além do interesse econômico privado nesses territórios, o estado também percebe um benefício econômico fiscal com a formalização dos títulos. Afinal, a propriedade permite a cobrança de determinados tributos, como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto Territorial Rural (ITR) e Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) – além de valores públicos – foros e laudêmios.

---

<sup>32</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00020/2016**. Brasília, DF, 2016. Fls. 55. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1553431&filename=MSC+690/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1553431&filename=MSC+690/2016). Acesso em: 24 abr. 2023: “Também, a regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação e cobrança de preços públicos [...] o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo os custos de crédito, por exemplo”.

Assim, aqui foram agrupados os atos normativos que buscam promover uma política urbana que interpreta os imóveis a partir de uma lógica econômica, incorporando a exploração dos imóveis em mercados financeiros como um de seus principais objetivos.

**ii. Alienação, aluguel e gestão de propriedade e serviços públicos:**

Marcador utilizado para mapear como os atos normativos incentivam a transferência de partes do Estado para a iniciativa privada. Parte, aqui, pode significar um edifício; um serviço público delegado; ou uma atividade meio terceirizada.

Desta forma, os atos normativos agrupados neste marcador são os que têm a capacidade de inserir a iniciativa privada no espaço onde antes havia apenas Estado, substituindo-o.

**iii. Esvaziamento da política urbana:**

Como já dito, o golpe marcou uma mudança no paradigma da condução da política urbana, aprofundando a visão da cidade como mercadoria. Ao analisar os atos normativos, pode-se observar uma tendência de retirada de recursos, através do cancelamento de dotações orçamentárias que transferem valores do Ministério das Cidades para outras pastas. Além dos cortes orçamentários, a falta de compromisso com os instrumentos urbanísticos desenvolvidos no paradigma anterior – que buscavam a construção de uma cidade mais democrática – também está inscrita neste marcador.

**iv. Garantias:**

Apesar de uma conjuntura desfavorável, a frente popular ainda estava se mobilizando e lutando por direitos, buscando direcionar a ação estatal para os interesses da coletividade. Os atos normativos que trazem consigo algum tipo de vitória popular ou fortalecimento de direitos são compreendidos neste marcador.

**v. Não se aplica:**

Considerando o propósito deste trabalho, buscou-se realizar um levantamento geral da legislação urbanística dentro do período em análise. Porém, diversos atos normativos apareceram como resultado da pesquisa no site do Planalto por conter os termos buscados, mas que, ainda assim, se encontravam fora do seu escopo, ou seja, atos que não normatizam o



espaço urbano, apesar de expressamente mencionar “Regularização Fundiária” ou “Ordenação Territorial”. A estes atos, foi atribuído o presente marcador.

## 4. RESULTADOS

Como anteriormente mencionado, encontramos 61 correspondências aos termos “Ordenação Territorial” e “Regularização Fundiária”, havendo seis na busca por “Ordenação Territorial” e 61 na busca por “Regularização Fundiária”. Todos os resultados da busca pelo termo “Ordenação Territorial” estavam contidos nos resultados da busca do termo “Regularização Fundiária”, e, assim, ficariam duplicados. Dessa forma, quando eliminada a duplicidade, a base normativa dos dois termos é equivalente àquela do último termo. Ao longo do capítulo, apresentaremos os resultados em seções, de acordo com as diferentes características de todos os atos analisados:

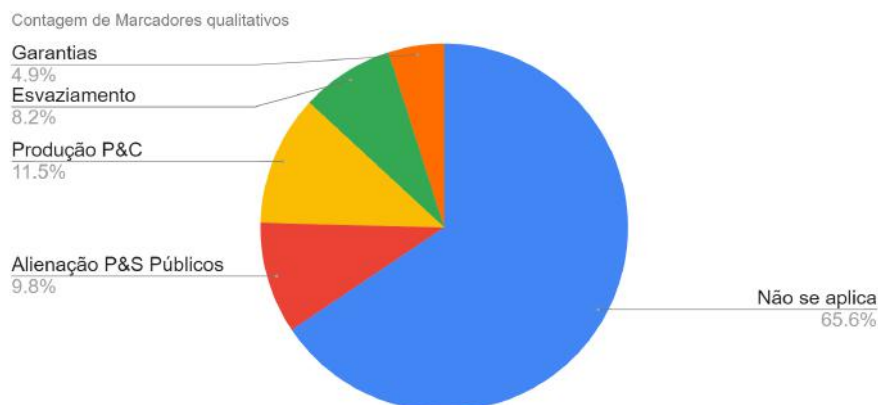
### 4.1. Dos marcadores qualitativos

A cada ato foi atribuído um marcador qualitativo, que indicavam tendências do neoliberalismo autoritário no período. Como podemos observar nos gráficos abaixo, o marcador “Não se aplica” foi atribuído ao maior número de atos, com o total de 40, ou torno de 65% das correspondências. O segundo mais presente foi “Alienação, aluguel e gestão de propriedades e serviços públicos” com sete atos, ou aproximadamente 11,5%. O seguinte, “Produção de propriedade e crédito”, foi designado a seis atos ou 10%. “Esvaziamento da política urbana”, a cinco atos ou 8%. Por fim, o marcador “Garantias” teve o menor número de correspondências, sendo atribuído a apenas três atos normativos, representando menos de 5% do total.

*Gráfico 01: Contagem Absoluta de Marcadores Qualitativos (produção própria)*



Gráfico 02: Contagem Relativa de Marcadores Qualitativos (produção própria)



Inicialmente, é essencial esclarecer que o número de atos que um marcador abrange não é proporcional ao seu impacto social. O conteúdo das normas é muito mais relevante do que quantas leis tratam sobre aquele assunto.

Dentro do sistema jurídico brasileiro, por força do art. 24 da Constituição Federal<sup>33</sup>, a competência legislativa sobre a matéria de direito urbanístico é concorrente, porém esta competência da União está restrita à edição de normas gerais. Apenas a União pode editar normas gerais sobre direito urbanístico e sua competência se restringe às normas gerais nesta matéria. Logo, não é surpreendente que se tenha um número moderado de atos normativos. Dessa forma, por força do § 4º do mesmo artigo, a partir do momento que a União legisla sobre esta matéria, toda norma contrária — estadual e municipal — tem sua eficácia suspensa. Ou seja, as normas elaboradas pela união repercutem em todos os níveis federativos, conformando o ordenamento urbanístico de maneira geral.

Dessa forma, um único dispositivo pode ter impacto muito grande, justamente por isso é necessária a análise do conteúdo desses atos normativos, que será feito no momento oportuno. Por hora, vamos nos debruçar sobre a abundância de atos que foram atribuídos ao marcador “Não se aplica”.

Dos quarenta, vinte e cinco atos tinham conteúdo administrativo, como o Decreto 8.794/2017, que estabelecia a estrutura do Instituto Chico Mendes e em seu art. 2º, V prevê a

<sup>33</sup>BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasi. Brasília, DF:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

atribuição de “promover a **regularização fundiária** e a consolidação territorial das unidades de conservação federais” (*grifo nosso*) para a autarquia. Ou as medidas provisórias 782/17 e 870/19, ambas estabeleceram a organização básica da presidência da república e dos ministérios do governo Temer e Bolsonaro, respectivamente. Além de diversas normas que versam sobre mudanças pontuais nos ministérios, como o Decreto nº 10.107/19 que transferiu a Secretaria Especial de Cultura do Ministério da Cidadania para o Ministério do Turismo.

Naturalmente, há uma prevalência de decretos e medidas provisórias nos atos de conteúdo administrativo, afinal tais espécies legislativas são elaborados pelo poder executivo e são as ferramentas constitucionais previstas nestas hipóteses<sup>34</sup>. Em termos do que foi visto que poderia ser objeto de pesquisas posteriores, talvez investigar mais profundamente todas essas mudanças administrativas em um contexto de desmonte da política urbana. Por exemplo, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) foi um órgão que apareceu como objeto de alterações administrativas em diversos atos analisados. Além da reforma agrária, o órgão também tem outras atribuições, como a regularização fundiária das áreas ocupadas por pescadores, ribeirinhos e outros povos tradicionais. Existem diversas notícias<sup>35 36</sup> sobre o esvaziamento do órgão, incluindo cortes orçamentários e transferências de pessoal, reduzindo seu quadro de servidores. Alguns dos atos, como o Decreto 10.252/20, que transfere para outros órgãos cargos vinculados ao INCRA, reforçam essa tendência. Uma pesquisa que tivesse por objetivo analisar esse processo via atos normativos, talvez, pudesse ajudar na construção de um diagnóstico das formas de governo antidemocráticas deste período.

Excluídos os vinte e cinco atos referentes a questões administrativas, restam quinze que foram atribuídos ao marcador “Não se aplica”. Destes quinze, quatorze tratavam de questões correlatas à regularização fundiária rural. Assim como os atos de conteúdo administrativo, não foi realizada análise dos textos normativos, o propósito é apenas de contextualizar esse volume de produção normativa.

---

<sup>34</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

<sup>35</sup> Carta Pública contra o desmonte da política quilombola no INCRA. Gesta UFMG, 2022. Disponível em <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/noticias/carta-publica-contr-o-desmonte-da-politica-quilombola-no-incra/>. Acesso em 21 mai. 2023

<sup>36</sup> Governo esvazia o Incra para impedir reforma agrária e prejudica a todos. Condsef, 2022. Disponível em: <https://www.condsef.org.br/noticias/governo-esvazia-incra-impedir-reforma-agraria-prejudica-todos>. Acesso em 21 mai. 2023.

A regularização fundiária na Amazônia Legal<sup>37</sup> foi o tema mais recorrente. Como exemplos, podemos citar o Decreto nº 10.592/20 e o nº 9.309/18, medida provisória 910/19, as leis nº 13.947/19 e nº 14.104/20, entre outros. O interesse na produção normativa em torno da Amazônia Legal também nos pareceu relevante, apesar de estar fora do escopo do presente trabalho.

#### 4.2 Das espécies Legislativas

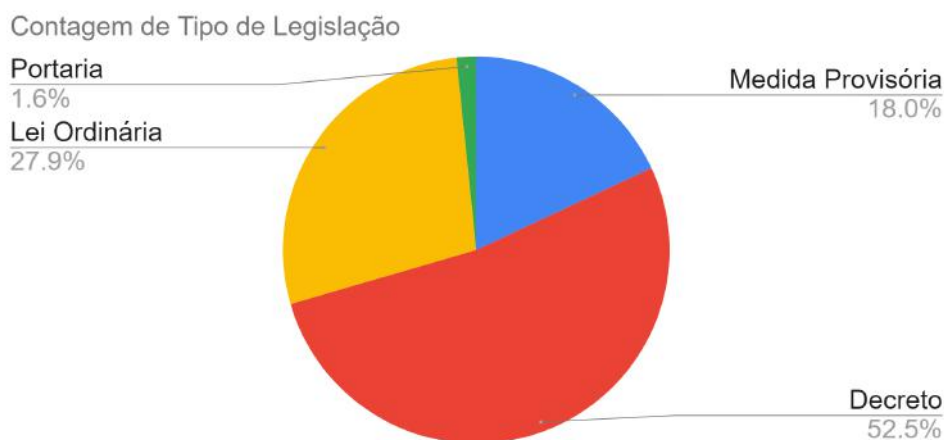
Entre as informações tabuladas estavam os tipos legislativos. Conforme o mencionado no capítulo anterior, a busca abrangeu as seguintes espécies: lei ordinária, lei complementar, medida provisória, lei delegada, emenda à constituição, decreto e portaria. Não encontramos leis complementares, leis delegadas ou emendas à constituição entre os atos levantados. Como podemos observar graficamente abaixo, decretos foram os tipos legislativos mais prevalentes com 32 atos ou 52% do total. Em seguida, leis ordinárias representaram 17 atos ou 28% dos atos analisados. Medidas provisórias foram 11 ou 18%. Por fim, apenas uma portaria se adequou à busca:

*Gráfico 03: Contagem Absoluta de Tipos de Legislação (produção própria)*



<sup>37</sup> IBGE. O que é Amazônia Legal. Disponível em: [Amazônia Legal | IBGE](#). Acesso em: 22 mai. 2023: A Amazônia Legal corresponde à área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM delimitada em consonância ao Art. 2º da Lei Complementar n. 124, de 03.01.2007. A Amazônia Legal foi instituída com o objetivo de definir a delimitação geográfica da região política de atuação da SUDAM como finalidade promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional.

Gráfico 04: Contagem Relativa de Tipos de Legislação (produção própria)



Para entendermos melhor o que representa cada espécie legislativa, cruzamos os tipos legais com os marcadores qualitativos, possibilitando observar a distribuição dos marcadores dentro de cada espécie legislativa.

#### 4.2.1 Decretos

Gráfico 05: Decretos vs Marcadores Qualitativos (produção própria)



Como pode se observar no gráfico acima, não encontramos decretos aos quais foram atribuídos os marcadores qualitativos “Alienação e aluguel de propriedades e serviços públicos” e “Esvaziamento da política urbana”. Enquanto há um número muito alto de “Não se aplica”. Essa combinação entre tipo legislativo “Decreto” e o marcador “Não se aplica” se explica pelo alto número de atos normativos de conteúdo administrativo: vinte e cinco atos

dessa natureza que integravam o marcador “Não se Aplica”, como visto na seção 5.1. Destes, dezenove são decretos.

Chama atenção, também, que dois dos três atos classificados como “Garantias” são decretos. Por enquanto, pode-se dizer que isto é um indício de garantias menos profundas. Os decretos estão vinculados à lei<sup>38</sup>, com o objetivo de materializar as condições de cumprimento de outras normas, tendo apenas a prerrogativa de complementar as leis, sem poder inovar na ordem jurídica ou poder contrariar a legislação já positivada.

Os decretos que foram classificados como “Produção de Crédito e Propriedade” regulamentavam leis que também compõem o corpo da pesquisa e serão analisados posteriormente.

#### 4.2.2 Lei Ordinária

Gráfico 06: Lei Ordinária vs Marcadores Qualitativos (produção própria)

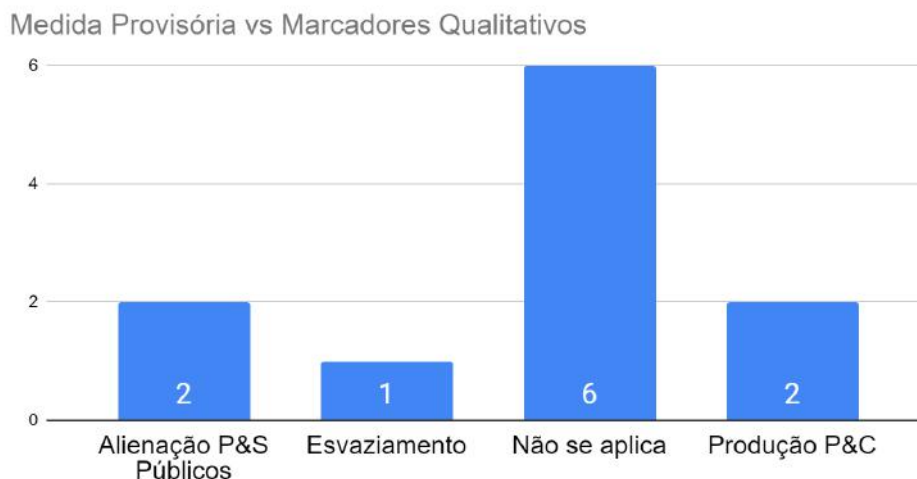


Interessante notar uma distribuição mais proporcional entre os marcadores: o “Não se aplica” apresenta um número mais próximo dos outros marcadores, por ser composto majoritariamente por decretos. Ademais, é importante ressaltar que o número de leis que compõem o marcador “Produção de Propriedade e Crédito” (apenas dois) não diminui sua importância dentro do recorte das leis ordinárias. Esses dois atos tiveram um grande impacto na política urbana no período, são eles a lei de regularização fundiária e a lei que estabeleceu o programa Minha Casa Verde e Amarela.

<sup>38</sup> NOBRE JUNIOR, E.P; DEAK, R. A. **O princípio da legalidade e os limites do poder regulamentar**. Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife, Recife. Volume 89, número 01, p. 144-167, jan.-jun. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/229465>. Acesso em: 15 mai 2023.

### 4.2.3 Medida Provisória

Gráfico 07: Medida provisória vs Marcadores Qualitativos (produção própria)



Medidas provisórias (MPV) são normas com força de lei editadas pelo Presidente da República, ou seja, o poder executivo atuando atipicamente na função legislativa, em situações de relevância e urgência.<sup>39</sup> Já era esperado um resultado menos representativo para o marcador “Garantias”, o que se confirmou e não tivemos nenhuma MPV com esse marcador.

“Produção de Propriedade” e “Alienação e Aluguel de Propriedades e Serviços” tiveram uma representação significativa, apesar de parecer baixa em termos absolutos. Muitos dos atos normativos vinham em trios: medida provisória que virava lei, lei que vinha a ser regulamentada por um decreto. Dos vinte e um atos normativos aos quais foram atribuídos qualquer outro marcador fora o “Não se aplica”, apenas cinco atos não tinham origem em uma MPV. Sendo que três destes atos são constitucionalmente impedidos de serem tratados em MPV: a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 e duas leis que tratavam de abertura de crédito adicional. Ou seja, dos dezoito atos normativos que poderiam, em tese, ter origem em uma MPV, dezesseis, de fato, tiveram. Aproximadamente 90% dos atos que tratavam de direito urbanístico: ou era uma MPV, ou era uma lei que tinha origem em uma MPV, ou era um decreto que regulamenta uma MPV convertida em lei (excetuados os atos impedidos de

<sup>39</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida provisória e sua conversão em lei**. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. . Acesso em: 24 maio 2023.



serem MPV). As “exceções” foram o Marco do Saneamento Básico e a Nova Lei de Licitações, que foram elaboradas através do processo legislativo<sup>40</sup>.

Se pelos valores graficamente apresentados não fica nítido, ao se analisar materialmente os atos, é notável que a legislação urbanística no período ocorreu através de MPVs, uma forma de elaboração de leis menos democrática.

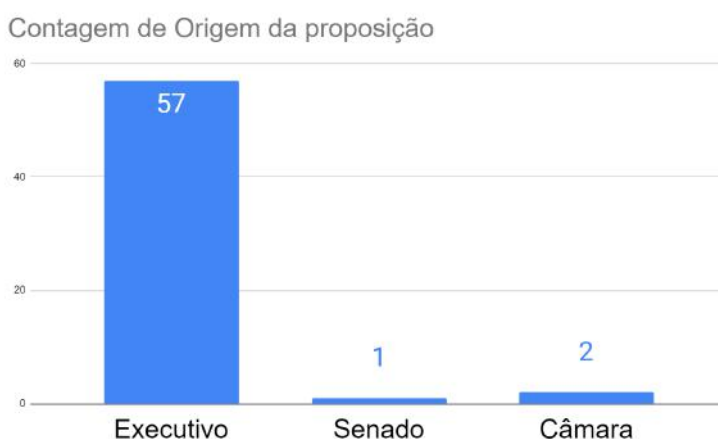
#### 4.2.4 Portaria

Com apenas um ato normativo, a Portaria nº 586 de 26 de março de 2020, que trata de questões relativas à reforma agrária e a ela foi atribuído o marcador qualitativo “Não se aplica”. Assim, podemos dizer que portarias não foram encontradas no âmbito do direito urbanístico em nosso recorte.

#### 4.3 Origem da Proposição

Ao longo da tabulação dos atos normativos, uma das características que foram registradas é se aquele ato foi proposto pelo executivo, pelo senado ou pela câmara dos deputados. Os resultados demonstram uma enorme prevalência do poder executivo, conforme podemos observar no gráfico abaixo:

*Gráfico 07: Contagem de Origem da Proposição (produção própria)*



<sup>40</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005: “A elaboração de leis delegadas e de medidas provisórias não comporta atos de iniciativa, nem de votação, nem de sanção, nem veto, nem promulgação. Trata-se de mera edição que se realiza pela publicação autenticada. Por isso não é cabível falar-se em processo legislativo a respeito delas, mas de simples procedimento elaborativo.”

A primazia do poder executivo na produção normativa fica explícita a partir desses dados. Os atos que não foram propostos pelo poder executivo são: a LDO de 2019 que por disposição constitucional deve ser proposta pelo Senado, a lei nº 14.004/20 que transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União e a lei nº 14.119 que cria a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. As duas últimas, propostas na Câmara, foram atribuídas ao marcador “Não se Aplica” por não tratarem de questões relacionadas à política urbana.

Considerando os tipos de legislação que aparecem na pesquisa, obrigatoriamente, os atos que não foram propostos pelo executivo deveriam ser leis. Decretos, medidas provisórias e portarias são editados pelo poder executivo. Assim, das dezessete leis ordinárias tabuladas, quatorze foram propostas pelo executivo, seja através de medidas provisórias ou por projetos de lei propostos pelo chefe do executivo.

## 5. DISCUSSÃO SOBRE A ATRIBUIÇÃO DOS MARCADORES

Nesta seção, serão discutidos os atos normativos tabulados em ordem cronológica e de maneira individual, com exceção àqueles que se atribuiu o marcador qualitativo “Não se aplica”, com o intuito apresentar os motivos da atribuição de determinado marcador qualitativo à determinado ato normativo. Em anexo consta uma representação gráfica da linha do tempo destes atos.

### i. Decreto nº 9.084 de 29 de junho de 2017

↪ Marcador Qualitativo: **Garantias**

Decreto que regulamenta a Lei 13.439 de 2017, que instituiu o Programa Cartão Reforma. Primeiramente, devemos ressaltar que a Lei 13.439 não está compreendida nos atos analisados por não conter os termos buscados (“ordenação territorial” e “regularização fundiária”), porém, o último está presente no art. 9º, § 1º<sup>41</sup> do decreto em análise. O objetivo do programa era subsidiar o custo da compra de materiais de construção para famílias com renda mensal de até R\$ 2.811,00. A subvenção econômica, que poderia chegar até 9 mil reais, se daria na forma de um cartão de débito a ser entregue ao beneficiário, que poderia somente ser utilizado em lojistas previamente cadastrados no programa. Não haveria nenhuma forma de contraprestação pelo beneficiário. Devido a questões orçamentárias<sup>42</sup>, o programa beneficiou somente três famílias, o programa previa atingir 182 mil famílias<sup>43</sup>. Também houveram críticas feitas pelos movimentos sociais com representação no Conselho das Cidades, por entenderem que seriam necessárias ações mais amplas, de maneira integrada à política urbana<sup>44</sup>. Este decreto, junto com sua lei, foi revogado em 2021, com o lançamento do programa Minha Casa Verde e Amarela que o incorporou.

<sup>41</sup> BRASIL. Decreto nº 9.084 de 29 de junho de 2017. Regulamenta o Programa Cartão Reforma, instituído pela Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9084-29-junho-2017-785137-publicacaooriginal-153247-pe.html>. Acesso em: 27 abr 2023:

Art. 9º Para participar do Programa Cartão Reforma, o candidato a beneficiário deverá atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

§ 1º A unidade habitacional de que trata o inciso II do caput deverá estar localizada em áreas regularizadas ou passíveis de regularização fundiária, na forma da lei.

<sup>42</sup> SANTOS, MM. SILVEIRA, BA. ROCHA, EF. **Cartão Reforma**: avaliação de políticas públicas através de evidências. 2020. DOI: 10.38116/bapi24art8 Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10368/1/bapi\\_24\\_art8.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10368/1/bapi_24_art8.pdf). Acesso em 27 abr 2023

<sup>43</sup> KAORU, T. Cartão Reforma de R\$ 9.646 está suspenso há 2 anos e só atendeu 3 pessoas. Uol, 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/05/programa-cartao-reforma-suspenso.htm>. Acesso em 27 abr 2023.

<sup>44</sup> SANTOS, op. cit, p. 8

Dessa forma, ao ato foi atribuído o marcador “Garantias”, apesar da política pública não ter sido implementada e haver oposição da frente popular ao projeto. Também importa ressaltar que, caso tivesse sido implementado, o programa poderia funcionar como incentivo à titularização. Ou seja, produção de propriedade, uma vez que apenas aqueles que detivessem o título de propriedade poderiam receber o benefício.

## ii. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017

⇒ Marcador Qualitativo: **Produção de Propriedade e Crédito**

A Lei 13.465/17 é resultado da conversão legal da Medida Provisória 759/16 que está fora do recorte temporal da presente pesquisa e por isso não compõe seu corpo. Desde a divulgação de seu conteúdo, a MPV 759/16 foi alvo de críticas de diversas entidades, tanto do campo popular<sup>45</sup> como de órgãos<sup>46</sup> do próprio estado. Em um contexto de fragilidade da legitimidade institucional, o governo federal emitiu a referida Medida Provisória revogando uma extensa legislação anterior, resultando em uma reforma ampla dos parâmetros da política de regularização fundiária em vigor.

O novo marco legal não foi debatido com os setores envolvidos na política fundiária e urbanística, não foi submetido à consulta do Conselho Nacional das Cidades e demonstrou uma preocupação prioritária com a questão da posse da terra, colocando o reconhecimento da propriedade como objetivo final, como veremos a seguir.

A urgência, requisito constitucional para a edição de medidas provisórias, foi amplamente questionada. Dessa forma, há indícios que a pressa em aprovar a nova lei se justificaria pela pressão de interesses privados, uma vez que após a sua aprovação, permitiria que terras antes devolutas se tornem passíveis de apropriação privada possibilitando a perda de importantes áreas ambientais para setores imobiliários e ruralistas, sem finalidade pública ou social.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Carta ao Brasil: MP 759/2016 – A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil. Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2017. Disponível em: <https://forumreformaurbana.org.br/assine-a-carta-ao-brasil-mp-7592016-a-desconstrucao-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/>. Acesso em: 26 mai. 2023.

<sup>46</sup> Ministério Público da União. Nota Técnica nº 1/2017– PROURB/PRODEMA/PDDC. 2017. Disponível em: [https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/noticias/abril\\_2017/Nota\\_T%C3%A9cnica\\_MP\\_759-2016\\_PROURB.pdf](https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/noticias/abril_2017/Nota_T%C3%A9cnica_MP_759-2016_PROURB.pdf). Acesso em: 26 mai 2023.

<sup>47</sup> AVANCI, J. L.; MACHADO, M. F. P. **Defesa do direito à moradia e permanência** - Análise da lei 13.465/17 sob a ótica do possuidor em núcleo informal na cidade de São Paulo. Cadernos da Defensoria Publica do Estado de Sao Paulo, v. 3, n. 17, p. 6272, 2018.

A Lei 13.465/17 estabelece que a regularização fundiária urbana (REURB) pode ser realizada em núcleos urbanos informais comprovadamente ocupados até 22 de dezembro de 2016 (art. 9º, §2º). Assim, é ampliada a possibilidade de eventual regularização fundiária de diversas áreas, o que permitiria a inserção dos locais em mercados imobiliários, através da produção de novas propriedades.

Define *regularização fundiária*, no caput do artigo 9º, como sendo um conjunto de "medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes." Sua redação mais abrangente e a referência expressa à titulação demonstram o direcionamento normativo no sentido de produção de propriedades.

A lei estabelece duas categorias de Regularização Fundiária Urbana - REURB: a de interesse social (REURB-S), destinada a assentamentos informais ocupados por população de baixa renda, e a de interesse específico (REURB-E), para outros assentamentos informais urbanos, envolvendo interesses de setores de classe média. A principal diferença entre as duas modalidades está no “público-alvo”, ou recortes populacionais<sup>48</sup>, além do financiamento das intervenções de infraestrutura. No caso da REURB-S, as obras de infraestrutura são custeadas pelo poder público, ao passo que na REURB-E, as obras devem ser pagas ou reembolsadas pelos beneficiários.

Nas hipóteses de *legitimação fundiária*, inovação jurídica trazida pela lei 13.465/17 para regularização fundiária, a distinção entre as modalidades resultou em uma imposição desigual de critérios para o enquadramento dos beneficiários ao estabelecer condições mais exigentes para a legitimação fundiária destinada às pessoas de baixa renda (REURB-S) em comparação com a população em geral (REURB-E). Assim, criou-se um regime fundiário em que a regularização é mais acessível para a população de alta renda, o que vai contra a diretriz da política urbana de forma evidente. Além disso, a legitimação fundiária é um instrumento que possibilita que a regularização fundiária seja realizada de maneira menos onerosa para o Estado, aumentando sua capacidade de titularização.

---

<sup>48</sup> FELTRAN, 2015, p. 497: “Esquadrinhar a “população” e essencializar os recortes produzidos, objetivando-os, seria a função primeira da maquinaria de governo; a partir dessa classificação, pode-se produzir valoração seletiva e desigual de recortes populacionais produzidos. O valor atribuído a cada recorte, devidamente objetivado nessas classificações, pode, em seguida, ser monetarizado. Lógica de mercado, portanto – assim se faz com o solo urbano, que se recortam os “nichos de mercado”; assim também se deve agora recortar as populações, tornadas ao mesmo tempo “público-alvo” de marqueteiros e programas de governo.”

As mudanças introduzidas pela Lei nº 13.465/2017, em relação às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), indicam uma ruptura com o marco legal e institucional anterior da política urbana no Brasil. As ZEIS são áreas destinadas à moradia da população de baixa renda, com regras urbanísticas especiais que se afastam das normas usuais de uso e ocupação do solo. Essas áreas refletem o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade, conforme estabelecido na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade, com o objetivo de promover a justiça social e distribuição equitativa dos recursos urbanos.

É importante ressaltar que as ZEIS desempenham um papel fundamental como mecanismo de acesso à cidade urbanizada para áreas periféricas. Havia a conexão entre a regularização fundiária de interesse social e a criação de ZEIS para a área em questão, garantindo que a regularização fundiária seria acompanhada de uma política pública mais ampla. No entanto, a nova Lei de Regularização Fundiária torna facultativa a existência de ZEIS para a REURB, conforme o artigo 18, §2º, possibilitando que a regularização fundiária seja realizada nos territórios de maior vulnerabilidade social de maneira isolada, exclusivamente através da titulação. Ou seja, de maneira análoga à legitimação fundiária, a desvinculação da Reurb da ZEIS significa uma redução de custos para a realização da regularização fundiária.

Raquel Rolnik<sup>49</sup> enfatiza que essa discricionariedade na criação das ZEIS evidencia que a nova lei se baseia em uma perspectiva econômica e orientada pelo mercado. Assim, a norma serve à "estruturação do espaço das elites"<sup>50</sup>, em clara contradição com a matriz constitucional que fundamenta a legitimidade da política urbana e fundiária. Esse conjunto de atos, que flexibiliza regras para expansão urbana desordenada e facilita procedimentos que antes deveriam cumprir requisitos legais, se opõe frontalmente ao paradigma de construção democrática das cidades.<sup>51</sup>

Dessa forma, a partir do paradigma da austeridade fiscal imposto pelo teto de gastos, a lei 13.465/17 visa o aumento da titularização sem que isso implique em um aumento de gastos públicos. Por esse motivo, a esse ato foi atribuído o marcador qualitativo "Produção de

---

<sup>49</sup> ROLNIK, R. **Democracia no fio da navalha**: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 11, n. 2, p. 31, 2009.

<sup>50</sup> ROLNIK, id.

<sup>51</sup> CUNHA, Anna Cecília Guedes de Farias. **A REURB nos ternos da Lei nº 13.465/2017: Reflexões em face da legislação antecedente**. In: José Marques Carriço; Edson Ricardo Saleme. (Org.). Temas Atuais de Direito Urbano e Ambiental. 1ed.Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2021, v. 1, p. 81-97.

Propriedade e Crédito”, apesar da lei também tratar de alienação de imóveis da União, mas consideramos este aspecto como secundário.

**iii. Lei nº 13.528 de 29 de novembro de 2017**

↔ Marcador Qualitativo: **Esvaziamento da Política Urbana**

Esta lei abre crédito suplementar a favor da Presidência da República e dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Justiça e Cidadania, da Saúde, dos Transportes, Portos e Aviação Civil, do Esporte, da Defesa, da Integração Nacional, do Turismo e do Desenvolvimento Social e Agrário, crédito suplementar no valor de R\$ 6.315.656.601,00. Para que se abra crédito suplementar é necessário cancelar dotações orçamentárias previstas na Lei Orçamentária Anual de valor equivalente. Foram anuladas dotações que seriam destinadas à administração direta do Ministério das Cidades no valor de R\$ 3.149.867.347,00, incluindo R\$ 638.807.076,00 que seriam referentes ao programa cartão reforma, previamente referido.

Por retirar recursos que seriam utilizados para a promoção de políticas urbanas, a este ato se atribuiu o marcador qualitativo “Esvaziamento da Política Urbana”.

**iv. Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018:**

↔ Marcador Qualitativo: **Produção de Propriedade e Crédito**

Decreto que regulamenta a Lei nº 13.465/2017, a lei da regulamentação fundiária. Como dito anteriormente, os decretos regulamentares dão materialidade às disposições legais, com tem caráter procedimental. Existem diversos regramentos importantíssimos neste ato, por exemplo, de acordo com o artigo 3º, parágrafo 1º, os municípios e o Distrito Federal têm a opção de dispensar as exigências relacionadas à porcentagem e dimensões das áreas destinadas ao uso público, ao tamanho dos lotes regularizados, ou a outros parâmetros urbanísticos e edifícios. Por seguir o disposto na lei 13.465/17, a este ato foi atribuído o marcador qualitativo “Produção de Propriedade e Crédito”.

**v. Lei nº 13.658 de 07 de maio de 2018**

↔ Marcador Qualitativo: **Esvaziamento da Política Urbana**

O ato abre crédito especial em favor de diversos órgãos do Poder Executivo federal no valor de e R\$ 439.522.433,00 no total, sendo que R\$ 151.520.793,00 foram cancelados em dotações orçamentárias destinadas à administração direta do Ministério das Cidades.

Assim, ao ato foi atribuído o marcador “Esvaziamento da Política Urbana”.

#### vi. Lei nº 13.683 de 19 de junho de 2018

↪ Marcador Qualitativo: **Esvaziamento da Política Urbana**

A lei altera o Estatuto da Metrópole, incluindo a dilatação do prazo para aprovação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), instrumento legal de planejamento e gestão metropolitana e regional que define as diretrizes e os meios necessários para orientar ações governamentais e da iniciativa privada em Regiões Metropolitanas, permitindo que as decisões relativas a esses territórios sejam tomadas, de forma democrática, entre Estado, municípios e a sociedade civil – como requer a estrutura de governança interfederativa. Os artigos 20º e 21º do Estatuto da Metrópole também foram revogados por esta lei, os quais tratavam da coordenação dos entes públicos no âmbito do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU). No entanto, vale ressaltar que esse sistema nunca chegou a ser criado.

Ainda foi alterada a lei nº 12.587/12, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) e adiando, também, o prazo para a elaboração do Planos de Mobilidade Urbana (PMU). Por flexibilizar os pactos previamente estabelecidos para a promoção uma política urbana mais democrática, ao ato foi atribuído o marcador qualitativo “Esvaziamento da Política Urbana”.

#### vii. Lei nº 13.707 de 14 de agosto de 2018

↪ Marcador Qualitativo: **Esvaziamento da Política Urbana**

Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019, um dos três atos que não foram propostos pelo executivo e único que será abordado individualmente, pois aos outros foi aplicado o marcador qualitativo “Não se aplica”. O termo “regularização fundiária” está presente no trecho abaixo, que está presente no Anexo IV da presente lei, intitulado “Metas Fiscais”:

“3) Da conjuntura:

[...]

Também merecem destaque diversas medidas de modernização da gestão e redução de custo para Estado em 2017: [...] (v) o **Programa Nacional de Regularização Fundiária, com vistas à simplificação do processo**; (vi) o SPUnet – Sistema de Gestão Integrada dos Imóveis Públicos Federais; e, finalmente, (vii) **a continuação da alienação de imóveis da União, que gerou R\$ 55,7 milhões em 2017.** [...]”<sup>52</sup>  
(grifo nosso)

<sup>52</sup> BRASIL. Lei nº 13.707 de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/lei/113707.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/113707.htm). Acesso em: 17 mai 2023.



Lembremos que a “simplificação do processo” inclui aspectos como a desvinculação da regularização fundiária da criação das ZEIS e a regularização fundiária urbana de interesse específico (REURB-E) através da legitimação fundiária em condomínios de classe média de forma facilitada. Interessante notar que os três marcadores de tendências do neoliberalismo autoritário (“Produção de Propriedade e Crédito”, “Alienação, Aluguel de Propriedades e Serviços Públicos” e “Esvaziamento da Política Urbana”) estão representados no breve trecho em destaque. Contudo, considerando que o conteúdo central deste ato é orçamentário com vistas à “redução de custo para o Estado”, foi atribuído a esse ato o qualificador “Esvaziamento da Política Urbana”.

#### viii. **Medida Provisória nº 852 de 21 de setembro de 2018**

⇒ Marcador Qualitativo: **Alienação, aluguel de propriedade e serviços públicos**

Ato que trata da transferência de imóveis do fundo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do fundo contingente da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) para a União. Ao final da seção em que se discutiu a lei 13.465/17, a lei de regularização fundiária, se mencionou que ela também disciplinava a alienação de imóveis públicos e o presente ato dá continuidade aos esforços para rentabilizar os imóveis públicos.

Dessa forma, os imóveis não operacionais do INSS são transferidos para a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), assim como os imóveis da antiga empresa pública, extinguindo o fundo contingente que geria esses imóveis. Além disso, a MPV também dispõe sobre os imóveis da União. Por exemplo, com a nova redação dada ao art. 20, § 3º da lei 13.420/15 se possibilita à SPU contratar, por meio de processo licitatório, instituições financeiras privadas para serem responsáveis pela constituição, administração e gestão de fundo de investimento imobiliário.

Porém, a medida provisória também disciplina sobre regularização fundiária com alterações ao: (i) Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981, sobre dispensa do pagamento de foros e laudêmios os titulares do domínio útil dos bens imóveis da União, nos casos que especifica, e dá outras providência; (ii) a lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União; e (iii) a lei nº 9.497, de 11 de setembro de 1997, sobre a implantação e a gestão do Parque Histórico Nacional dos Guararapes.

Contudo, a tendência preponderante ainda é a “Alienação, Aluguel de Propriedade e Serviços Públicos” e este foi o marcador qualitativo atribuído ao ato em questão.

**ix. Decreto nº 9.597 de 04 de dezembro de 2018**

↪ Marcador Qualitativo: **Produção de Propriedade e Crédito**

O decreto em análise altera o Decreto 9.310/17, que regulamenta a lei de regularização fundiária. As mudanças também têm caráter procedimental e mantêm seus aspectos principais. Como exemplo de alteração podemos citar o art. 16 do decreto 9.310/17, que originalmente previa que para fins de *legitimação fundiária*, o núcleo urbano precisava apenas *existir* até a data de 22 de dezembro de 2016. Após a mudança realizada pelo ato em análise, o núcleo urbano informal deveria estar *consolidado* na mesma data. Ou seja, devem estar presentes as características de irreversibilidade da ocupação, restringindo o instrumento da legitimação fundiária em algum nível. Porém, também ocorreram mudanças no sentido de facilitar ainda mais o processo, como o novo art. 40 que limita as exigências que o oficial do cartório pode realizar na hipótese de recusa do registro.

Portanto, para os efeitos da presente pesquisa não foi percebida nenhuma alteração que tivesse o propósito reduzir a produção de propriedade, pelo contrário, este propósito se manteve. Por isso, ao presente decreto foi atribuído o marcador qualitativo “Produção de Propriedade e Crédito”.

**x. Lei nº 13.813 de 09 de abril de 2019**

↪ Marcador Qualitativo: **Alienação, aluguel de propriedades e serviços públicos**

Conversão da MPV nº 852/2018 em lei, que trata da transferência imóveis do fundo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do fundo contingente da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) para a União.

O processo de conversão da medida provisória em lei não trouxe alterações significativas para os fins desta pesquisa, mantendo a alienação ou rentabilização dos imóveis públicos como principal fio condutor da norma. Assim, a esta lei também foi atribuído o marcador qualitativo “Alienação, Aluguel de Propriedades e Serviços Públicos”

**xi. Lei nº 13.846 de 18 de junho de 2019**

↪ Marcador Qualitativo: **Garantias**

Esta lei institui uma série de programas com intuito de modernizar a gestão do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e reduzir custos, como o “Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade”. A correspondência

com o termo “Regularização Fundiária” aparece em seu art. 35, estabelecendo uma taxa de 5% na alienação de imóveis do INSS que deve ser obrigatoriamente destinada a modernização do atendimento aos segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o aperfeiçoamento dos sistemas de prevenção à fraude. Contudo, na hipótese do arrematante ser beneficiário de programa de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, a referida taxa estaria dispensada.

Por trazer uma dispensa de uma taxa, ao ato foi atribuído o marcador qualitativo “Garantias”, mas assim como no Programa Cartão Reforma, este dispositivo foi revogado em seguida, pela MPV 915/19. Dessa forma, o ganho – que já era pontual – teve uma sobrevida de poucos meses e um impacto social positivo muito restrito.

#### xii. **Medida Provisória nº 910 de 10 de dezembro de 2019**

↪ Marcador Qualitativo: **Produção de Propriedade e Crédito**

A medida provisória altera a Lei nº 11.952/09, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas de domínio da União ou do INCRA. Ou seja, trata predominantemente sobre regularização fundiária rural, porém, por força de seu art. 2º, as terras em áreas urbanas também estão compreendidas no escopo da medida provisória.

Em sua exposição de motivos, tornar o procedimento de regularização mais eficaz, célere e ágil é o primeiro objetivo citado, além de que a medida provisória “possibilitará a regularização fundiária de um número maior de ocupantes de terras públicas”.<sup>53</sup> Também merece destaque a forma em que se demonstrou a presença dos requisitos constitucionais para a edição de medidas provisórias, que nos parece profundamente precária e demonstra uma falta de comprometimento com os princípios democráticos :

“Verifica-se, outrossim, que a regularização fundiária é tema de grande relevância e que carece de solução rápida, o que permite a observância do artigo 62 da Constituição da República Federativa do Brasil, no sentido de somente ser possível a edição de medida provisória quando atendidos os requisitos de urgência e relevância.”

Dessa forma, a este ato foi atribuído o marcador qualitativo “Produção de Propriedade e Crédito” por um dos seus principais propósitos ser ampliar titularização através da regularização fundiária.

---

<sup>53</sup> BRASIL. **Exposição de Motivos nº 84/2019**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2019/medidaprovisoria-910-10-dezembro-2019-789549-exposicao-demotivos-159670-pe.html>.

**xiii. Medida Provisória nº 915 de 27 de dezembro de 2019**

↪ Marcador Qualitativo: **Alienação, aluguel de propriedades e serviços públicos**

Este ato “aprimora” os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União. Acumulando esforços com as leis 13.465/17 e 13.813/18, a presente MPV busca incentivar ainda mais a alienação dos imóveis da união. Como exemplo, trazemos a nova redação do art. 24-A, § 1º, permitindo que nas hipóteses de leilão fracassado ou deserto de imóvel da união seja dado um desconto de 25% a partir da segunda vez que o mesmo imóvel seja levado a leilão. Na redação anterior, só era possível desconto de 10% e somente a partir da terceira tentativa de se leiloar o imóvel.

Dessa forma, ao ato foi atribuído o marcador qualitativo “Alienação, Aluguel de Propriedades e Serviços Públicos”.

**xiv. Lei nº 14.011 de 10 de junho de 2020**

↪ Marcador Qualitativo: **Alienação, aluguel de propriedades e serviços públicos**

Conversão da MPV nº 915/2019 em lei, tratando da gestão e alienação de imóveis da união. Sem muitas alterações em comparação com proposição originária. Além dos descontos, a lei também possibilita venda direta, por intermédio de corretores de imóveis, caso o leilão tenha fracassado por duas vezes, entre vários outros incentivos à destinação de imóveis públicos.

Em termos de gestão, foi positivado o *contrato de gestão para ocupação*, a definição desse tipo de contrato está prevista no art. 7, § 1º da lei em análise, que o caracteriza como um contrato único que engloba os diversos serviços necessários para a gestão, utilização e manutenção dos imóveis onde estão localizados os órgãos públicos. Também conhecido como contrato de *facilities*, se trata de um contrato administrativo, cujo objetivo principal são serviços como limpeza, recepção, copa, segurança, brigadista, manutenção predial, entre outros.

Assim, é reforçado o caráter de substituição do público pelo privado, o cerne da tendência observada no marcador qualitativo “Alienação, Aluguel de Propriedades e Serviços Públicos”.

xv. **Medida Provisória nº 989 de 08 de julho de 2020**

↪ Marcador Qualitativo: **Esvaziamento da Política Urbana**

Medida provisória que abre crédito especial para o combate à pandemia. Devido a urgência, desta vez de fato presente, a abertura de orçamento suplementar foi realizada através de medida provisória neste caso. Assim como nas outras ocasiões, ocorreram cancelamentos de dotações orçamentárias previstas para a política urbana.

Aqui, o total de cancelamentos de orçamentos que iriam para o Ministério do Desenvolvimento Regional – o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional foram transformados no Ministério do Desenvolvimento Regional com a MPV 870/19, como um dos primeiros atos do governo Bolsonaro – foram de quase trinta milhões de reais. Dessa forma, ao ato foi atribuído o marcador qualitativo “Esvaziamento da Política Urbana”.

xvi. **Lei nº 14.026 de 15 de julho de 2020**

↪ Marcador Qualitativo: **Alienação, aluguel de propriedades e serviços públicos**

O Novo Marco do Saneamento Básico, que se apresenta como solução para a universalização deste serviço público através de parcerias com a iniciativa privada. Vejamos como o tema é abordado em sua exposição de motivos:

“6. Além disso, há um déficit de 40,8 e 103,2 milhões de brasileiros sem acesso às infraestruturas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, respectivamente. A situação é ainda pior quando se analisa o atendimento de esgotamento sanitário. Segundo dados do SNIS (2017) 52,5% dos brasileiros são servidos por rede coletora ou fossa séptica. Além disso, a existência da rede coletora de esgoto, por exemplo, não garante que o esgoto seja corretamente tratado antes de sua disposição, afetando a qualidade do corpo hídrico que o recebe.

7. Em relação aos prestadores de serviço, o SNIS (2017) mostra o seguinte quadro: 68,9% são Empresas Estaduais de Economia Mista; 17,4% são da Administração Pública direta; 9,3% são Autarquias; 2,9% são empresas privadas; 1,4% são empresas públicas e 0,1 são Organizações Sociais. Breve análise desses dados projeto para a necessita de investimentos de pelo menos R\$ 22 bilhões por ano para alcançar a universalização do acesso a esses serviços. E numa conjuntura de grave crise fiscal com restrição de investimentos públicos, **ao Governo Federal só resta constituir sólidas parcerias com a iniciativa privada**, com apoio imprescindível dos Estados e Municípios e com o interesse único de levar conforto, qualidade de vida e saúde aos brasileiros desassistidos.

8. Trata-se de um setor altamente monopolizado, onde as empresas estaduais possuem forte predomínio e a iniciativa privada está presente em apenas 6% dos municípios, apesar de representar mais de 20% dos investimentos realizados no setor. O setor de saneamento básico no país acumula índices preocupantes de cobertura, comprometendo a saúde da população, principalmente daquela menos assistida pelas políticas públicas, e necessita de respostas ousadas e factíveis.” *(grifo nosso)*

Não faltam polêmicas em torno deste ato: desde a escolha do relator do projeto de lei no senado<sup>54</sup>, chegando a debates sobre sua constitucionalidade<sup>55</sup>, passando por acusações de ser uma tentativa de se mercantilizar a água<sup>56</sup>. Alguns dos principais pontos do marco legal para o presente trabalho são: (i) possibilidade de privatização seletiva das regiões com maior potencial econômico, resultando no fim do subsídio cruzado – os municípios que têm maior arrecadação com a tarifa de água transferem recursos para os municípios com menor arrecadação, garantindo que todos tenham acesso à água a um preço mais baixo; (ii) imposição da regionalização dos sistemas de água e saneamento, o que significa que os estados devem criar blocos regionais para operações de água e esgoto compartilhadas e em caso de descumprimento, seriam extintos os contratos já celebrados com as companhias de água e esgoto; (iii) exigência de realização de licitação para a concessão do serviço nessas regiões com participação obrigatória da iniciativa privada, ao contrário do regime anterior no qual havia a hipótese de dispensa de licitação para a contratação de empresas públicas.

Desta forma, por incentivar a maior participação das empresas privadas na prestação de serviços públicos, a este ato foi atribuído o marcador qualitativo “Alienação, Aluguel de Propriedades e Serviços Públicos”.

xvii. **Medida Provisória nº 996 de 25 de agosto de 2020:**

↪ Marcador Qualitativo: **Produção de Propriedade e Crédito**

Medida provisória que instituiu a reformulada política habitacional do governo federal: o programa Minha Casa Verde e Amarela. O ato tem uma abordagem ampla e busca englobar todas as iniciativas relacionadas a benefícios habitacionais no âmbito de atuação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional<sup>57</sup>. Além do nome, o programa também se espelhou no programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em seu aspecto anticíclico, conforme sua exposição de motivos:

---

<sup>54</sup> AGUILAR, M. Com relator empresário, Senado vota privatização do Saneamento Básico. MAB, 2020. Disponível em: <https://mab.org.br/2020/06/24/com-relator-empresario-senado-vota-privatizacao-do-saneamento-basico/>. Acesso em: 24 mai 2023.

<sup>55</sup> Novo marco do saneamento básico é mantido pelo Supremo Tribunal Federal. MPF, 2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/novo-marco-do-saneamento-basico-e-mantido-pelo-supremo-tribunal-federal>. Acesso em: 24 mai 2023.

<sup>56</sup> CASO, C.; MOURA, C. Destrinchamos a nova lei que mercantiliza a água. Outras Palavras, 2020. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/destrinchamos-a-nova-lei-que-mercantiliza-a-agua/>. Acesso em: 24 mai 2023.

<sup>57</sup> BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00029/2020 do Ministério do Desenvolvimento Regional e Ministério da Economia.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2020/medidaprovisoria-996-25-agosto-2020-790570-exposicao-de-motivos-161456-pe.html>. Acesso em 24 mai 2023

“4. As experiências em programas habitacionais evidenciam a interação virtuosa entre a habitação e outros campos de políticas públicas, notadamente economia, educação, saúde, meio ambiente e assistência social. Os investimentos no setor habitacional impulsionam o setor da construção civil e fomentam a criação de novos postos de trabalho formais e a geração de renda. Além disso, têm potencial redutor das taxas de incidência de doenças relacionadas à inadequação habitacional, entre elas a tuberculose, de matriz semelhante à COVID-19, pandemia que no momento assola o Brasil e o mundo. Esses fatores combinados bem justificam a instituição do arcabouço legal, ora proposto, em caráter emergencial.

[...]

23. Assim, o ato ora proposto caracteriza-se como relevante e urgente levando-se em conta o cenário de crise econômica posto pelo advento da pandemia COVID-19 e o potencial ainda existente no campo da habitação social para a produção de externalidades econômicas positivas.

24. O alto efeito multiplicador dos investimentos na construção civil, que tem na edificação de habitações o seu segmento mais importante, em termos de aumento da oferta de postos de trabalho e de dinamização de diversos setores industriais e de serviços, assim como sua elevada participação na formação bruta de capital são universalmente reconhecidos. É esta característica que torna o setor habitacional um costumeiro instrumento das políticas de retomada do crescimento nos países, desenvolvidos ou não, submetidos a processos recessivos ou de desaceleração econômica.”<sup>58</sup>

Assim, o programa era uma das grandes apostas do governo para a saída da crise econômica preexistente e agravada pela pandemia do vírus Covid-19. Por outro lado, em diversos aspectos o programa se assemelha ao modelo norte-americano que resultou na crise do *subprime*<sup>59</sup>, dando origem ao contexto de crise econômica no qual o Minha Casa Minha Vida se destacou como medida anticíclica.

Além da construção de novas unidades, vejamos as outras que ações compõe a referida abordagem ampla:

“6. Ao déficit propriamente dito, deve-se acrescentar as habitações inadequadas, isto é, que carecem de um ou mais requisitos de habitabilidade, como serviços de infraestrutura urbana (água, esgoto, energia elétrica ou coleta de lixo) e unidade sanitária interna, ou que apresentam má conservação, **problemas de regularização fundiária** e adensamento excessivo (mais de 3 moradores por dormitório). As estimativas são de que em 2014, no Brasil, existiam cerca de 960 mil domicílios próprios com adensamento excessivo, cerca de 7,7 milhões de domicílios sem esgotamento sanitário, e cerca de 940 mil domicílios sem cobertura adequada.”<sup>60</sup>  
(grifo nosso)

<sup>58</sup> BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00029/2020 do Ministério do Desenvolvimento Regional e Ministério da Economia.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2020/medidaprovisoria-996-25-agosto-2020-790570-exposicao-de-motivos-161456-pe.html>. Acesso em 24 mai 2023

<sup>59</sup> GUERREIRO, Isadora Andrade. **Casa Verde e Amarela, securitização e saídas da crise: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento.** Revista Passapalavra, v. 15, 2020. Disponível em: <https://passapalavra.info/2020/08/134088/>. Acesso em 31 mai. 2023.

<sup>60</sup> BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00029/2020 do Ministério do Desenvolvimento Regional e Ministério da Economia.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2020/medidaprovisoria-996-25-agosto-2020-790570-exposicao-de-motivos-161456-pe.html>. Acesso em 24 mai 2023

. O programa é dividido em duas faixas (ou recortes populacionais): a Faixa 1 para a população com renda de até R\$ 2.000,00 mensais e está mais associada à promoção da cidadania; enquanto a Faixa 2 é composta por aqueles com renda mensal entre R\$ 2.000,00 até R\$ 7.000,00 e está mais associada à aspectos econômicos, conforme Guerreiro.

A autora também destaca que parte significativa dos recursos serão destinados apenas à regularização fundiária. A desvinculação da regularização fundiária à implantação de infraestrutura urbana, realizada pela lei 13.465/17, reduziu os custos relacionados à regularização fundiária, tornando o processo de titularização mais economicamente eficiente. Dessa forma, no programa habitacional, a regularização fundiária se resume apenas à transferência da propriedade no cartório – enquanto os projetos urbanísticos e a urbanização necessários ocorrem de maneira desvinculada do programa, cabendo aos municípios ou aos beneficiários efetivarem esses projetos de acordo com suas possibilidades – sem que haja impedimentos para a obtenção da escritura através do programa federal.

Uma das motivações que impulsionam o esforço normativo para o aumento da titularização é a financeirização dos territórios através da securitização. A securitização é um processo que transforma ativos considerados não comercializáveis em ativos comercializáveis, permitindo que bens de baixa liquidez ou com mercados restritos sejam negociados em uma escala geográfica mais ampla. No caso de ativos fundiários e imobiliários, essa transformação envolve a alteração da forma de propriedade, tornando-os títulos negociáveis e ampliando sua circulação de valor.

A securitização da moradia, em particular, “eleva” esse bem a um ativo, afastando-a de seu valor de uso e influenciando os processos de produção e consumo do espaço urbano, ao estabelecer uma ligação entre o capital financeiro e o capital imobiliário.<sup>61</sup>

Podemos descrever o processo, simplificadamente, da seguinte forma: o beneficiário faz uma espécie de empréstimo e dá seu imóvel como garantia (o financiamento do próprio imóvel, por exemplo) junto a uma instituição financeira. A partir deste momento, o beneficiário passa a ter um débito frente a essa instituição. Esta instituição, por sua vez, cede seus créditos imobiliários à uma securitizadora que os transforma em Certificados de Recebíveis Imobiliários, ativos negociáveis em mercados secundários.

---

<sup>61</sup> MELAZZO, E. S. ; ABREU, M. A. ; BARCELLA, B. L. S. ; FERREIRA, J. V. S. . **Securitização da Habilitação e Financeirização da Cidade no Brasil**. Mercator , v. 20, p. 1, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/STv4hZCTrvPnFVcSXdL4Qbv/abstract/?lang=pt>. Acesso em 25 mai 2023.



Esta formatação de ativos padronizados e homogêneos em títulos de livre circulação enfrenta contradições e desafios, pois entra em conflito com as características inerentes dos produtos imobiliários, como a imobilidade, a heterogeneidade tipológica e espacial. Com a financeirização, as lógicas e estratégias dos circuitos do capital e imobiliários se tornam cada vez mais misturadas aos circuitos financeiros. Bancos e outros agentes passam a gerir ativos e negociar expectativas de rentabilidade, transformando ativos ilíquidos e aparentemente heterogêneos em títulos negociáveis e líquidos por meio da securitização. Além disso, os agentes da produção imobiliária, que antes dependiam do mercado acionário, capital próprio ou financiamento público, estão cada vez mais utilizando a securitização como forma de obter o financiamento necessário para expansão de seus empreendimentos.<sup>62</sup>

Assim, foi atribuído a este ato normativo o marcador qualitativo “Produção de Propriedade e Crédito”

xviii. **Lei nº 14.118 de 12 de janeiro de 2021:**

↪ Marcador Qualitativo: **Produção de Propriedade e Crédito**

Conversão da MP do Programa Casa Verde e Amarela em Lei. No processo de conversão da medida provisória em lei, não ocorreram alterações no cerne do programa e as características analisadas no ato anterior se mantiveram. Assim, a esta lei também foi atribuído o marcador qualitativo “Produção de Propriedade e Crédito”.

xix. **Decreto nº 10.600 de 14 de janeiro de 2021:**

↪ Marcador Qualitativo: **Produção de Propriedade e Crédito**

Regulamenta a lei nº 14.118/2021, que institui o programa Minha Casa Verde e Amarela. Da mesma forma que o ato anterior, a procedimentalização contida neste ato está abrangida na caracterização mais ampla do programa, realizada na discussão da Medida Provisória 996 de 2020. Da mesma maneira, a este ato foi atribuído o marcador qualitativo “Produção de Propriedade e Crédito”.

xx. **Lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021:**

↪ Marcador Qualitativo: **Alienação, aluguel de propriedade e serviços públicos**

A nova lei de licitações prevê a regularização fundiária de interesse social como hipótese de dispensa de licitação para a alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão

---

<sup>62</sup> MELAZZO, op cit, p. 12.

de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis públicos, nas condições de seu art. 76.

De certa forma, há um ganho popular nesta previsão, porém considerando o contexto e o esforço normativo em torno dos imóveis públicos, nos pareceu predominante o caráter de destinação de imóveis públicos a partir de um registro econômico. Conforme podemos observar na Exposição de Motivos nº 395/2019 do Ministério da Economia, elaborado para a MPV 915/19 que aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União:

“Além disso, o processo de alienação de imóveis é uma das alternativas identificadas para minimizar a existência de inúmeros imóveis da União em situação de abandono, que demandam altos custos com manutenção, sem nenhuma contrapartida de geração de receitas. Esses imóveis, invariavelmente, são alvo de invasões, depredações e **outras situações que impactam sobremaneira a gestão patrimonial pela SPU.**”  
*(grifo nosso)*

Assim, ao ato final foi atribuído o marcador qualitativo “Alienação, Aluguel de Propriedade e Serviços Públicos”.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, podemos afirmar que atos normativos tendentes à promoção de uma política urbana a partir de um registro de cidadania por um viés democrático não foram observados. Pelo contrário, nos deparamos com cortes orçamentários e uma grande investida com o objetivo de criar um arcabouço jurídico que incentivasse ao máximo a participação privada nas ações públicas ligadas à política urbana. A pauta de criação de uma cidadania mais robusta tem caráter residual nos atos analisados, os instrumentos urbanísticos – criados no período imediatamente anterior ao início do recorte temporal – pouco são aproveitados: a política urbana anterior parece ter sido descontinuada.

Retomando os marcadores e a identificação das tendências presentes neles, iniciamos pelo marcador “Produção de Propriedade e Crédito”, composto pela lei 13.465/17, lei de regularização fundiária, seus decretos e pelos atos normativos referentes ao programa Minha Casa Verde e Amarela. A desvinculação da regularização fundiária da implementação de infraestrutura urbana, realizada pela lei 13.465/17, e como esta possibilidade foi explorada no âmbito do programa Minha Casa Verde Amarela guarda semelhanças relevantes com o urbanismo especulativo – descrito por Rolnik em *Guerra dos Lugares* – que enxerga os territórios periféricos como fronteiras para extração de renda.

A celebração da valorização do imóvel regularizado<sup>63</sup>, enquanto se coloca em segundo plano a presença ou não de aparelhos urbanos no entorno do mesmo imóvel, reforça a tendência observada por Feltran na aposta do dinheiro como mediador do conflito social. A promoção da cidadania não se encontra no espaço público, que é profundamente controlado e militarizado nos territórios periféricos, ela ocorre através da inserção da sua propriedade imóvel em novos mercados financeiros.

Já o marcador “Esvaziamento da Política Urbana” em que os cortes orçamentários foram prevalentes, se associa ao contexto da austeridade fiscal estabelecido pela Emenda à Constituição 95 de 2016 que estabeleceu o teto de gastos públicos. Segundo Brown<sup>64</sup>, as políticas de austeridade, impostas como necessárias para a realização do projeto de crescimento econômico, promovem sacrifícios compartilhados. O sacrifício da política urbana

---

<sup>63</sup> CALCAGNO, L. **Em discurso em tom de campanha, Rogério Marinho anuncia Casa Verde e Amarela.** Correio Braziliense, 2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2020/08/4870960-em-discurso-em-tom-de-campanha--rogerio-marinho-anuncia-casa-verde-e-amarela.html>. Acesso em: 27 mai. 2023.

<sup>64</sup> BROWN, W. **Cidadania sacrificial: neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade.** Rio de Janeiro: Zazie Edições. 2018.

construída até então é expressado como uma decisão econômica. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 comemora a redução de custos com a regularização fundiária como forma de modernização da gestão pública, não como escolha política.

O mesmo ocorre na exposição de motivos do Novo Marco do Saneamento, conforme demonstrado, em que a opção pelo estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada para a prestação do serviço público é colocada como a única forma economicamente possível de se avançar. Não estaríamos tratando, dessa forma, de uma decisão política e sim de governança. Brown denomina este processo de economicização neoliberal do político<sup>65</sup>, que também está profundamente ligado à tendência observada no marcador “Alienação, Aluguel de Propriedades e Serviços Públicos”. A produção normativa em torno da destinação dos imóveis públicos se deu através de um registro econômico, de governança neoliberal esvaziada de conteúdo democrático.

Por outro lado, ao se colocar a relação de cocriação recíproca entre direito e *status quo*<sup>66</sup> no centro da análise dos atos levantados, o que se observa é a criação de normas jurídicas – e como tal, gozam de diversas prerrogativas por seu aspecto público, coletivo, democrático – que (re)ordenam os territórios a partir de um registro econômico e interesses privados. Assim, a governança neoliberal abandona o horizonte e práticas democráticas, oferecendo como as únicas soluções possíveis aquelas voltadas para o mercado.

Avanços neoliberais de economicização do político não cessaram, o processo de transformação do cidadão em um consumidor que deve constantemente se sacrificar pelo bem maior – o crescimento econômico – continua a se atualizar na realidade social, buscando novos corpos e territórios continuamente. À medida que todas as áreas da vida são transformadas em mercadorias e a sociedade é reconfigurada de acordo com um modelo empresarial, o crescimento econômico e o aumento das taxas de crédito se tornam os únicos objetivos. Nesse contexto, a cidadania se resume em alinhar nossas expectativas, comportamentos e estilos de vida a esses objetivos.<sup>67</sup>

O presente trabalho foi escrito como um contraponto a esse movimento de economicização da política urbana, da transformação de direitos em mercadorias e cidades em negócios. Um pequeno esforço no sentido de construção de um direito à cidade utópico, um horizonte de cidade “aquela do homem urbano para quem a cidade e a própria vida cotidiana

---

<sup>65</sup> BROWN, 2018, p.47.

<sup>66</sup> FRANZONI, 2019, p.7

<sup>67</sup> BROWN, 2018, p.43

na cidade torna-se obra, apropriação, valor de uso ( e não de troca) servindo-se de todos os meios da ciência, da arte, da técnica, da dominação sobre a natureza material”<sup>68</sup>, como crítica à forma neoliberal de cidade, sem perder de vista que outros modos de existência são possíveis.

---

<sup>68</sup> LEFEBVRE, H. **Direito à Cidade**. 5ª ed. São Paulo: Centauro, 2008

## REFERÊNCIAS

- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida provisória e sua conversão em lei**. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. . Acesso em: 24 maio 2023.
- AVANCI, Juliana Lemes; MACHADO, Maria Fernanda Penha. **Defesa do direito à moradia e permanência** - Análise da lei 13.465/17 sob a ótica do possuidor em núcleo informal na cidade de São Paulo. Cadernos da Defensoria Publica do Estado de Sao Paulo, v. 3, n. 17, p. 6272, 2018.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF.
- BRASIL. **Decreto nº 9.084 de 29 de junho de 2017**. Regulamenta o Programa Cartão Reforma, instituído pela Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9084-29-junho-2017-785137-publ-cacaoriginal-153247-pe.html>. Acesso em: 27 abr 2023:
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00020/2016**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1553431&filename=MSC+690/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1553431&filename=MSC+690/2016).
- BRASIL. **Exposição de Motivos nº 84/2019**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2019/medidaprovisoria-910-10-dezembro-2019-789549-exposicaodemotivos-159670-pe.html>.
- BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00029/2020 do Ministério do Desenvolvimento Regional e Ministério da Economia**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2020/medidaprovisoria-996-25-agosto-2020-790570-exposicaodemotivos-161456-pe.html>. Acesso em 24 mai 2023
- BRASIL. **Lei nº 13.707 de 14 de agosto de 2018**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113707.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113707.htm). Acesso em: 17 mai 2023.
- BRAVERMAN, I; BLOMLEY, N; DELANEY, D; KEDAR, A. **The expanding spaces of law: a timely legal geography**. Stanford: Stanford University Press, 2014
- BROWN, W. In the Ruins of Neoliberalism: **The Rise of Antidemocratic Politics in the West**. Columbia University Press, 2019.
- BROWN, W. **Cidadania sacrificial: neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade**. Rio de Janeiro: Zazie Edições. 2018.
- CUNHA, Anna Cecília Guedes de Farias . **A REURB nos ternos da Lei nº 13.465/2017: Reflexões em face da legislação antecedente**. In: José Marques Carriço; Edson Ricardo

Saleme. (Org.). *Temas Atuais de Direito Urbano e Ambiental*. 1ed.Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2021, v. 1, p. 81-97.

FARIAS, J. et al. **Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção**. Mórula Editorial, 2020.

FELTRAN, G. S. **Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo**. Caderno crh, v. 23, p. 59-73, 2010.

FELTRAN, G. **O VALOR DOS POBRES: a aposta no dinheiro como mediação para o conflito social contemporâneo**. Caderno CRH, [S. 1.], v. 27, n. 72, 2015. DOI: 10.9771/ccrh.v27i72.19740. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/19740>. Acesso em: 25 abr. 2023.

FELTRAN, G. S. **Periferias, direito e diferença: notas de uma etnografia urbana**. Revista de Antropologia, São Paulo, USP, 2010, v. 53 n° 2, p. 587

FRANZONI, J. A. **Geografia jurídica tropicalista: a crítica do materialismo jurídico-espacial**. Rev. Direito Práxis, Rio de Janeiro, V.10, N.4, p. 2923-2967, 2019.

GUERREIRO, Isadora Andrade. **Casa Verde e Amarela, securitização e saídas da crise: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento**. Revista Passapalavra, v. 15, 2020. Disponível em: <https://passapalavra.info/2020/08/134088/>. Acesso em 31 mai. 2023.

HAYEK, F.A. **Law, Legislation and Liberty: a new statement of the liberal principles of justice and political economy**. Routledge, 2013.

LEFEBVRE, H. **Direito à Cidade**. 5ª ed. São Paulo: Centauro, 2008

MELAZZO, E. S. ; ABREU, M. A. ; BARCELLA, B. L. S. ; FERREIRA, J. V. S. . **Securitização da Habilitação e Financeirização da Cidade no Brasil**. Mercator , v. 20, p. 1, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/STv4hZCTrvPnFVcSXdl4Qbv/abstract/?lang=pt>. Acesso em 25 mai 2023.

MISSE, M.. **Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria ‘bandido’**. Lua Nova Revista de Cultura e Política. São Paulo, n. 79, p. 15-38, 2010.

MOURA, R.; OLIVEIRA, S.; PÊGO, B. **Escalas da urbanização brasileira**. Brasília, DF: IPEA, 2018. (Texto para Discussão, n. 2372).

NOBRE JUNIOR, E.P; DEAK, R. A. **O princípio da legalidade e os limites do poder regulamentar**. Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife, Recife. Volume 89, número 01, p. 144-167, jan.-jun. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/229465>. Acesso em: 15 mai 2023.

PAOLI, M. C. P. M. **Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político**. In: HELLMANN, Michaela (Org.) *Movimentos sociais e democracia no Brasil*. São Paulo: Marco Zero, 1995.

PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, A. **Quem tem medo do espaço? Direito, geografia e justiça espacial**. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. n. 70, p. 635-661, 2017.

RIBEIRO, T. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ. Editora Letra Capital, 2021.

ROLNIK, R. **Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil**. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, p. 31, 2009.

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

SANTOS, MM. SILVEIRA, BA. ROCHA, EF. **Cartão Reforma: avaliação de políticas públicas através de evidências**. 2020. DOI: 10.38116/bapi24art8 Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10368/1/bapi\\_24\\_art8.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10368/1/bapi_24_art8.pdf). Acesso em 27 abr 2023

SCHMID, C. **A teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre: em direção a uma dialética tridimensional**. *GEOUSP Espaço e Tempo (Online)*, [S. l.], v. 16, n. 3, p. 89-109, 2012.

SILVA, L.A.M. **Violência urbana: representação de uma ordem social**. In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro; BARREIRA, Irllys. (Orgs.) *Brasil urbano: cenários da ordem e da desordem*. Rio de Janeiro: Notrya, 1993.

**VIOLÊNCIAS E RESISTÊNCIAS NOS TERRITÓRIOS POPULARES: Disputas por Ordem e Neoliberalismo Autoritário**. [Locução de]: Débora Ungaretti, Júlia Franzoni, Giovanna Milano. [S.l.]: LabCidade/FAUUSP, LabJuta/UFABC, Labá/UFRJ, Práxis/UFMG, Lehab/UFC, Lugar Comum/UFBA, Transborda/Unifesp, 27 set. 2022. *Podcast*. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/4Yo3CZUSpy3sLT8kJrMSvB?si=ac9c55222cea4103&nd=1>. Acesso em: 5 mai. 2023



## ANEXO

## Linha do tempo\*

\* Os atos normativos levantados (excetuados aqueles que foram atribuídos o marcador "Não se aplica") estão organizados em ordem cronológica e com cores que correspondem ao marcador qualitativo atribuído àquele ato.

Legenda dos marcadores qualitativos:

- Produção de Propriedade e Crédito
- Alienação de Propriedade e Serviços Públicos
- Esvaziamento da Política Urbana
- Garantias

