

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL COMO POSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE

Arlete Moysés Rodrigues
UNICAMP-SP-Brasil
moysesarlete@gmail.com

A regularização fundiária de interesse social como possibilidade do Direito à Cidade (Resumo)

A utopia do Direito à Cidade pressupõe que a cidade seja vivida por todos como valor de uso. O texto coloca em debate a regularização fundiária de interesse social contendo a potencialidade de disseminar e difundir o Direito à Cidade como valor de uso e como outra forma de produzir e reproduzir o espaço urbano. A regularização fundiária de interesse social reconhece a ocupação como uso do espaço e o trabalho realizado pelos moradores. Ocorre em escala reduzida no espaço e para pequena parcela da população cidadina. A questão é se permite avançar nas concepções do Direito à Cidade ou se esta utopia só será realizável quando a cidade em sua totalidade for utilizada como valor de uso.

Palavras chave: Utopia, Direito à Cidade, Regularização Fundiária de Interesse Social.

Land regularization of social interest as a possibility of the Right to the City (Abstract)

The utopia of the Right to the City assumes that the city is experienced by all as use value. The text puts under discussion the regularization of social interest, containing the potential to spread and disseminate the right to the city as use value and as another way to produce and reproduce the urban space. Land regularization of social interest recognize the occupation as use of space, the work done by the residents. It occurs on a small scale in space and for a small part of the city population. The question is of it's allowed to advance in the conceptions of the Right to the City or this utopia is only feasible when the city in its entirety is used as use-value.

Key words: Utopia, right to the city, land regularization of social interest.

La formalización social de la tenencia de la tierra como posibilidad de derecho a la ciudad (Resumen)

La utopía del Derecho a la Ciudad presupone que todos vivamos la ciudad como valor de uso. El texto indaga por la formalización social de la tenencia de la tierra poniendo en discusión el potencial que tiene para diseminar y difundir el Derecho a la Ciudad en tanto valor de uso y

en tanto forma distinta de producir y reproducir el espacio urbano. La formalización social de la tenencia de la tierra reconoce la ocupación como uso social del espacio, el trabajo realizado por los habitantes. Esta formalización ocurre a escala baja y abarca una parte reducida de la población citadina. Nos proponemos problematizar, en definitiva, si la formalización social de la tenencia de la tierra representa un avance respecto a las concepciones de Derecho a la Ciudad y si la utopía del Derecho a la Ciudad podrá ser realizada solamente cuando la ciudad en su totalidad se utilice como valor de uso.

Palabras clave: Utopia, Derecho a la Ciudad, formalización social de la tenencia de la tierra.

Este texto tem como propósito apresentar alguns elementos para refletir sobre a regularização fundiária de interesse social com possibilidades de ser entendida como uma virtualidade para a utopia do Direito à Cidade.

Ao longo da história, as utopias propõem uma sociedade mais igualitária, idealizada segundo os padrões e a vida de cada época. É difícil realizar um levantamento das ideias utópicas, dada a sua complexidade e multiplicidade. As utopias, geralmente, propugnam uma sociedade ideal, em contexto social diverso de onde ocorrem os problemas. Gregory Claeys¹, ao apresentar a evolução do pensamento sobre a utopia, destaca alguns mitos, arquétipos, ideias, ideários contidos no pensamento utópico desde a antiguidade até a ficção científica cinematográfica. Fica evidente, em sua exposição, que as utopias se realizariam em outro lugar. Para o autor, as utopias ganham nova dimensão após a publicação de *Utopia* de Thomas Morus, em 1516. O termo ganha, a partir daí, a dimensão de um lugar feliz, um mundo organizado a ser concretizado na ilha da Utopia, com instituições diferentes do que eram naquele período histórico, ou seja, representariam os ideais de uma sociedade do futuro. Mas a Utopia de Morus continha um ideário social de liberdade, com controle da vida privada, escassa liberdade individual, trabalho escravo, entre outros condicionamentos, para resolver os conflitos provenientes das desigualdades de distribuição².

Com o iluminismo, as ideias utópicas centram-se nos problemas da sociedade existente e nas virtualidades de Liberdade, Igualdade e Fraternidade que representariam o progresso do espírito humano e humanitário.³ Apesar da importância do debate teórico sobre noções, conceitos, significados e significantes da utopia, ao longo do tempo e do espaço, aqui, o foco busca debater algumas das dimensões e potencialidades da utopia do Direito à Cidade. Implica, pois, em um sentido amplo, a possibilidade de construir e viver a vida cotidiana sem a as pressões e opressões que impedem o livre pensar, o direito de usufruir da produção coletiva da e na cidade.

Direito à Cidade

O Direito à Cidade é um ideal revolucionário que visa transformar o mundo real da opressão, da exploração e da espoliação na possibilidade de usufruir da cidade como valor de uso⁴. Henry Lefebvre, em suas várias obras, é o autor que coloca em evidência, de forma concreta, pensar a cidade para os homens em cada lugar e no contexto histórico do processo de

¹ Claeys, 2013.

² Miguel, 2016.

³ Claeys, 2013 apresenta em linhas muito gerais as contribuições dos iluministas e dos pensadores utópicos.

⁴ Lefebvre, 1969.

urbanização. Analisa, de forma impar e inovadora como o planejamento não resolve os problemas, até, pelo contrário, oculta as formas de apropriação e propriedade da cidade como mercadoria. O planejamento prioriza a acumulação do capital e, portanto, o valor de troca. Porém, ao longo da história, mesmo após as formulações de Henry Lefebvre, a cidade ideal, utópica é remetida ao planejamento, como forma de corrigir, não as injustiças, mesmo que apareçam na descrição dos problemas, mas o padrão urbano moderno considerado adequado para cada época⁵.

O Direito à Cidade, desde que Henry Lefebvre o formulou, significa a necessidade de revolucionar a produção, reprodução e consumo do e no espaço urbano. Revolucionar o pensamento e a prática política, pois o autor não se refere a cidades a serem construídas no futuro e em outro lugar, mas à cidade real, produzida coletivamente e que deveria ser apropriada, como valor de uso, pelo conjunto da sociedade. A utopia do Direito à Cidade significa entender o espaço urbano em suas conexões com a economia e a política de acordo com cada formação socioespacial específica, como aponta Horacio Capel⁶.

Desde o final do Século XX, quando a urbanização e seus problemas atingem a maior parte do mundo, em diversas concepções, até mesmo divergentes, o tema do Direito à Cidade se ampliou e está presente em agendas de pesquisa, artigos e livros científicos, em encontros nacionais e internacionais, em conferências promovidas pela Organização das Nações Unidas-ONU- tanto implícitas, como explicitamente, inclusive em programas governamentais⁷.

Na Primeira Conferência Internacional sobre Assentamentos Humanos-HABITAT I (1976), ainda que o Direito à Cidade e mesmo a função social da cidade não fossem mencionados, destaca-se a importância que é atribuída à mediação do Estado-Nação no preço e nas condições de acesso à terra, por ser um bem indispensável à vida. Apesar de, em geral, se considerar de pouca importância os resultados das Conferências da ONU, ressaltamos que a Agenda Habitat I influenciou os movimentos populares brasileiros que propuseram, em 1988, a função social da cidade e da propriedade, como uma tentativa de limitar ações especulativas com a terra urbana⁸. Infelizmente, no debate do Congresso Constituinte, a proposta de a função social da cidade e da propriedade ser autoaplicável em áreas e imóveis não utilizados ou subutilizados, foi descartada. Sua aplicabilidade foi aprisionada no ideário de planejamento urbano, exatamente o contrário do que propugnava Henry Lefebvre.

Contudo, a explicitação de que a cidade é produzida coletivamente e que deverá ser apropriada por todos se expande, como se observa no Tratado sobre a Questão Urbana⁹, pelo menos no sentido da sua função social. O Tratado das ONGs foi assinado, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento-CNUMAD por várias entidades internacionais ligadas aos movimentos populares. Destacam, como princípios fundamentais, o direito à cidadania; Gestão democrática da cidade; Função social da cidade e da propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual da propriedade¹⁰. Na II Conferência sobre os Assentamentos Urbanos-Habitat II, em 1996, em que pese a ênfase nas propostas de desenvolvimento de cidades, vilas e alojamentos sustentáveis, as

⁵ Ver, entre outros, Hall, 2007 e Claeys, 2013 que destacam o planejamento urbano como componente da utopia.

⁶ Capel, 2010.

⁷ Antes de entrar no debate sobre a regularização fundiária de interesse social como uma possibilidade, em escala espacial reduzida, do Direito à Cidade, apresentamos alguns pressupostos contidos nas Conferências internacionais sobre o tema.

⁸ Ver Rodrigues, 2007.

⁹ Tratado das ONGS, 1992.

¹⁰ Tratado das ONGS, 1992, p. 209.

organizações populares internacionais foram exitosas em conseguir a aprovação do direito à moradia como direito humano e o fim das remoções forçadas, embora de forma bastante limitada. Na realidade, a Agenda Habitat II não faz referência à função social da propriedade e da cidade e muito menos ao Direito à Cidade. Explicita o direito à moradia como direito humano a ser atingido segundo as possibilidades de cada Estado-Nação. Também é limitante em relação às remoções forçadas ao considerar que podem ocorrer se estiverem em desacordo com a lei. Como a propriedade fundiária é, no geral privada, a maioria das remoções teria respaldo na lei¹¹.

Uma articulação mundial de movimentos populares urbanos, desde o 1º. Fórum Social Mundial - *Um Outro Mundo é Possível* -, retoma o debate sobre Direito à Cidade e elabora a carta mundial pelo direito a cidade:

“A carta mundial do direito à cidade é um instrumento dirigido a contribuir com as lutas urbanas e com o processo de reconhecimento no sistema internacional dos direitos humanos do direito à cidade. O direito à cidade se define como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social. (...) O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais Inclui também o direito a liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e herança histórica e cultural”¹².

Como está explicitado, o objetivo da carta é fundamentalmente contribuir para as lutas sociais que se manifestam no urbano, o que expande as ideias utópicas do Direito à Cidade. Como parte desse processo de difusão dos princípios, no V Fórum Urbano Mundial- ONU, realizado em março de 2010, no Rio de Janeiro com o tema *O Direito à Cidade: Unindo o Urbano Dividido* inclui-se, no documento final, a Carta do Rio que contém os princípios e pressupostos da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, anteriormente referida¹³.

Em 2016, será realizada em Quito, a III Conferência das Nações Unidas Sobre Assentamentos Humanos, para a qual os movimentos populares brasileiros preparam documentos, objetivando sensibilizar o governo brasileiro no sentido de colocar, no seu documento oficial para a Habitat III, que o Direito à Cidade é um direito fundamental¹⁴.

Evidencia-se, pois, como já dito, que desde que Henry Lefebvre demonstra a potência da utopia pelo Direito à Cidade, novos atores, sujeitos e agentes, se apropriam dos pressupostos e princípios que colocam em destaque o direito de usufruir da produção coletiva da e na cidade. Há, porém, grandes distâncias entre a aceitação dos princípios e a prática política. Demonstram, contudo que os movimentos organizados urbanos se apropriam da utopia pelo Direito à Cidade.

¹¹ Rodrigues, 2011.

¹² Carta Mundial pelo Direito à Cidade, 2005.

¹³ *Como resultado da atuação coletiva, se conseguiu incluir no Relatório do V Fórum Urbano Mundial- FUM- a Carta do Rio lida pelo governo brasileiro na sessão de fechamento, como referência para a conceituação do direito à cidade. Foi uma grande conquista, que o V FUM tenha, como um dos documentos, a Carta do Rio sobre o Direito à Cidade, que contempla os principais elementos da plataforma do direito à cidade. Ver: UnHabitat, 2010.*

¹⁴ Rumo a III HABITAT in <http://forumreformaurbana.org.br/novidades/314-encontro-debate-temas-da-nova-agenda-urbana-rumo-a-habitat-iii>.

Diz David Harvey,

“o direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que o que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização”¹⁵.

A problemática proposta para aprofundar é se a possibilidade de transformar a cidade pode ser concretizada numa escala reduzida, em termos do espaço na cidade, e atingir apenas uma pequena parcela da população cidadina, já que a regularização fundiária de interesse social, não implica a reinvenção do processo de urbanização, mas apenas a incorporação de algumas coletividades no direito de usufruir do valor de uso em determinadas parcelas da cidade. Ou se o Direito à Cidade poderá ocorrer, apenas e quando houver uma revolução que implique transformação da produção e reprodução do espaço urbano em sua totalidade, considerando que o valor de troca da cidade, do espaço, da moradia continua predominante, mesmo quando uma pequena parcela adquire o direito de ter sua casa como valor de uso. A questão é se o Direito à Cidade só pode ser pensado enquanto totalidade de transformação da produção, reprodução e consumo da cidade ou pode ser analisado do ponto de vista de que uma parcela, ainda que pequena, da sociedade atinja, no sentido do valor de uso, este direito¹⁶.

Alguns elementos sobre a regularização fundiária de interesse social

A possibilidade de realização da utopia do Direito à Cidade é, aqui, apresentada numa escala restrita que tem como essência a reprodução da cidade como valor de uso¹⁷ que demonstra uma forma de produzir diversa da hegemônica¹⁸. A escala restrita se refere à que é concretizada, no Brasil, em áreas públicas federais que foram ocupadas pela necessidade de moradia. As áreas públicas - de propriedade de estados e municípios e da união-, representam parcela restrita das áreas urbanas. Para que a regularização ocorra depende tanto do interesse político de governantes, como e principalmente das lutas sociais de cada lugar.

Enfim, a premissa é que mais do que a transformação da cidade em seu todo é uma possibilidade de debater a questão do valor de uso¹⁹. Também não se refere à alteração da produção e reprodução do espaço urbano como valor de uso, mas de reconhecer que, em determinados lugares, esta questão é relevante para permitir a vida de grupos sociais. Desse modo, ressaltamos novamente, que o debate proposto é se conquistas sociais específicas, sem que haja revolução da produção e reprodução do espaço urbano, permitem destacar a potência do Direito à Cidade.

¹⁵ Harvey, 2014 p. 28.

¹⁶ Quando se analisa a passagem do feudalismo para o capitalismo, há poucas menções excetuando-se as Revoluções burguesas, como a francesa, da burguesia se declarar antiaristocracia ou antifeudal. O que se observa é o avanço de seus pressupostos e de suas propostas de produção, incluída a exploração da força de trabalho. Ver Lampedusa, 2007, que retrata a união da burguesia com a aristocracia. Ou seja, é nos interstícios do feudal que o modo de produção capitalista avança.

¹⁷ Lefebvre, 1969.

¹⁸ Harvey, 2008.

¹⁹ Nas áreas privadas a obtenção do direito de permanência é concretizado por meio de usucapião urbano, porém ressalte-se que não tem sido obtido pelas exigências de documentação, nossa ênfase é o que ocorre em terras públicas.

As ocupações de terra para moradia, de forma individual ao longo do tempo (favelas) e/ou ocupações coletivas, expressam a necessidade de provisão de um dos elementos indispensáveis para a reprodução da vida: a moradia²⁰. Uma necessidade não atendida e não suprível pelos baixos salários, pelo preço da terra e das unidades edificadas, definidos pela dinâmica do mercado, ou seja, impedem o acesso à moradia adequada. A propriedade privada da terra urbana, desde os primórdios do Brasil independente, é um dos elementos fundantes da desigualdade social²¹ e, portanto, a luta pela permanência em terras/imóveis ocupados são formas de resistência que caracterizam o direito a ter direitos.

A regularização fundiária de interesse social é uma conquista dos movimentos populares urbanos que ao longo de décadas, lutam pela permanência nas terras ocupadas e pelo direito de moradia. À guisa de ilustração, citamos a letra de uma música, que na década de 1950 refletia o oposto de uma possibilidade de permanência em terras e/ou imóveis ocupados. Em 1951, Adoniram Barbosa, escreveu a música *Saudosa Maloca* onde deixa entrever que moradores são forçados a sair de uma casa antiga onde viviam. A casa é derrubada e no seu lugar é construído um edifício moderno, ou seja, expande-se a valorização imobiliária. Os antigos moradores despejados vão morar nas ruas, sem contestar, porque o proprietário tinha razão. A propriedade fundiária urbana era absoluta e as remoções ocorriam sem mesmo a mediação do Estado²². São as lutas sociais pelo direito à permanência nas terras ocupadas e pelo direito à moradia digna que alteram esta dinâmica. Trata-se de uma luta institucional, ou seja, dentro de parâmetros de leis, que permitem, com a legalidade jurídica, a permanência nas áreas e imóveis ocupados, quando não cumprem sua função social. É, pelo menos em tese, a liberdade, um baluarte do Iluminismo, calcada na lei. A institucionalização, assim, garante, em princípio, a permanência de ocupantes²³.

Os movimentos populares urbanos, organizados no Brasil desde o final da década de 80 do Século XX, lograram, como apontado, a regularização fundiária de interesse social. Do ponto de vista institucional no Brasil, esse reconhecimento está expresso na Constituição Brasileira de 1988²⁴; no Estatuto da Cidade (LEI 10.237/2001) e Medida Provisória 2.220 de 2001²⁵; nas deliberações das Conferências da Cidade e do Conselho das Cidades; no Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano²⁶ e na LEI Federal nº 11.977/2009.

²⁰ Rodrigues, 1988.

²¹ Rodrigues, 2014.

²² A letra da canção, *Saudosa Maloca*, foi mantida em seu formato original: “Se o senhor não tá lembrado, dá licença de contá, que acá onde agora está, esse adifício arto, Era uma casa veia, um palacete assobradado. Foi aqui seu moço, que eu, Mato Grosso e o Joca, construímos nossa maloca. Mas um dia, nós nem pode se alembra, veio os homis c'as ferramentas, o dono mandô derrubá. Peguemos todas nossas coisas, e fumos pro meio da rua, aprecia a demolição, que tristeza que nós sentia, Cada táuba que caía, doía no coração. Mato Grosso quis gritá, as em cima eu falei: Os homis tá cá razão, nós arranja outro lugar, só se conformemo quando o Joca falou ‘Deus dá o frio conforme o cobertor’. E hoje nós pega páia nas gramas do jardim, e prá esquecê, nós cantemos assim: Saudosa maloca, maloca querida, Dim-dim donde nós passemos os dias feliz de nossa vida”. Barbosa, Adoniram, 1951. In <https://www.letras.mus.br/adoniran-barbosa/43969/>.

²³ Há críticas, em especial, de setores da esquerda de que os movimentos populares urbanos no Brasil se “institucionalizaram”. Não entrarei no debate, pois foge ao escopo deste trabalho, ressaltando, porém, que sem leis, não seria possível obter algumas das conquistas, como a regularização fundiária e o direito de usucapião.

²⁴ Brasil, 1990.

²⁵ A edição da medida provisória foi fundamental, na medida em que os artigos que se referiam à concessão de posses em terras públicas foram vetados pelo, então, presidente Fernando Henrique Cardoso-PSDB do PL do Estatuto da Cidade. O veto significou que o Estado não se considerava responsável por cumprir a Constituição e que se desobrigava em permitir a regularização fundiária de interesse social em terras públicas. Rodrigues, 2007.

²⁶ Brasil, 2004.

A regularização fundiária de interesse social:

“Consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (Art. 46 da LEI 11.977, de 07 de julho de 2009).

Pode ser individual ou coletiva. A coletiva depende da organização e do interesse dos moradores, porém o que tem predominado é a individual. Nas áreas de propriedade privada a regularização fundiária é possível como usucapião urbano e nas terras públicas com concessão de direito de uso²⁷. O Brasil tem muitas leis consideradas internacionalmente como “avançadas”, porém a aplicabilidade é frágil, o que vale também para as políticas públicas, como a de regularização fundiária, urbanização de favelas, delimitação de áreas para aplicar os instrumentos sobre a função social da cidade e da propriedade, Zonas Especiais de Habitação de Interesse Social- ZEIS-, explícitas no Estatuto da cidade²⁸.

Ponderamos que a regularização fundiária de interesse social que garante aos ocupantes a permanência nas terras e imóveis ocupados é uma possibilidade de colocar em pauta o Direito à Cidade. Trata-se, evidentemente, não de um processo revolucionário em relação à propriedade da terra e da totalidade da produção e reprodução do espaço urbano, porém evidencia um potencial transformador em que resistências qualificam o direito à moradia²⁹. A potência revolucionária é que faz sobressair o valor de uso nas áreas regularizadas. Representa também o reconhecimento do trabalho para a ocupação e para a construção de suas casas, ainda que precárias do ponto de vista do padrão urbano³⁰, e a resistência contra as remoções forçadas. Reconhecer o direito de permanência e regularizar a posse representam, do ponto de vista do Estado, o reconhecimento do trabalho realizado para a construção da casa no terreno ilegal, representam ainda que reconhece sua incapacidade para suprir um dos bens indispensáveis para a reprodução da vida.

A resistência para permanecer nas terras/imóveis ocupados, para ser efetivada, precisa de instrumentos legais, ou seja, a titulação. Esta é necessária porque a propriedade fundiária, considerando-se o predomínio do valor de troca, é fundamental para o modo de produção capitalista. Sem o título, é possível permanecer, dependendo de políticas de governos, porém a sucessão de governos, em democracias eleitorais, não garante a continuidade da mesma política em governos sucessivos. Cada governo, num Estado capitalista, dependerá, para suas políticas econômicas e sociais, das forças sociais e de arranjos políticos. Assim, é fundamental que se tenha o título de Cessão de Direitos de Uso³¹ como uma política de Estado, considerando os elementos institucionais contidos na Constituição Brasileira. Políticas para implementar a concessão de títulos, em terras públicas, implica estar de acordo com normas do Estado capitalista. Os movimentos populares consideram que não podem

²⁷ Há muitas pesquisas, textos, teses, dissertações que se referem ao Programa Minha Casa Minha Vida PMCMV de 2009, mas poucos colocam em destaque à regularização fundiária e urbanização de favelas. Não colocamos aqui os dados sobre a regularização fundiária efetivadas, pois além de parciais o objetivo do texto é debater seus significados.

²⁸ Ver Denaldi, 2012.

²⁹ Um direito à moradia que implica permanência nas áreas ocupadas que tem sido contestado tanto por setores da esquerda, como da direita, como veremos a seguir.

³⁰ Na tese de doutorado, acompanhamos várias ocupações coletivas de terra que demonstram os longos dias de trabalho para poder construir a unidade e permanecer, quando possível, nas terras ocupadas. Ver Rodrigues, 1988 <http://arlemomysesrodrigues.blogspot.com.br/> também em PDF.

³¹ Quando há regularização fundiária de interesse social, os ocupantes recebem o título de Cessão de Direitos de Uso.

dependem da “boa vontade” em atender suas reivindicações, mas de ter leis que garantam, pelo menos teoricamente, a permanência, ao longo do tempo, de conquistas. A obtenção do título é fundamental:

“Se o morador não possui o terreno formalmente perante o sistema jurídico vigente, o que se tem é uma situação de insegurança jurídica. O morador, portanto, não possui garantias de sua permanência no local, tem maior dificuldade na obtenção de serviços públicos, assim como de possuir um endereço oficial. Para mitigar essa insegurança, o objetivo principal dos programas de regularização é a titulação do morador com a posse ou propriedade do pedaço de terra sobre a qual construiu sua casa”³².

Fica evidente, pelo exposto até aqui, que a regularização fundiária de interesse social, nos moldes em que ocorre, é uma política pública. Ela se concretiza pela e com a ação do Estado (união, estados e municípios). A regularização fundiária de interesse social, resultado do processo de luta de movimentos populares urbanos, não é uma doação é o reconhecimento de direitos. Precisa, para ser efetivada, da atuação do Estado que tem o domínio de terras públicas para emitir a concessão de direito de uso, como previsto na legislação em vigor. Mesmo sendo uma política pública, com critérios estabelecidos em leis, a regularização fundiária é dos elementos para mitigar a insegurança dos moradores. É possível considerar, que pelo menos para alguns e em alguns lugares, há uma potencialidade para o avanço da utopia pelo direito à cidade?

À guisa de informação, a regularização fundiária, em vários países da América Latina, tem diferenças de procedimentos³³ mas como afirma Betânia Alfonsin, “é uma questão de promoção dos direitos econômicos, sociais e culturais e entrou na agenda de políticas habitacionais e urbanas de grande parte dos países da América Latina”³⁴ Representa uma maneira de aceitar “a diversidade da produção da cidade e enriquecer a concepção de democracia urbana e garantir o direito à cidade para todos e todas”³⁵ Trata-se, de uma práxis política, que, com diferenças, tem sido implementada em algumas cidades latino americanas³⁶.

Ainda que continue, e em escala ampliada, a expulsão de moradores que atrapalham a reprodução ampliada do capital³⁷, as conquistas para permanência nas áreas ocupadas demonstram resistências e mostram as contradições da produção capitalista da cidade. O reconhecimento do direito à moradia como direito humano e da função social da cidade e da propriedade tem permitido, desse modo, a grupos organizados resistir aos despejos forçados. Embora a maior parte deles, sobretudo quando relacionada aos interesses do setor imobiliário e de obras públicas, não obtenha êxitos e seja removida, mostra ao mundo a necessidade de refletir sobre a questão³⁸.

³² Santos, Rafael, 2012 p. 295. Importante assinalar que na Agenda Habitat II as remoções forçadas podem ocorrer quando estiverem em desacordo com a lei, portanto, a titulação dá aos ocupantes o respaldo da lei e qualquer remoção tem que ser apoio do Estado.

³³ Boletim Direito à Moradia, 2009.

³⁴ Alfonsin, 2009 p. 10.

³⁵ Alfonsin, 2009 p.11.

³⁶ Ver entre outros: *Boletim Direito à Moradia e à Cidade na América Latina*, 2009 com informações sobre regularização fundiária de interesse social no Peru, Guatemala e Brasil.

³⁷ Como observado em áreas que interessam ao capital, como as relativas às transformações nas vizinhanças das áreas programadas para receber os grandes eventos esportivos.

³⁸ Porém se os moradores removidos já tivessem a legalidade jurídica poderia permitir que a indenização recebida fosse mais próxima de conseguir outra unidade para morar. Esta é uma argumentação simplista, mas é um elemento a ser considerado.

Representa, ainda que em escala restrita, a possibilidade de aplicação da função social da cidade e da propriedade, porém e quanto à utopia do direito à cidade? Há o reconhecimento do direito à moradia como contraponto ao direito de propriedade privada com o predomínio do valor de troca. Salientamos que nos diferentes aparelhos de Estado³⁹ há diversas interpretações do direito à moradia e de permanência nas terras ocupadas quando se trata de terras privadas, o que explica, mas não justifica, que a regularização fundiária esteja ocorrendo apenas em terras públicas e em escala reduzida.

Mesmo sendo uma política pública, a regularização fundiária de interesse social não altera o sistema do Estado capitalista, não altera a dominância da propriedade fundiária com o predomínio do valor de troca. Permite conquistas pontuais, contudo, não modifica o Estado capitalista⁴⁰.

A questão colocada em debate é se uma conquista pontual pode significar que a utopia do Direito à Cidade se difunde e se concretize. Enfim, há potencialidade na regularização fundiária de interesse social, que tem como premissas implícitas: o direito à moradia, o fim de remoções forçadas, a função social da propriedade e da cidade ser parte constitutiva da utopia do direito a cidade?

Reflexões sobre a regularização fundiária de interesse social e o Direito à Cidade

O Direito à Cidade coloca em destaque a necessidade de reinventar o futuro, abrindo horizontes para novas possibilidades, ou seja, trazer para o centro do debate e da práxis o que está nas margens.

“A utopia é a exploração de novas possibilidades e vontades humanas, por via da oposição, da imaginação à necessidade do que existe, só porque existe, em nome de algo radicalmente melhor que a humanidade⁴¹ tem o direito de desejar e porque que merece a pena lutar. A utopia é assim duplamente relativa. Por um lado é uma chamada de atenção para o que existe como (contra)parte integrante, mas silenciada do que existe. Pertence a uma época pelo modo como se aparta dela. Por outro lado a utopia é sempre desigualmente utópica, na medida em que a imaginação do novo é composta em parte por novas combinações e novas escalas do que existe”⁴².

Como a utopia é sempre desigualmente utópica e a imaginação do novo é calcada naquilo que existe, na realidade concreta, por novas combinações e escalas, pensamos que a regularização fundiária, institucionalizada, no Brasil, como produto de lutas sociais é uma possibilidade de se pensar o valor de uso. David Harvey⁴³ ao analisar as ideias utópicas na França, na primeira metade do Século XIX, ressalta que a pobreza e a insegurança foram importantes para a reflexão de alternativas socialistas tanto entre os próprios trabalhadores, como entre os intelectuais progressistas. A desigualdade era um grande problema, mas por qual igualdade se deveria lutar, por quais meios e para quem? O que estava nas margens, a pobreza e a insegurança, veio para o centro do debate, possibilitando reflexões políticas importantes. É evidente que a regularização fundiária não se enquadra em um debate revolucionário no

³⁹ Poulantzas, 1986.

⁴⁰ ver entre outros autores: Gramsci, 1988; Mascaró, 2013; Carnoy, 1986; Hirsch, 2010.

⁴¹ Embora esteja falando numa pequena parcela da humanidade, consideramos que é um demonstrativo da possibilidade de colocar em xeque o direito à propriedade e a cidade pelo valor de troca.

⁴² Santos, Boaventura 1995 p. 323.

⁴³ Harvey, 2015.

sentido de busca do socialismo, mas coloca, como possibilidade, a reflexão sobre a importância da propriedade fundiária e a necessidade de se conceder aos ocupantes o direito de permanecer com o predomínio do valor de uso.

Analisaremos, agora, algumas críticas sobre o processo de regularização fundiária, provenientes tanto de setores da direita, como da esquerda. Setores da direita argumentam que se esse direito for concedido para os ocupantes, outros, futuramente, reivindicarão o “mesmo benefício”, sem pagar por ele. Ou seja, os setores dominantes têm receio que a propriedade, com o predomínio do valor de uso, torne-se uma prática corrente e retire os seus “privilégios” de ter a propriedade fundiária urbana como um dos alicerces para a obtenção de renda, lucros e juros. Isto demonstra que a regularização fundiária, se é algo que está nas margens e não no centro da luta pelo Direito à Cidade, é uma conquista social que não interessa aos setores dominantes, apesar de a regularização fundiária ter-se dado, até o momento, em terras públicas. Além disso, em termos de escala é bastante reduzida. Ao mesmo tempo, averigua-se que ações de proprietários, ou supostos proprietários são vencedoras como ocorreu na remoção de famílias em São José dos Campos - SP, conhecido como Pinheirinho⁴⁴, onde os supostos proprietários deveriam ter entregues suas terras para a municipalidade, em função dos impostos devidos e da irregularidade documental, contudo, valeu o princípio absoluto da propriedade, demonstrando a diversidade de compreensão ou de interesses dos aparelhos de Estado.

A regularização fundiária está nas fimbrias, tem escala restrita, mas assim mesmo aflige os setores dominantes que agem rapidamente para que os moradores não obtenham o título de usucapião ou de concessão de uso, pois poderia ser difundida a noção de direitos, do valor de uso, contrapondo-se ao valor de troca. Contraditoriamente, setores do capital se colocam favoráveis à regularização fundiária. Esperam, o que deverá mesmo ocorrer, que a regularização, ao longo de um tempo, colocará, as parcelas de terras regularizadas, no “mercado de terras”, o que depende, é evidente, de sua localização.

Há setores da esquerda, em especial os ligados à academia, que contestam porque isto representaria que os trabalhadores se tornam proprietários de um lote, de um terreno, de uma casa, ou seja, procuram obter o que existe, sem contestar a propriedade privada. Mas se a propriedade da terra no Brasil⁴⁵ é um dos elementos de desigualdade social e se a utopia tem, como premissa, a igualdade, qual seria o problema real e concreto de se obter o que existe para poucos e torná-la valor de uso para muitos? Obter o direito de permanecer no lugar ocupado não pode ser considerado uma superação de dificuldades? É evidente que se trata de uma argumentação teórica importante e fundamental porque tem como horizonte a totalidade. As argumentações, aqui realizadas, não são contra-argumentos, mas uma possibilidade de pensar para averiguar os limites de a regularização fundiária representar uma possibilidade de expansão do conhecimento sobre as premissas do Direito à Cidade.

A crítica mais contundente, de setores da esquerda, se refere ao fato de que, após a regularização fundiária, as áreas regularizadas são passíveis de serem incorporadas ao mercado imobiliário. Assim, ao longo do tempo, as famílias seriam desalojadas pelo processo de expansão das áreas de mercado, inerente ao avanço do capital no urbano e que, como dito,

⁴⁴ O terreno do Pinheirinho, ocupado há oito anos, onde vivem 1.500 famílias, algo entre seis e nove mil pessoas, pertence à massa falida do especulador Naji Nahas e de sua empresa Selecta. Nahas chegou a ser preso pela polícia federal por crimes financeiros. <https://pt.globalvoices.org/2012/01/24/brasil-pinheirinho-massacre/>.

⁴⁵ Ver Rodrigues, 2015.

a incorporação imobiliária tem interesses em que esse processo seja acelerado, até mesmo pela atuação do Estado. Se não houver a titulação as famílias, que moram em áreas de expansão de interesse do setor imobiliários, serão simplesmente expulsas, removidas. Com o título, o setor imobiliário terá que negociar o preço de “mercado” de cada lote, ou se as famílias estiverem organizadas, em conjunto. Trata-se de uma garantia, ainda que nos moldes capitalistas, para que não percam rapidamente o seu trabalho na produção e reprodução do espaço que ocupam.

A propriedade da terra é ativo financeiro, desde os primórdios do capitalismo: “em Paris (de 1948), a propriedade era cada vez mais tida apenas como ativo financeiro, como uma forma de capital fictício cujo valor de troca, integrado na circulação geral do capital, dominou por completo o valor de uso”⁴⁶. A acumulação ampliada do capital, no espaço urbano, tem-se acelerado desde o final do Século XX. Essa aceleração se deve tanto pela infraestrutura implantada pelo Estado, como pela ação da incorporação imobiliária, provocando aumento dos preços da terra, das edificações (e dos aluguéis). Aqueles que não têm o título de posse ou propriedade são expulsos por medidas legais ou extralegais, o que implica que o reconhecimento da ocupação para uso próprio pode representar uma maneira de minimizar as formas da expulsão. Se não quiserem permanecer, após a obtenção do título e venderem o título, podem usufruir do valor de troca de algo que foi produzido como valor de uso. Têm, assim, o direito de apropriar-se de algo que advém de seu trabalho com a ocupação, construção e benfeitorias. Terão, pelo menos em tese, direito à compra ou indenização das benfeitorias e da terra onde estão assentadas. Sem a regularização fundiária, quando ocorre desapropriação pelo Estado, os moradores recebem apenas uma suposta indenização pelas benfeitorias.

A financeirização da economia amplia as características de propriedade como ativo financeiro onde sobressai o valor de troca em bolsa de valores⁴⁷. O que a regularização fundiária de interesse social ressalta é o valor de uso conquistado pelo esforço individual de cada na ocupação e construção e coletivamente pelas lutas sociais. Será um ativo, quando tiverem o título em suas mãos. Será que podemos negar um direito para ocupantes de ter a casa como valor de uso? E, claro, no momento de venda ela entra no circuito da mercadoria como valor de troca, assim como, no interesse da expansão imobiliária, os que obtiveram o título poderão negociar o valor de troca no mercado. Esta é uma questão que retira a potência da regularização fundiária como importante para a difusão da utopia do Direito à Cidade?

A questão da terra urbana é fundamental para entendermos as questões sobre a regularização fundiária de interesse social. A cidade: “opera como una fuerza productiva em si misma, en la medida en que amplifica la eficiencia de ciertas actividades productivas e no productivas y hace posible otras, cumpliendo un papel decisivo en la reproducción y desarrollo de estructura social como un todo(...)”⁴⁸. Mas sem a terra, como suporte delas as atividades não se desenvolvem, daí sua importância fundamental: “si la tierra urbana tiene la capacidad de generar espacio, debemos distinguir rigurosamente que ella no es si mi misma tal espacio: los hombres para poder desarrollar las actividades (...) deben edificar la tierra”⁴⁹. É isto que os ocupantes fazem, assim como ocorre em outras atividades produtivas ou não. E as edificações, em especial as construídas precariamente, poderiam ser rapidamente derrubadas, mas se tiver o título da terra que lhes dá o suporte e que reconhece a posse e o trabalho,

⁴⁶ Harvey, 2015 p. 171.

⁴⁷ Carcanholo, 2015.

⁴⁸ Jamarillo Conzales, 2009 p.94.

⁴⁹ Jamarillo Goncalvez, 2009 p. 94.

podem implicar potencialidades para que a terra, nessas condições, seja um dos elementos para se pensar o valor de uso.

Do ponto de vista do Estado, em suas várias instâncias - municipal, estadual e união - também não há consenso, dado que o Estado, uma arena de conflitos, tem contradições e conflitos internamente nos seus aparelhos. Há estudos que comprovam que a urbanização de favelas e a regularização fundiária são menos custosas para o setor público do que a remoção, porém, a tendência é limpar a área para facilitar a expansão do capital. O Estado não é “autônomo, nem para planejar suas atividades”⁵⁰, sobretudo em se tratando das chamadas políticas públicas. Assim, trata-se de uma possibilidade de alterar a vida de uma pequena parcela, mas que, na sua essência, pode alterar o modo de pensar e agir. Há conflitos, pois atingem ideais, mas principalmente porque atingem interesses do capital ao intervir na propriedade da terra.

Analisar, do ponto de vista da geografia crítica, a regularização fundiária, para tentar compreender sua potencialidade em relação à utopia pelo Direito à Cidade é um desafio importante nos estudos de Geografia Urbana.

Considerações Finais

Como diz Boaventura Sousa Santos, “apesar de algumas ideias utópicas serem eventualmente realizadas, não é da natureza da utopia ser realizada. O autor afirma ainda que o é mais importante (na Utopia) não é o que diz sobre o futuro, mas a arqueologia virtual do presente que a torna possível”⁵¹. Ou seja, a possibilidade real e concreta de moradores, em áreas regularizadas, tem que ser pensada no momento presente para podermos projetar um futuro para o Direito à Cidade.

Embora seja próprio da utopia nunca se realizar, pois a cada conquista, novos significantes e significados se apresentam e adquirem potencialidades transformadoras, a utopia do Direito à Cidade é um horizonte indispensável para a geografia crítica e para a práxis política. E como já referido, o Direito à Cidade, exposto por Henry Lefebvre, David Harvey, entre outros⁵², se refere aos cidadãos e não à ideia abstrata de cidades, diferentemente dos que enfatizam o planejamento para se atingir a cidade ideal. Ponderamos que conquistas de frações de classes sociais, visando ao valor de uso de uma parcela da cidade, produzida de maneira não tipicamente capitalista, potencializam o direito à cidade, ou pelo menos o difundem.

Enfim, utilizando vários argumentos, em relação à regularização fundiária que ocorre no Brasil à partir de 2005, significa uma possibilidade de colocar em destaque a utopia do Direito à Cidade não como algo que vai acontecer no futuro, mas como aquilo que ocorre na vida cotidiana de várias famílias.

Será que a regularização fundiária, mesmo ocorrendo em escala restrita, permite avançar em relação a ter a cidade como valor de uso, ou se trata apenas do valor de uso da propriedade da terra urbana? Embora ainda com muitas inquietações, ficamos com a ideia de que o pensamento crítico radical pode levar a um caminhar que ajude compreender a produção e reprodução do espaço urbano. Como diz o poeta Antonio Machado: “Caminante, no hay

⁵⁰ Pereira, 1978.

⁵¹ Santos, Boaventura, 1995 p. 324.

⁵² Há vários autores, da chamada Geografia Crítica radical que debatem estas e outras questões de forma consistente.

camino, se hace al andar. Al andar se hace el camino, y al volver la vista atrás se vê la senda que nunca se há de volver a pisar”⁵³ Este é o caminhar que tanto pode indicar novos caminhos, como ao olhar para trás deve ser desconsiderado para se trilhar outros caminhos. Também podemos entender que é um caminho que abre uma senda que significa um caminho sem volta e, assim, a regularização fundiária de interesse social pode ser uma pequena trilha para a concretização, ainda que em escala restrita, para se atingir o direito à cidade.

Bibliografía

AGENDA HABITAT I. *Habitat Internacional*, 1976. Disponível em: <<http://www.unhabitat.org>>. Acesso em: fev. 2015.

AGENDA HABITAT II. *Habitat Internacional*, 1996. Disponível em: <<http://www.unhabitat.org>>. Acesso em: mar. 2015.

ALFONSIN, Betania. *Regularização Fundiária na América Latina: as questões chaves da agenda para a região*, in Boletim especial sobre regularização fundiária. Porto Alegre. COHRE, 2009. PDF

BRASIL. Presidência da República. *LEI 11.977, de 07 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e da outras providências. D.O.U. 07/07/2009.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 out. 1988. Organização do texto por Juarez de Oliveira. 4ª. edição. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. Presidência da República. *LEI nº 10.257/2001. Estatuto da Cidade*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 jul. 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Brasília, 2004

BOLETIM DIREITO Á MORADIA E Á CIDADE NA AMÉRICA LATINA. Boletim especial sobre regularização fundiária. Porto Alegre, COHRE 2009. PDF

CAPEL, Horacio. *Urbanización generalizada, derecho a la Ciudad Y derecho para la ciudad*. Scripta Nova, vol.XIV, núm.331(7), Barcelona, 2010. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn/331/sn-331-7htm>> acesso em 19/12/2015.

CARCANHOLO, Reinaldo. *O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização*. In Especulação e lucros fictícios. Org. Helder Gomes. São Paulo. Outras expressões, 2015

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. SP. Papyrus, 1986

⁵³ Machado, 2013.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE - V *Fórum Social Mundial*. Um outro mundo é possível. Porto Alegre, 2005.
<http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/Carta%20Mundial%20do%20Direito%20%C3%A0%20Cidade.pdf> , 2005 - acesso 12/2015.

CLAEYS, Gregory. *Utopia: a história de uma ideia*. SP. Edições SESC, 2013
DENALDI, Rosana. *O Desafio de Planejar a Cidade. Política urbana e habitacional de Santo André SP, 1997-2008*. SP. Annablume, 2012.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. RJ. Editora Civilização Brasileira, 1988.

HALL, Peter. *Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no Século XX*. SP. Editora Perspectiva, 2007

JAMARILLO CONZÁLES, Samuel. *Hacia una teoria de la renda del suelo urbano*. Bogotá, Ediciones Uniandes, 2009

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes. Do direito à cidade à revolução Urbana*. SPMartins Fontes, 2014.

HARVEY, David. *Paris a capital da modernidade*. SP. SP. Editorial Boitempo, 2015

HIRSCH, Joachim. *Teoria materialista do Estado*. Editora Revan. SP, 2010

LAMPEDUSA, Giuseppe. *O Leopardo*. Portugal. Editorial Teorema, 2007

LEFEBVRE, Henry. *O Direito a Cidade*. SP. Editora Documentos, 1969

MASCARO, Alysson. *Estado e forma política*. SP. Boitempo, 2013.

MIGUEL, Luiz Felipe. *A Utopia Necessária*. <http://blogdaboitempo.com.br/2016/01/15/a-utopia-necessaria/> 2016 acesso em 16 de janeiro de 2016.

PEREIRA, Luiz. *Ensaio de sociologia do desenvolvimento*. São Paulo: Pioneira, 1978.

POULANTZAS, Nico. *Poder Político e Classes Sociais*. Martins Fontes. SP, 1986.

RODRIGUES, Arlete Moysés. *Na procura do lugar, o encontro da identidade. Um estudo do processo de ocupação de terras: Osasco-SP*. Tese de doutorado. USP. FFLCH. 1998. Ver também em <http://pt.slideshare.net/blogarlete/tese-na-procura-do-lugar-o-encontro-da-identidade-um-estudo-do-processo-de-ocupao-de-terras-osaco> PDF

RODRIGUES, Arlete Moysés. *Desigualdades Socioespaciais*. A luta pelo Direito à Cidade. In *Cidades*. V.4 n. 6, 2007, p. 73-88
<http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/viewFile/571/602-> acesso em 02/2015

RODRIGUES, Arlete Moysés. *A Matriz Discursiva sobre o “meio ambiente”*. *Produção do Espaço urbano. Agentes, escalas e conflitos*. In *A produção do Espaço Urbano*. Org. Ana Fani Carlos et al. SP. Editora Contexto, 2011.

RODRIGUES, Arlete Moysés. *A propriedade fundiária urbana e o controle socioespacial urbano*. Scripta Nova, Vol. XVIII. N. 493 (23), 2014 <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-439-23-htm>> Acesso em 19/12/2015

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós/modernidade*. SP, Editora Cortez, 1995.

SANTOS, Raphael B. *Limites da regularização fundiária; a experiência de Santo André* in *O desafio de Planejar a Cidade. Política Urbana e habitacional de Santo André* SP, 1997-2008. Organizadora Rosana Denaldi. SP. Annablume, 2012.

SPU - Secretaria de Patrimônio da União - *Ministério do Planejamento e Gestão- 2015* <<http://patrimoniode todos.gov.br/programas-e-acoes-da-spu/instrumentos-de-regularizacao-fundiaria-em-areas-da-uniao>> acesso em 19/12/2015

TRATADOS DAS ONGs. *Aprovados no Fórum Internacional das ONGs e movimentos sociais, no âmbito do Fórum Global- ECO 92*. Fórum Internacional de ONGs e movimentos Sociais. RJ, 1992.

Sites

Global Voices. *Brasil Massacre do Pinheirinho causa revolta e comoção no País*.

<https://pt.globalvoices.org/2012/01/24/brasil-pinheirinho-massacre/> acesso em 11/2015

BARBOSA, Adoniram, 1951. <https://www.lettras.mus.br/adoniran-barbosa/43969/> acesso em 11 de 2015.

MACHADO, Antonio. In <https://poesiaspreferidas.wordpress.com/2013/09/17/caminhante-antonio-machado/>. Acesso em 28/02/2016.

UNHABITAT- International Coalition - <http://www.hic-net.org/> -2009. Acesso em janeiro. Acesso em março de 2015.

FORUM NACIONAL DA REFORMA URBANA. Rumo a Habitat III. <http://forumreforma urbana.org.br/novidades/314-encontro-debate-temas-da-nova-agenda-urbana-rumo-a-habitat-iii>. Acesso em 03/2015.