

Paper do NAEA
Volume 28

Regularização fundiária urbana e direito à cidade: um
horizonte alternativo

Luiz Marcelo da Silva Barbosa¹



RESUMO

A regularização fundiária urbana enquanto uma das principais políticas urbanas brasileiras é tema de certa literatura nacional que mostra debates com diferentes pontos de vista. A partir do levantamento e análise de parte dessa literatura, discutimos as contribuições e limites que as concepções de direito à cidade de David Harvey podem proporcionar às discussões em torno dessa regularização nas cidades do Brasil. Para isso, analisamos a literatura com base na técnica do mapa da literatura e buscamos entender as principais ideias desse autor. Entendemos que há dificuldades de abordar uma política social específica sob âmbitos tão amplos de transformação da sociedade e do urbano como ele propõe pensar, somente possível como horizonte ou possibilidade em contraponto à acumulação por despossessão.

Palavras-chave: Regularização fundiária urbana. Direito à cidade.

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará e bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Licenciado e Bacharel em Geografia pela Universidade Federal do Pará. E-mail: luizmarcelo_sb@hotmail.com.

ABSTRACT

Urban land regularization as one of the main Brazilian urban policies is the theme of a certain national literature that shows debates with different view's point. From the survey and analysis of part of this literature, we discuss the contributions and limits that David Harvey's conceptions of the right to the city can provide to the discussions about this regularization in Brazilian cities. For this, we analyze the literature based on the literature map technique and seek to understand the main ideas of this author. We understand that there are difficulties in approaching a specific social policy in such broad areas of society transformation and the urban as he proposes to think, only possible as a horizon or possibility in counterpoint to accumulation by dispossession.

Keywords: Urban land regularization. Right to the city.

INTRODUÇÃO

A regularização fundiária urbana (Reurb) enquanto política social é uma das principais tentativas de resposta do Estado brasileiro à expressiva constituição de assentamentos informais e precários nas cidades do país como espaços de moradia de grande parte da população urbana, sobretudo de baixa renda (MARICATO, 1999; FERNANDES, 2013). Desde as primeiras experiências de políticas públicas em Belo Horizonte (MG) e Recife (PE) no início da década de 1980, a Reurb tornou-se objeto tanto de formulação e implementação de políticas quanto de regulamentações municipais e nacional (GONÇALVES, 2009; FERNANDES, 2006), a ponto de haver contemporaneamente uma orientação em todo o país quanto a esse tema por meio da Lei Federal nº 13.465/2017².

Seja como agenda de governo ou tema de debates, a Reurb está no centro de uma literatura no Brasil que produziu cartilhas, obras acadêmicas (artigos, dissertações, teses), informativos, relatórios e legislação que discutem as experiências de regularização dos assentamentos informais urbanos. Assim, abordam a ação do Estado como agente social de transformação das cidades através de uma política urbana que pretende, no mínimo, resolver o conflito jurídico da posse entre ocupantes e proprietários formais do terreno.

Levando em conta o debate presente em parte da literatura que discute a relação entre mudanças no espaço urbano e Estado através da Reurb, como as ideias de democratização do direito à cidade de Harvey (2012) podem contribuir e limitar como perspectiva para pensar as transformações urbanas? Pergunta que surge mais como uma provocação ao tentar pensar essa política pública urbana específica no Brasil sob a perspectiva desse autor acerca de democracia nas cidades. Assim, será possível provocar um debate ao pensar no âmbito de uma política urbana específica, uma ideia abrangente de transformação do espaço urbano e da sociedade.

Para analisarmos a literatura, utilizamos a técnica de revisão da literatura de Creswell (2010), principalmente o mapa da literatura, de forma que fosse viável uma visão geral das abordagens já realizadas sobre a Reurb. A partir da análise dessa visão, debatemos as principais ideias de direito à cidade de Harvey (2012) e tentamos perceber as contribuições e limites na discussão que envolve a regularização dos assentamentos informais urbanos pelo Estado.

Iniciamos mostrando a forma de construção do mapa da literatura e seu resultado, com alguns exemplos, para depois explanarmos sobre o direito à cidade e, finalmente, discutirmos as contribuições e limites para os debates da Reurb.

ABORDAGENS DA LITERATURA

Mapa da literatura

Com base nas técnicas de revisão de literatura indicadas por Creswell (2010), as buscas foram realizadas – a partir das palavras-chave “regularização fundiária urbana”, “assentamentos

2 Segundo a legislação em vigor, há duas modalidades de Regularização fundiária urbana (Reurb), a Reurb de Interesse Social (Reurb-S) “aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal” (BRASIL, 2017, p.16) e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) “aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese” (*Idem*) da Reurb-S.

informais urbanos” e “propriedade fundiária urbana” – inicialmente nas bibliotecas virtuais do Ministério das Cidades (2018)³ e do Instituto Pólis (2018)⁴, além dos repositórios institucionais da Universidade de São Paulo (2018) e da Universidade Federal do Pará (2018), nos quais foram selecionados os trabalhos com os títulos aparentemente condizentes ao tema da regularização fundiária urbana⁵ e que são acessíveis virtual ou materialmente.

A seleção dessas fontes iniciais resultou em 100 obras que ao serem analisadas também apresentaram em suas referências títulos interessantes sobre a temática. Essas últimas, ao serem somadas aos primeiros trabalhos encontrados, resultaram um total de 123 trabalhos, dos quais foram examinados seus resumos, introduções e conclusões ou considerações finais, que apontaram questões da problemática, objetivos centrais, metodologias e resultados fundamentais de cada trabalho, reunidos em resumos dos mesmos. A análise desses resumos permitiu entender que há três abordagens principais que envolvem o tema da regularização fundiária urbana⁶ (Figura 1).

A abordagem da “Formação e situação dos assentamentos informais”, ausente somente na biblioteca do Ministério das Cidades, se refere geralmente as formações e/ou condições de moradia de áreas com informalidade fundiária e/ou urbanística. Podem ser encontrados análises que consideram o processo de formação de uma dada área informal, a consolidação desses assentamentos, os conflitos pela posse da terra, as representações sobre esses espaços e as percepções dos moradores acerca de suas histórias, do assentamento e da cidade, a situação da moradia e a insegurança da posse, abarcando seja estudos locais seja pesquisas mais amplas de uma região ou país. Em termos metodológicos, a maioria dessas pesquisas se constitui como qualitativa ao analisar principalmente informações de documentos de instituições governamentais e comunitárias, entrevistas, jornais, fotografias, descrições da área e dados secundários, sobretudo quando se tratam de estudos locais sobre determinado assentamento informal ou da cidade de forma geral.

As pesquisas que têm caráter quantitativo, trabalhando com informações estatísticas, abordam frequentemente espaços mais amplos como regiões ou países. São trabalhos que dialogam principalmente com ideias referentes ao direito à moradia e à cidade e moradia digna, revelando sobretudo as situações sociais, econômicas, habitacionais e jurídicas dos moradores desses assentamentos, assim como suas práticas de luta pela regularização

3 Devido à importância dessa instituição na formulação de políticas e legislação urbanas nacionais.

4 Por ser uma organização não governamental na qual atuam e debatem diversos especialistas em âmbito nacional e internacional acerca de temas sobre a cidade.

5 Através da Plataforma Sucupira da CAPES houve a busca no item “Cursos avaliados e reconhecidos” utilizando os dados quantitativos por nota, onde se investigou as universidades com cursos de pós-graduação que poderiam abordar o tema da regularização fundiária urbana (Administração, Antropologia, Arquitetura e urbanismo, Ciência Política, Direito, Economia, Geografia, História, Interdisciplinar, Planejamento urbano e regional e Sociologia) e que obtém notas nesses cursos de 6 e 7 no Brasil e no Norte, respectivamente. Assim, iniciamos o levantamento bibliográfico em instituições sob melhores avaliações nesses cursos que poderiam abordar o tema da regularização fundiária urbana de interesse social. Definidas as universidades melhores avaliadas no Brasil (USP) e no Norte (UFPA), segundo a própria regionalização feita na Plataforma Sucupira, buscamos nas plataformas digitais de teses e dissertações dessas instituições as obras que tratavam sobre a regularização.

6 Essas três abordagens dialogam entre si na literatura, embora cada uma represente a predominância de uma delas nas discussões principais. De qualquer forma, estão separadas aqui para visualizar as perspectivas que envolvem essa temática da regularização fundiária urbana.

fundiária e por melhores condições de vida nas cidades. A partir da análise da situação de informalidade fundiária, há obras que propõem políticas públicas e ações da sociedade civil para a regularização.

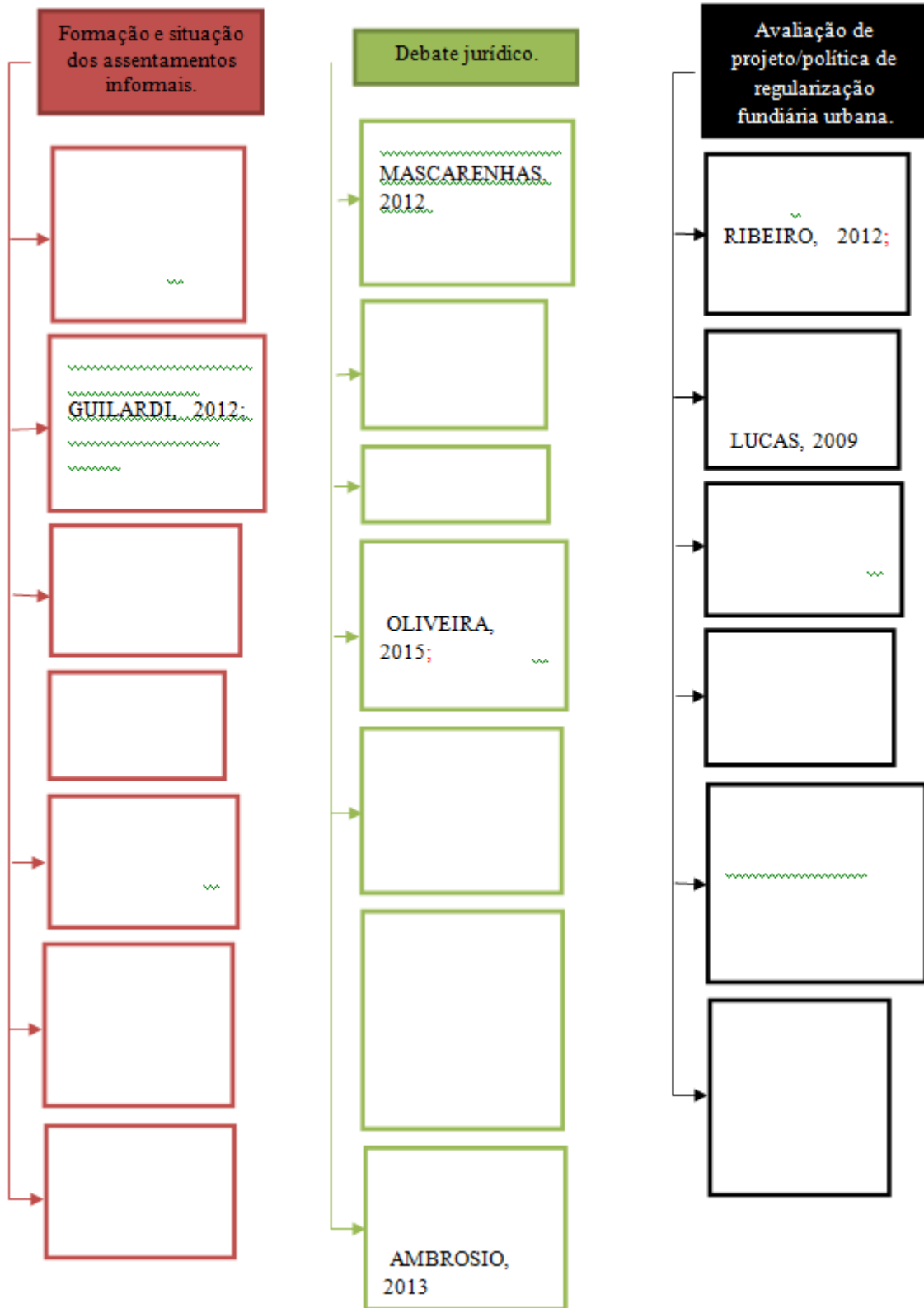
Outra abordagem é o “Debate jurídico” que, de maneira geral, esclarece as condições legais para a regularização fundiária urbana, apontando os instrumentos jurídicos, os contextos em que podem ser aplicados, as possibilidades de ações de diferentes agentes sociais (governos, associações de moradores, companhias de habitação, cartórios etc.) e as atribuições dos mesmos em processos de regularização. Fundamentalmente são pesquisas que se utilizam de argumentos jurídicos, esclarecendo seus conceitos e suas estratégias de uso, tanto de casos específicos quanto amplos, embasados em leis nacionais e municipais, tais como a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e os Planos Diretores Municipais.

Tratam dos instrumentos jurídicos pelo processo de sua formulação, pela divulgação de seu conteúdo, por suas condições legais, por análises teóricas e epistemológicas ou de suas aplicações, bem como avaliações dos instrumentos jurídicos e efeitos nas cidades. Pode haver também exames de situações de informalidade dos assentamentos, mas elas são secundárias já que o foco está na dimensão legal dessa abordagem. As metodologias, em sua maioria, apontam um caráter qualitativo em análises da literatura e das documentações oficiais referentes à legislação brasileira, às decisões judiciais e às políticas públicas, embora também sejam encontrados estudos principalmente locais que analisam informações advindas de entrevistas, dados secundários e jornais impressos.

Por fim, a abordagem da “Avaliação de política/projeto de regularização fundiária urbana”, que reúne análises sobre as ações e políticas de instituições, públicas ou privadas, que se propõem à implementação da regularização em determinados locais ou no país. São encontrados trabalhos que abordam a formulação da política pública, o debate com questões ambientais, os modelos teóricos de análise dessa política social, as alternativas de intervenções, a participação dos moradores na formulação, planejamento e execução do projeto e as análises das intervenções de regularização. Portanto, abordam análises de instituições, de políticas ou projetos públicos e de alterações nas condições sociais dos moradores e da cidade. Geralmente são fundamentados em debates jurídicos, sociais, econômicos e políticos da literatura. Frequentemente há estudos de casos que levantam e analisam entrevistas, dados secundários, documentos oficiais ou de organizações sociais e discussões com a literatura, prevalecendo pesquisas qualitativas quando tratam de um projeto de regularização em determinada área ou como política municipal, mesmo que sejam encontrados dados e exames quantitativos de maneira secundária. A pesquisa quantitativa pode ser identificada nas tentativas de modelagem do assentamento informal visando sistematizar a situação da área para a intervenção, bem como na criação de modelos de avaliação das políticas públicas.

Quanto aos estudos que abordam um local ou município, é possível notar limitações nas análises das implicações da política de regularização, principalmente não levando em conta as consequências na multiplicidade da vida dos sujeitos que foram afetados. Um exemplo é Carvalho (2014) que procura identificar avanços e dificuldades na prática de regularização no município de São Paulo por meio da análise comparativa dos impactos nas condições de inserção urbana dos moradores de assentamentos informais depois da implementação de três programas, através de dados estatísticos desses espaços (porcentagens de responsáveis

do domicílio nas categorias mulheres, menores de 21 anos, analfabetos e média de anos de estudo; além do rendimento médio e da infraestrutura de saneamento) segundo os censos de 2000 e 2010 do IBGE.



Outro exemplo é Trindade (2015) que ao tentar mostrar a experiência de regularização fundiária de interesse social no bairro do Jurunas, na área metropolitana de Belém, também aborda esse espaço demonstrando estatísticas sobre conservação das moradias e o perfil socioeconômico dos moradores após a entrega de títulos de posse (Concessão de Uso Especial para fins de Moradia).

Ambos são pesquisas representativas de estudos que, embora demonstrem históricos das legislações e das políticas urbanas de regularização, resultados em números de títulos entregues e dados estatísticos dos assentamentos alvos de intervenções, não alcançam os sujeitos ou os moradores desses espaços, nem mesmo para discutir suas opiniões sobre as implicações do processo de regularização ou ainda em relação às mudanças nas condições sociais de suas vidas. Nesse sentido, deixam de considerar os sujeitos que foram alvos das intervenções públicas que cotidianamente vivem as consequências das intervenções do governo em seus espaços.

Até pesquisas como de Lima (2010), que propôs o exame do rebatimento na vida dos moradores do Projeto de Regularização Fundiária no bairro da Terra Firme (também na metrópole Belém) e considerou as opiniões dos moradores, o fez somente levando em conta as opiniões desses sujeitos no domínio de suas avaliações sobre a regularização e outras intervenções públicas que estavam ocorrendo nesse espaço. Mas julgamentos sobre o projeto talvez não sejam suficientes para entender o “rebatimento na vida” deles já que esta é múltipla e precisa ser abordada em sua multiplicidade.

Ocorre que, tal como esclarece Fernandes (2013), não há um estudo sistemático e abrangente que analise as experiências de Reurb no Brasil, somente estudos pontuais e comparativos em certos casos. Porém, mesmo sem essa visão geral, ele conseguiu perceber dois paradigmas da política de regularização fundiária urbana ao comparar as experiências nacionais do Peru e do Brasil.

Paradigmas da regularização fundiária urbana

O paradigma da formalização ou escrituração representa as políticas de regularização de terras urbanas que privilegiam a legalização em grande escala de posses de lotes individuais enquanto estratégia de desenvolvimento (principalmente econômico), tanto das áreas urbanas quanto da região ou do país, para impulsionar o investimento privado em habitação, facilitar o crédito oficial e a dinâmica de mercado e reduzir, conseqüentemente, a pobreza (FERNANDES, 2013).

Sob a influência, sobretudo das ideias do Hernando de Soto, tal abordagem propõe que a redução das barreiras legais e institucionais para a apropriação e transferência de recursos econômicos nas condições de informalidade pode reduzir a pobreza e o subdesenvolvimento e, simultaneamente, impulsionar o desenvolvimento econômico ao integrar os pobres urbanos e suas posses informais ao mercado. São essas concepções as hegemônicas internacionalmente, inclusive sendo apoiadas por agências bilaterais e multilaterais de desenvolvimento, a exemplo do Banco Mundial. Nos países, enquanto políticas nacionais de legalização em grande escala, houve mudanças nas ordens jurídicas, juntamente com a criação de instituições centralizadas e grandes esforços em levantamentos de dados, mapeamentos e cadastros das cidades (FERNANDES, 2006; 2013).

Por se preocupar somente com as escrituras formais individuais, as políticas públicas urbanas que seguem esse paradigma não levam em conta o contexto social, suas relações

de propriedade, outras formas de direito de propriedade como as coletivas, de uso, restritos e temporários, e nem mesmo as rendas da terra urbana. Além disso, não visam garantir proteções sociais, bem-estar e bens públicos (FERNANDES, 2013).

Fernandes (2013) mostra que pesquisas empíricas nas cidades latino-americanas demonstram que a formalização não representa um acesso significativo ao crédito formal, pois esse último está mais ligado à situação de emprego dos moradores do que à escritura que pouco é exigida. Do mesmo modo, a formalização não é uma condição crucial ao investimento na habitação e, igualmente, não há comprovações da causalidade entre essas políticas e a redução da pobreza.

Outro paradigma é chamado de regularização socioespacial integrada por tentar criar a segurança jurídica da posse somada às tentativas de melhorar as áreas informais com a modernização de serviços, criação de empregos e estruturas de apoio comunitário; mantendo a população originária sobretudo de baixa renda. Assim, o sentido da regularização se torna mais amplo ao transcender a dimensão fundiária, pois há atenção também às questões de infraestrutura e serviços, organização dos lotes e condição organizativa e de renda dos habitantes (FERNANDES, 2006; 2013). É nesse sentido que a regularização fundiária urbana se redefine com a ideia da integração socioespacial, seja enquanto uma característica de política pública já implementada pelas experiências brasileiras de uma forma geral (FERNANDES, 2013), seja como objetivo ainda a ser incorporado à política social brasileira (GONÇALVES, 2009).

Nessa abordagem de regularização fundiária mais ampla, a propriedade legalizada pode se caracterizar também pela função social e a moradia como condição da dignidade humana, direito humano e até direito fundamental, motivada pela concepção de direito social à moradia adequada promovida, por exemplo, pelo Programa da ONU para o Direito à Moradia Adequada. Sob esse raciocínio, a política de regularização de assentamentos informais está inserida nos objetivos de combate à desigualdade social ou à assimetria de formalidade fundiária nas cidades, tanto concedendo títulos de propriedade ou concessão de uso quanto mitigando as condições de produção dos assentamentos informais, necessitando, portanto, estar integrada com outras políticas públicas que proporcionem a integração socioespacial desses locais e seus moradores aos outros territórios (PÓLIS, 2002; SCHEID, 2005).

Segundo Fernandes (2006; 2013), as experiências no Brasil sob esse tipo de paradigma resultaram no baixo registro das escrituras e pequeno número de assentamentos informais que obtiveram intervenção pública, sendo os programas em favelas ou ocupações mais sistemáticos e consistentes do que em loteamentos. Levando em conta somente essas tentativas de regularização de favelas, conforme o mesmo autor, houve frequentemente um descompasso entre os objetivos e os instrumentos adotados, avançando mais nas instalações de infraestruturas e prestação de serviços do que a legalização fundiária das áreas.

Considerando, portanto, esses dois paradigmas, podemos perceber que ambos possuem a ideia da inserção ou integração dos assentamentos urbanos informais e seus moradores de baixa renda. Um que visa inserir tais sujeitos e seus recursos econômicos ao mercado e regulações formais do Estado, e o outro que objetiva a integração socioespacial às condições dignas e oportunidades geradas pela constituição da cidade. Assim, possuem projetos de espaço urbano distintos, utilizando o mesmo objetivo de regularização.

Semelhanças e diferenças que também parecem presentes se compararmos a primeira e a segunda regulamentação nacional sobre a Reurb, no qual a primeira se referiu à regularização fundiária como um

[...]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 (BRASIL, 2009, p.22).

E a segunda e atual legislação nacional como “[...] abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (BRASIL, 2017, p. 14).

Elas, em suas concepções, possuem sentidos diferentes quanto ao sentido da integração, sendo a primeira preocupada em garantir o direito social à moradia, o desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo mais próxima do paradigma da regularização socioespacial integrada, enquanto a segunda se preocupa com o ordenamento territorial urbano, se aproximando do paradigma da formalização (SOUSA, 2017; FILHO, 2018).

Distinções nas perspectivas da legislação no Brasil e nas formas de abordar a Reurb presentes na literatura que não permite uma visão geral e única sobre a regularização no espaço urbano. Mas, como ocorre esse debate sob a proposta alternativa de urbanização formulada por Harvey?

DIREITO À CIDADE DE DAVID HARVEY: UM HORIZONTE PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Do direito à cidade privado ao democrático

A urbanização enquanto processo histórico, segundo Harvey (2012), foi um fenômeno de classe pela qual as cidades emergiram da concentração social e geográfica do produto excedente, persistindo no capitalismo com estreita conexão com esse modo de produção que precisa produzir excedente para obter mais-valia, utilizada, por sua vez, para reinvestir visando ampliar a mais-valia e, assim, sucessivamente. Esse reinvestimento contínuo resulta na expansão da produção de excedente que é controlado principalmente por reduzido grupo de agentes sociais que consegue acumular capitais e mais-valia.

A urbanização tem absorvido capitais excedentes, resolvendo parte do problema da sobreacumulação capitalista que ganha atualmente dimensões globais sob condições de novas instituições e arranjos financeiros que permitem organizar e sustentar o crédito para que as cidades absorvam os excedentes, gerem mais-valia e organizem a acumulação, tal como ocorreu com as transformações urbanas em Paris no século XIX e Nova Iorque no século XX. Com um novo sistema de governança, claramente sob ideias neoliberais, integrando o Estado aos interesses corporativos, houve uma disposição para que o excedente através do aparato estatal favorecesse o capital corporativo, bem como as elites econômicas e políticas, nas mudanças ocorridas nos espaços urbanos em diversas cidades do mundo (HARVEY, 2012).

Transformações urbanas somente possíveis com violência, que geralmente atinge os mais pobres, gerando conflitos e descolando grupos de pessoas nas cidades, que torna a acumulação capitalista e o desenvolvimento urbano característicos do que Harvey (2012) chama de acumulação por despossessão, controlada por grupos sociais reduzidos que detêm os capitais excedentes e o direito à cidade já que utilizam os excedentes produzidos pela sociedade nas reestruturações das cidades, a partir e para seus interesses privados e individuais.

Além de alterações nas estruturas das cidades cada vez mais fragmentadas socialmente, a produção das cidades sob acumulação por despossessão está provocando mudanças nos estilos de vida urbana, no qual a qualidade de vida e a própria cidade se tornam mercadoria, baseadas numa ética neoliberal que intensifica o individualismo possessivo e a defesa dos valores de propriedade, e, ao mesmo tempo, desvaloriza as formas de ação coletiva como meio de socialização (HARVEY, 2012).

Em contraposto a esse estilo de urbanização via acumulação por despossessão, esse autor propõe a ideia de direito à cidade em que o processo urbano muda através do poder coletivo de moldar o processo de urbanização, ou seja, estabelecendo controles democráticos sobre as produções e utilizações dos excedentes que constituem as cidades, possíveis somente se os próprios Estados forem submetidos aos controles democráticos. Assim, o direito comum prevaleceria sobre o individual no comando da conexão entre a urbanização e a utilização do produto excedente, permitindo ao coletivo social mais liberdade de construir e reconstruir seu espaço urbano e, simultaneamente, a si mesmo (HARVEY, 2012).

Regularização fundiária e democratização do direito à cidade

Levando em conta que a perspectiva de democratização do direito à cidade de Harvey (2012) sugere uma nova relação entre Estado, corporações e pobres urbanos, em contraponto à governança neoliberal das cidades; qualquer política pública e suas regulamentações deveriam privilegiar tanto a ideia de controles democráticos do excedente quanto à de direito comum nas intervenções urbanas.

Assim, é possível interpretar duas ideias quanto à política de regularização fundiária urbana, uma em relação à política pública que, por controlar e direcionar o excedente, pode ser formulado, implementado e avaliado democraticamente pela participação deliberativa sobretudo dos moradores afetados. A outra é referente à propriedade com uma conotação mais coletiva, na qual a regularização seria um processo que alterasse não só o tipo de posse do ponto de vista jurídico, permitindo o acesso mais democrático à terra e à moradia nas cidades, mas também criasse condições de socialização dos sujeitos pela propriedade por seus interesses coletivos ao invés de individuais.

Ocorre que o autor parece propor uma mudança urbana que não se resume à cidade, se aproxima de uma alternativa de sociedade em suas dimensões de política, economia, estilo de vida e até de pensamento, pois um modelo democrático de produção e controle do excedente exige, talvez, outra interpretação e projeto de sociedade que não seja a de mercado tal como está se constituindo, conforme ele próprio mostra na ideia de revolução urbana com sentido amplo anunciado por Lefebvre (HARVEY, 2012).

Portanto, há dificuldades para estabelecer utopias numa política de regularização fundiária urbana de natureza curativa que necessita estar inserida num conjunto de políticas urbanas

amplas que enfrentem a situação de informalidade nas cidades e evite a produção de mais assentamentos informais e, então, pressupõe que a ideia de direito à cidade orientasse as ações do Estado ou do governo e não só um setor da política social. Além disso, nesse modelo de governança neoliberal que privilegia interesses privados e a propriedade privada, dificilmente essa política pública seria orientada por ideias de controles democráticos e direito comum ou coletivo, ainda mais num sentido de mudança tão ampla da sociedade de Harvey (2012), que, mesmo sendo utilizado em retóricas, onde apareceriam categorias gerais como democracia e coletividade, poderiam ser apropriados em sentidos diversos por diferentes instituições, inclusive contrários às concepções desse autor.

Enquanto utopia e possibilidade, a democratização do direito à cidade pode ser referência a literatura que trata da regularização fundiária urbana, mas como instrumento analítico ou dado concreto isso não é possível, porque o autor trata da dimensão ampla da sociedade e do urbano, pelo qual uma política urbana específica não alcança. Nesse sentido que as três abordagens da literatura que encontramos poderiam abordar esse sentido de direito à cidade, comparando geralmente as informações obtidas dos assentamentos informais, da dinâmica jurídica e das políticas públicas com um possível cenário ideal de espaço urbano democrático e coletivo conforme Harvey (2012) formula.

Um exemplo é a análise feita por Fernandes (2013) que, na comparação entre os paradigmas da formalização e da regularização integrada socioespacial integrada, é possível perceber que esse último se aproxima mais da utopia da democratização do direito à cidade, ao tentar construir políticas urbanas em conjunto com a da regularização, orientadas também por ideias como o direito à moradia digna e a função social da propriedade, tal como discorria a primeira regulamentação sobre a Reurb (Lei Federal nº 11.977/2009), diferente da segunda (Lei Federal nº 13.465/2017). Todavia, mesmo que tivesse nos objetivos tais termos que se aproximavam da visão de Harvey (2012), não significa que necessariamente as políticas municipais e federais conseguiram regularizar assentamentos urbanos sob controles democráticos ou direitos comuns, ou que foram capazes de diminuir a expressiva situação de informalidade das cidades brasileiras, ou ainda se não impulsionaram o controle de terras e moradias urbanas por interesses privados para acumulação por despossessão.

De qualquer forma, é um horizonte passível de construção pela sua falta de receituário sobre o que fazer para alcançar a democracia no direito à cidade, sendo uma alternativa de entendimento e projeto de sociedade frente à urbanização da acumulação via despossessão. Nesse sentido de contraponto e utopia, é interessante se considerarmos que a regularização fundiária urbana também pode ser interpretada e requerida em processos democráticos, garantindo segurança de posse sobretudo aos sujeitos com riscos de espoliação, como geralmente é a situação das populações de baixa renda.

CONCLUSÕES

No Brasil, há a construção de uma literatura que trata do tema da regularização fundiária urbana provavelmente porque ela é um dos principais instrumentos da política urbana, voltada a um dos mais graves problemas das cidades brasileiras, qual seja a informalidade da terra e da moradia de assentamentos urbanos e suas condições de precariedade habitacional. Tais obras apresentam debates em torno desse tema com diferentes perspectivas, com distintas referências de interpretação e projeto de espaço urbano.

Parte dessa literatura, de forma geral, aborda a regularização frequentemente destacando a formação e consolidação dos assentamentos informais, os debates envolvendo a legislação e as próprias análises sobre as políticas públicas de regularização, não de forma isolada, mas prevalecendo uma dessas três abordagens nas obras, que ora tratam de assentamentos urbanos específicos ou municípios, ora de regiões ou países. Mesmo nessas três abordagens principais é recorrente o levantamento de assuntos diversos com uma diversidade de referências que perpassam os âmbitos de debates políticos, econômicos, sociais, jurídicos e ambientais, prevalecendo estudos e argumentos qualitativos segundo os autores.

Ocorre que o tema da regularização fundiária urbana ainda não foi objeto de um estudo sistemático que tenha analisado as experiências brasileiras de regularização nas cidades. Todavia, isso não significa a inexistência de análises amplas desse assunto no Brasil, a exemplo de Fernandes (2013) que conseguiu identificar dois paradigmas de políticas nacionais de regularização fundiária urbana ao comparar os casos brasileiro e peruano, respectivamente chamados de regularização socioespacial integrada e formalização ou titulação.

Um ponto de vista possível somente como horizonte ou utopia para pensar a regularização em assentamentos informais urbanos é o de democratização do direito à cidade de Harvey (2012). Referência teórica que, ao entender a urbanização como absorvedora e produtora de capitais excedentes controlados por corporações e seus interesses privados, propõe controles democráticos sobre os excedentes que constituem as cidades, de maneira a prevalecer o direito comum no espaço urbano e evitar a acumulação por despossessão da governança neoliberal que caracteriza o capitalismo hoje. Assim, o autor levanta como dimensão de mudança a própria sociedade e o urbano para o alcance desse sentido de direito à cidade.

Como a regularização fundiária urbana geralmente é uma política social específica de um conjunto da política urbana, tratada por um Estado orientado cada vez mais a favorecer interesses de mercado e privados, seria muito difícil abordar o direito à cidade entendido por Harvey (2012) como categoria analítica ou processo social concreto; porque tal tema não alcança o âmbito amplo de mudança que esse autor propõe pensar, a não ser que fosse parte de uma política urbana ampla radical visando interesses coletivos e democracia.

De qualquer forma, enquanto utopia que faz contraponto à acumulação por despossessão que caracteriza hoje as mudanças nas cidades do mundo, ela é interessante para o debates e considerarmos que a política de regularização pode ter mais controles democráticos com a participação deliberativa dos moradores afetados no seu estudo, formulação, implementação e avaliação e, também, se levarmos em conta a propriedade por meio de interesses coletivos, tanto para democratizar o acesso à terra e à moradia no espaço urbano, quanto para ser instrumento de interações coletivas entre os agentes e grupos sociais interessados, privilegiando sempre o direito coletivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Edivania S. *Marchas e contramarchas na luta pela moradia na Terra Firme (1979-1994)*. Dissertação (Mestrado em História Social da Amazônia) – Programa de Pós-Graduação em História Social da Amazônia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

AMBROSIO, Rafael P. *Acesso à terra e informalidade: Vila Progresso e o aluguel de chão*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ANDRADE, Rutte T. C. Informalidade urbana: representações sociais da mídia sobre a informalidade habitacional na cidade da praia. *EuropeanScientificJournal*, Açoures, Portugal, Vol.2. p.553-462, 2014.

ÁVILA, Paulo C.; FERREIRA, Frederico P. M. A insegurança da posse do solo urbano em Minas Gerais. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, Paraná, Vol.8, n.2, p.197-210, 2016.

BAZOLLI, João A. A tímida aplicação do Estatuto da Cidade como ferramenta para a regularização fundiária urbana. *Revista ESMAT*, Palmas, Vol.4, n.4, p.157-178, 2016.

BIENENSTEIN, Regina. Redesenho urbanístico e regularização fundiária: algumas reflexões. *Revista de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, São Paulo, Vol.13, p.26-43, 2003.

BOEIRA, Sergio L. et al. Estatuto da Cidade: aspectos epistemológicos, sociopolíticos e jurídicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Vol. 43, n.3, p. 695-713, 2009.

BELÉM. Resolução nº 10/2013. Diário Oficial do Município de Belém. Belém, PA.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Diário Oficial da União. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 9 de dezembro de 2018.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Diário Oficial da União. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm>. Acesso em: 10 de dezembro de 2018.

BRASIL. *Regularização fundiária plena: referências conceituais*. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos. Brasília, 2007.

BRASIL. *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos. Brasília, 2010.

CARVALHO, Elza M. B. de. *Avanços e impasses das políticas de regularização de favelas, conjuntos habitacionais e loteamentos no Município de São Paulo*. 272f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CHARLET, Ronaldo B. *Uso e controle da força policial: ações de reintegração de posse urbana na Região Metropolitana de Belém (1990-2002)*. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

CRESWELL, John W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 25-47.

FERNANDES, Edésio. *Regularização de Assentamentos Informais na América Latina*. Cambridge, MA, EUA: Lincoln Institute, 2013.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ROLNIK et al., Raquel. *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. p.29-51.

FILHO, Paulo S. F. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, vol.10, n.3, p.1449-1482, 2018.

GOMES, Ana M. I. dos S.; STEINBERGER, Marília. Democracia participativa na regularização fundiária urbana: o projeto Lomba do Pinheiro, Porto Alegre. *Sociologias*, Porto Alegre, Vol. 18, n.41, p.292-319, 2016.

GONÇALVES, Rafael S. Repensar a regularização fundiária como política de integração. *Estudos Avançados*, v.23, n.66, p.237-250, 2009.

GUILARDI, Flávio H. *O lugar dos pobres na cidade de Campinas-SP: questões a partir da urbanização da ocupação do Parque Oziel, Jardim Monte Cristo e Gleba B*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

HARVEY, David. O direito à cidade. *Lutas sociais*, São Paulo, n.29, p.73-89, 2012.

LEITÃO, Geronimo et al. Urbis: a luta pelo acesso a moradia na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: a vila Getúlio Cabral. *Boletín Sapiens Research*, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Vol. 2, n.2, p.58-64, 2012.

LIMA, Elizabeth S. R. de. *Projeto de regularização fundiária no bairro da Terra Firme: reflexões sobre os limites da intervenção para a efetivação do direito à cidade*. 121f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

LUCAS, Renata P. *O código florestal em meio urbano: implicações da aplicação da Lei n. 7.803/89 na regularização de assentamentos irregulares em grandes cidades*.160f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MARICATO, E. A terra é um nó na sociedade brasileira... Também nas cidades. *Cultura Vozes*, v.6, n.93, p. 7-22, 1999.

MARZARI, Kowalski et al. Realidade sociopolítica, ambiental e de saúde de famílias pertencentes a uma comunidade vulnerável. *Ciência e Saúde*, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Vol.18, n.1, p.77-85, 2013.

MASCARENHAS, Marisa P. *Projeto de lei de responsabilidade territorial urbana: a construção de um referencial normativo comum entorno do parcelamento do solo urbano e da regularização fundiária sustentável*. 291f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Biblioteca*. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/index/palavra/Regulariza%C3%A7%C3%A3o+fundi%C3%A1ria>>. Acesso em: 14 de jun. 2018.

MOREIRA, Tomas A et al. Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Vol.49, n.4, p.847-869, 2015.

NASCIMENTO, José R. C. do. *História e Cidade: Compondo lugar de moradias na ocupação “Che Guevara” Percursos pela História, Memória e Antropologia*. 113f. Dissertação (Mestrado em História) – Pós-Graduação em História Social da Amazônia, Belém, 2008.

NASCIMENTO, Mariana C. G. *Regularização fundiária urbana de interesse social no direito brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013

OLIVEIRA, Everson C. N. *A política urbana na legislação federal face ao conceito de justiça social territorial*. 94 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

PÓLIS, Instituto. *Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar*. São Paulo: Gráfica Peres, 2002.

PÓLIS, Instituto. *Biblioteca*. Disponível em: <<http://polis.org.br/biblioteca/busca/?key=Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundi%C3%A1ria&tipo&area=democracia-e-participacao#038;tipo&area=democracia-e-participacao#tab-series-e-livros>>. Acesso em: 20 de jun. 2018.

RIBEIRO, Fabiana V. *A luta pelo acesso da segurança da posse à política de regularização fundiária de interesse social em São Paulo*. 349f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SANTOS Jr. Orlando A. dos S. et al. *O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade*. Rio de Janeiro: FASE, 2009.

SAULE Jr., Nelson; CARDOSO, Patrícia de M. C. *A exigibilidade do direito à moradia: a experiência de Teresina*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

SAULE Jr., Nelson; CARDOSO, Patrícia de M. C. *Direito à moradia no Brasil: violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SCHEID, Cintia Maria. O Direito à Moradia e à Regularização Fundiária nos Assentamentos Urbanos Informais. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito*, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Vol.4, n.7, p. 221-250, 2005.

SOUSA, Daniel M. M. Regularização fundiária no governo Temer: notas sobre a Lei nº. 13.465/2017. *Revista Culturas Jurídicas*, Rio de Janeiro, vol.4, n.8, 443-450, 2017.

TRINDADE, Márcio M. de S. *A regularização fundiária de interesse social em Belém: a experiência do bairro do Jurunas*. 116f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

UFPA. *Repositório institucional*. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/simple-search?query=Regulariza%C3%A7%C3%A3o+fundi%C3%A1ria+urbana>. Acesso em 06 de jul. de 2018.