

# O GOLPE

Brasilia, 29 de Novembro de 2016



Foto: Juliano Soares

# E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO  
CURSO DE ARQUITETURA E URBANISMO

**O GOLPE E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO**

**Tulio Colombo Corrêa**

Trabalho Final de Graduação 2  
apresentado como requisito para  
obtenção do título de bacharel em  
Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: Karine Gonçalves Carneiro

Ouro Preto, dezembro de 2018



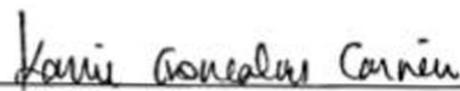
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
Universidade Federal de Ouro Preto  
Escola de Minas  
Departamento de Arquitetura e Urbanismo



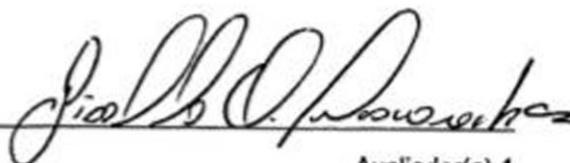
### ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 13 de Dezembro de 2018, reuniu-se a banca examinadora do trabalho apresentado como Trabalho de Conclusão do Curso Arquitetura e Urbanismo da Escola de Minas da UFOP, intitulado: **O GOLPE E A PRODUÇÃO DE ESPAÇO**, do aluno(a) **TÚLIO COLOMBO CORREA**.

Compuseram a banca os professores(as) **KARINE GONÇALVES CARNEIRO** (Orientadora), **GISELE OLIVEIRA MASCARENHAS** (Avaliadora 1) e **NATACHA SILVA ARAÚJO RENA** (Avaliador 2). Após a exposição oral, o(a) candidato(a) foi argüido(a) pelos componentes da banca que reuniram-se reservadamente, e decidiram, para aprovação, com a nota 10.



Orientador(a)



Avaliador(a) 1



Avaliador(a) 2

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho conclui um ciclo em minha vida. Ciclo de experiências, (in)certezas e afetos. Durante sete anos me debrucei sobre um processo de descoberta pessoal, que acabou tendo como guia uma observação atenta à produção de diferentes espaços e espacialidades.

Agradeço minha Mãe (Sandra) e meu Pai (Itamar), por me colocarem no mundo e me permitirem, de braços abertos, voar, mas com a certeza de que tenho um ninho para voltar quando preciso. Vocês me ofereceram o mundo, e eu aceitei!

Agradeço às minhas professoras e professores (amigas e amigos) que, mesmo em um cenário de destruição da universidade pública, resistem na construção crítica de um conhecimento científico que some ao saber popular. Em especial agradeço minha Amiga/orientadora, Karine, por ter me aconselhado, sorrido comigo, e me dado a honra da oportunidade de fechar esse ciclo dividindo um trabalho com ela.

Aos meus Amigos de sempre, de Sorocaba, por manterem em mim a certeza de que é possível estar perto mesmo tão distante, e que tem gente que está desde sempre, e é para sempre. Aos meus preciosos amigos de turma que me mantiveram firme e forte ao longo desse curso, e me deram coragem para construir meus caminhos. Tenho vocês para a vida!

Ao meu companheiro, David, pelas conversas inspiradoras, pelas trocas, por se propor a me ajudar a caminhar sempre além e pelo sorriso largo que carrego ao seu lado.

Ao meu amado Queerlombo, que me constituiu de fato como ser coletivo. Pessoas que brotaram em minha vida e criaram raízes tão belas, que me ajudaram a florescer. Fui atravessado das mais diversas formas, e não conseguiria mesmo se quisesse, citar todas as pessoas. Tão pouco poderei detalhar os processos que escapam completamente à minha escrita, mas que se mantêm vivos no meu olhar. Agradeço então à Ouro Preto pelas amizades que me mostraram histórias e saberes que resistiram até hoje para que, de alguma forma, eu possa estar aqui lutando ao lado de pessoas incríveis por justiça!

Escrevo este trabalho em um momento de muitos temores... de uma necessidade essencial de nos juntarmos. A única certeza que tenho é que o afeto é de fato, revolucionário.

## **LISTA DE FIGURAS**

|                        |           |
|------------------------|-----------|
| <b>Figura 1.....</b>   | <b>9</b>  |
| <b>Figura 2 .....</b>  | <b>16</b> |
| <b>Figura 3 .....</b>  | <b>39</b> |
| <b>Figura 4 .....</b>  | <b>40</b> |
| <b>Figura 5 .....</b>  | <b>44</b> |
| <b>Figura 6 .....</b>  | <b>45</b> |
| <b>Figura 7 .....</b>  | <b>46</b> |
| <b>Figura 8 .....</b>  | <b>46</b> |
| <b>Figura 9 .....</b>  | <b>47</b> |
| <b>Figura 10 .....</b> | <b>48</b> |
| <b>Figura 11 .....</b> | <b>49</b> |
| <b>Figura 12 .....</b> | <b>50</b> |
| <b>Figura 13 .....</b> | <b>51</b> |
| <b>Figura 14 .....</b> | <b>53</b> |

# SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| <b>1. INTRODUÇÃO</b> .....   | 5  |
| <b>2. GOLPE</b> .....  | 7  |
| <b>2.1. O Golpe aos olhos da “mídia”</b> .....   | 8  |
| <b>2.1.1. De 2013 a 2014</b> .....   | 11 |
| <b>2.1.2. De 2015 a 2016</b> .....   | 17 |
| <b>2.2. Perspectiva acadêmico-científica</b> .....   | 22 |
| <b>3. ESTADO E LEGISLAÇÃO</b> .....  | 30 |
| <b>3.1. Percorrendo as leis e estruturas</b> .....   | 31 |
| <b>3.2. Regularização fundiária: terras urbanas</b> .....  | 33 |
| <b>3.2.1. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das cidades)</b> .....  | 35 |
| <b>3.2.2. Lei 11.977, de 7 de julho de 2009</b> .....  | 41 |
| <b>3.2.2.1. Regularização fundiária urbana social e específica (Reurb-S e Reurb-E) e a legitimação fundiária</b> ..... | 53 |
| <b>3.2.3. Considerações e entendimentos sobre a lei 13.465/2017.</b> .....   | 58 |
| <b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....   | 63 |
| <b>5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....   | 67 |

## **RESUMO**

O Golpe jurídico-midiático, essencialmente político, construído há tempos e cujo início se dá em 2016 sob a máscara de um *impeachment*, consolidou uma prática neoliberal para o estado brasileiro. Essa prática resvalou e continua resvalando na ordenação socioespacial do território através de leis e normativas, que aprofundam as desigualdades e as disputas socioeconômicas das cidades brasileiras. Esse é um exercício interpretativo sobre produção do espaço urbano brasileiro contemporâneo, a partir de uma leitura conjuntural que se constrói na análise das alterações em legislações a nível federal, e mapeamentos da história recente em revistas, periódicos e livros específicos sobre o tema. Todo o trabalho se dá através da metodologia cartográfica onde a imersão é essencial para discorrer sobre o assunto.

Palavras-chave: Golpe, Espaço, Lei, Urbano.

## **ABSTRACT**

The Brazilian Coup, mediatic, juridical and essentially political, built years ago and settled in 2016 under the mask of an impeachment process, secured a neoliberal background for the Brazilian State. This background has been interfered on the sociospatial ordination of territory through laws and conventions, which deepened inequalities and the socioeconomic disputes of the Brazilian cities. This is an interpretative exercise to understand the production of the contemporary Brazilian urban space, starting from the political scenery, which has had the base for the analysis built upon the changes in the federal legislation and, a cartographic research about recent history on magazines, newspapers and specific themed books. All the work has been done based on a cartographic method, that necessarily implies an immersion for writing about any subject.

Key-word: Coup, Space, Law, Urban.

# 1. INTRODUÇÃO

O cenário brasileiro atual vem se construindo a partir de uma política socioeconômica cada vez mais calcada em práticas neoliberais e deve ser entendido a partir de atravessamentos de diversas escalas, passando pela escala local até níveis globais. Desses atravessamentos, aqueles que são responsáveis pela produção dos espaços das cidades brasileiras delineiam o foco principal deste trabalho.

Escolher a conjuntura brasileira como recorte histórico significa pensar sobre as formas como o Golpe de 2016 foi construído, previamente, e como tem continuidade até o presente. Ou seja, o Golpe iniciado em 2016, ainda está em andamento. Neste sentido, as cidades, além de outras instâncias políticas e processos sociais, são também palco de disputas essenciais na luta pela conquista de direitos, pela sobrevivência, pela resistência ao que está imposto e por construções sociais justas.

Tendo esses processos em vista, a intenção deste trabalho é rastrear - de maneira crítica - reflexos do Golpe na produção do espaço nas cidades brasileiras. Buscarei também fortalecer uma narrativa na produção do conhecimento científico que denuncie desigualdades, e caminhe na direção contrária da constatação feita por Jessé Souza (2016, p. 21): “hoje cabe à ciência o papel mais importante na justificação do privilégio injusto”.

Debruço-me sobre esse trabalho por entender a importância de uma abordagem da Arquitetura e Urbanismo que busque auxiliar, criticamente, leituras e ações relativas à conjuntura tendo em vista suas reverberações nos espaços das cidades. Como cidadão e *sujeito* na construção da história do presente – desde minha entrada no ambiente acadêmico tenho participado do movimento estudantil, trabalhado em projetos de extensão, mergulhado em ações sobre como trazer ensino, pesquisa e a extensão ao campo de lutas populares –, escolho aqui um lado para me colocar, e esse é o lado dos movimentos sociais, do poder popular, da crítica, das pessoas estrategicamente colocadas em situação de não privilégios.

Por tratar do Brasil, país do hemisfério sul, parte da América Latina, há uma tentativa de construir esse trabalho, majoritariamente, em diálogos com escritoras e escritores que trabalhem perspectivas a partir desse lugar. As fontes e referências escolhidas, por ser um assunto que ainda está se construindo, são sites, revistas e meios

que se atualizam constantemente, atrelados a livros que, tendo sido publicados após o início do Golpe – marcado pelo *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff – me auxiliaram a explicar o plano de fundo sobre o qual os processos relacionados à produção dos espaços das cidades estão se desenrolando.

O método norteador da pesquisa foi o cartográfico, que se pauta, dentre outras diretrizes, na imersão do pesquisador no campo. Neste sentido, como cidadão brasileiro, e por ter estado presente em diversas mobilizações sociais, estou mergulhado nesse assunto. Seria impossível construir esse trabalho me abstendo da prática cotidiana e de posicionamentos políticos,

O termo “cartografia” utiliza especificidades da geografia para criar relações de diferença entre “territórios” e dar conta de um “espaço”. Assim, “Cartografia” é um termo que faz referência à ideia de “mapa”, contrapondo à topologia quantitativa, que caracteriza o terreno de forma estática e extensa, uma outra de cunho dinâmico, que procura capturar intensidades, ou seja, disponível ao registro do acompanhamento das transformações decorridas no terreno percorrido e à implicação do sujeito percebido no mundo cartografado. (FONSECA e KIRST, 2003, p.92)

Para levar adiante o trabalho, no segundo capítulo construí um apanhado de informações que me indicaram o que aconteceu no processo de construção do golpe até o ano de 2016. O objetivo desta exploração foi o de buscar subsídios para analisar posicionamentos e relações dos atores e instituições envolvidos neste processo. Para isso utilizei revistas de grande circulação, autores como Jessé Souza, e coletâneas de textos da editora Boitempo. A partir de David Harvey busquei a contextualização mais ampla das questões que serão levantadas, na intenção de trazer os fatos para reflexões acerca do neoliberalismo e suas consequências territorializadas no Golpe.

No terceiro capítulo, descrevi as leituras e caminhos que fiz para chegar à lei 13.465 de 11 de julho de 2017 – lei que reformula e requalifica as normas de regularização fundiária no Brasil – como objeto de análise principal, comparando-a com as regulamentações anteriores a partir de um posicionamento crítico. Para isso, contei com a contribuição de autoras como Raquel Rolnik, Ermínia Maricato e também com os textos da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, além de documentos do ministério público. O objetivo foi o de encaminhar a análise a partir de um olhar calcado no cenário político explicitado pelo Golpe.

## 2. GOLPE

*"Não estamos alegres, é certo,  
Mas também por que razão haveríamos de  
ficar tristes?  
O mar da história é agitado  
As ameaças e as guerras, haveremos de  
atravessá-las,  
Rompê-las ao meio,  
Cortando-as como uma quilha corta  
as ondas."  
(MAIAKOVSKI, 1927)<sup>1</sup>*

Neste capítulo trarei alguns argumentos para entender a conjuntura do país no que diz respeito ao Golpe iniciado no ano de 2016 que foi qualificado, como irei demonstrar, como um golpe jurídico-midiático. O “crime”, cometido pela então presidenta da República em 2016, Dilma Vana Rousseff, embasado, segundo o veredicto, no art. 85 da constituição federal (CF) (BRASIL, 1988) que dispõe sobre quais são os “crimes de responsabilidade” que podem acometer um presidente brasileiro, levaria ao processo de *Impeachment*, previsto na Lei nº 1079, de 10 de abril de 1950 (BRASIL, 1950), caso de fato a presidenta tivesse atentado à lei orçamentária por meio das chamadas “pedaladas fiscais”<sup>2</sup>, como colocado em seu julgamento.

Chamamos de Golpe a partir dessa situação, pois, inclusive para o Ministério Público Federal em uma investigação prévia, a prática fiscal realizada pela presidenta, e também realizada por presidentes que a precederam não configura crime e nem operação de crédito<sup>3</sup>. Resumindo, *Impeachment* sem crime de responsabilidade, é Golpe. O que reforça a compreensão desse processo está relacionado também ao programa de “governo”<sup>4</sup> imposto, após a deposição da presidenta Dilma Rousseff, que não foi aquele eleito por 54 milhões de pessoas.

---

<sup>1</sup> Trecho do poema citado por Dilma em seu último discurso antes de sair do cargo.

<sup>2</sup> Pedalada fiscal é um termo que se refere a operações orçamentárias realizadas pelo Tesouro Nacional, não previstas na legislação, que consistem em atrasar o repasse de verba a bancos públicos e privados com a intenção de aliviar a situação fiscal do governo em um determinado mês ou ano, apresentando melhores indicadores econômicos ao mercado financeiro e aos especialistas em contas públicas.

<sup>3</sup> “O Ministério Público Federal concluiu que a “pedalada” fiscal envolvendo o Plano Safra, um dos motivos que baseiam o pedido de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff no Senado, não é operação de crédito, nem crime.”

<sup>4</sup> A forma de grafia entre aspas e com letra minúscula será utilizada neste trabalho já que este governo não é considerado legítimo.

Também proponho como elemento importante trazer o entendimento de que esse golpe é neoliberal, racista, machista, elitista e LGBTfóbico. As explicações sobre esses adjetivos atravessarão as reflexões escritas ao longo deste capítulo.

Para ampliar a noção desse Golpe e entender a qualificação dele como jurídico-midiático, dividirei este capítulo em dois momentos: o primeiro momento será destinado a uma análise crítica da “mídia”<sup>5</sup> brasileira, em um recorte temporal atual, sob os aspectos conjunturais da política brasileira; o segundo momento terá seu cerne em uma literatura acadêmico-científica, buscando referências para reiterar a narrativa – necessária – do Golpe.

## 2.1 – O GOLPE AOS OLHOS DA “MÍDIA”

A intenção deste subcapítulo é mostrar como a “mídia” construiu suas narrativas desde 2013, uma época extremamente necessária para pensarmos a trajetória das lutas e dos movimentos insurgentes até os tempos de hoje. Discutirei ao longo do trabalho os anos de 2014 que retratam as eleições, de 2015 com os preparativos para o golpe, e o de 2016 com a efetivação do impedimento da presidenta.

A partir de uma leitura crítica da revista VEJA, pretendo contrapor os argumentos e situá-los politicamente, utilizando a revista Carta Capital e outros autores. Tratarei de utilizar dois grandes meios de comunicação, com linhas antagônicas, em conjunto com autores que falaram sobre a parte midiática desse processo golpista, no intuito de descrever de que forma a narrativa do *impeachment* cruzou com a do Golpe, reiterando ainda mais as rixas sociais no país.

O título deste subcapítulo sugere uma “mídia” com “m” minúsculo. Coloco desta forma, para enfatizar a pequenez profissional – se consideramos sua forma de comprometimento com as populações vulnerabilizadas e invisibilizadas do país – com que a grande “mídia” faz seu trabalho. Exemplos desse jornalismo são matérias que constroem discursos de ódio como a capa da revista Veja do dia vinte e um de setembro de 2016 que, com o rosto de Lula e a chamada “Prenda-me se for capaz”, copiou a capa da revista norte-americana *Newsweek* de 2011 a qual trazia o rosto de Muamar Gadaffi,

---

<sup>5</sup> “Para fins de afirmar o posicionamento deste trabalho, trago como sinônimo dessa “mídia”, entre aspas e com “m” minúsculo, a “mídia” hegemônica, a “mídia” corporativa e a grande “mídia”.

ex-governador da Líbia, aparentemente ensanguentado, para falar sobre seu linchamento e morte. Um editorial da Revista Fórum (2016) trouxe argumentos do professor Reginaldo Nasser acerca dessa comparação:

Quem lincha e/ou induz ao linchamento tem nome bem preciso: fascista. Quem é conivente com isso idem”, afirma. “No caso de Gadaffi havia guerra civil e se tratava de um ditador sanguinário que matou e torturou milhares de pessoas. Claro, não há nada que justifique o linchamento que deve ser execrado, sob quaisquer circunstâncias. Portanto, esse lixo está propondo linchamento de Lula. Ficaré por isso mesmo? (REVISTA FÓRUM, 2016)

**Figura 1 Capas das revistas Veja (2016) e Newsweek (2011)**



**Fonte: Revista Fórum (2016)**

Já ao referenciar as informações dadas pela revista Carta Capital, ou outros meios de informação, usarei a grafia “Mídia”, com “m” maiúsculo, para enfatizar plataformas independentes desse país que lutam por espaço e por conseguir construir narrativas apagadas pela “mídia” corporativa e hegemônica. Como exemplo dessa postura em busca de outra narrativa – e que ainda tem que vencer os obstáculos criados pelas *fakenews*<sup>6</sup>, cito a forma como a “Mídia” tratou do caso do assassinato da vereadora do Rio De Janeiro, Marielle Franco, no ano de 2018. A partir do envolvimento de membros do Movimento Brasil Livre (MBL), notícias falsas sobre ela viralizaram na internet e a

---

<sup>6</sup> “O que faz com que uma notícia falsa tenha um grande poder de viralização é justamente esse apelo exagerado à sensação - o sensacionalismo” -, explica a professora de jornalismo e fundadora do *Filtro Fact-checking*. De acordo com a especialista, as notícias que são fabricadas para se tornarem virais geralmente lidam com temas que despertam emoções: surpresa, raiva, revolta, medo, alegria, ódio.” (ALMEIDA,2018)

“Mídia” contrapôs com dados e argumentos as falsas notícias. Desse modo, ela tem produzido um espaço que vem se configurando como, além de um espaço de contra-informação, um espaço de busca por justiça.

A análise que será realizada baseia-se, ainda, no argumento de que não há, de modo algum, neutralidade em trabalhos de cunho científico e acadêmico e, muito menos, nas informações e nos discursos produzidos pela imprensa. Em uma guerra de narrativas na qual a “mídia” – hegemônica – implementa, por exemplo, um discurso que classifica, num país como o Brasil que possui um déficit habitacional de 6 milhões e 355 mil<sup>7</sup> moradias, ações dos movimentos sociais como “invasão”, deixa claro de que lado está. Certamente, não está do lado da “Mídia” que se utiliza do termo “ocupação” para o mesmo fim. Deste modo, a primeira corrobora com as narrativas do mercado imobiliário e a segunda com os movimentos sociais. A informação tem lado, e isso é fundamental para entendermos a formação da opinião pública.

Nessa perspectiva acerca da construção de um discurso, Mauro Lopes (2016, p.123) traz um paralelo imprescindível para entendermos os conflitos que explicitarei mais à frente neste trabalho:

Em 1964 e nos anos seguintes, jornais e emissoras de TV e rádio referiam-se ao golpe militar como “revolução”, “movimento”, ou “restauração democrática” e negavam a existência de um golpe. Agora, dizem *impeachment*. Negar o golpe é essencial para a construção simbólica dos golpistas, o que levou a um episódio exemplar. (LOPES, 2016)

O caráter oligarca das grandes redes de comunicação brasileira reitera a construção de informações por e para interesses de grupos específicos e poderosos no Brasil. “Os Marinho (Organizações Globo), os Civita (Grupo Abril/ *Veja*), os Frias (Grupo Folha) e os Mesquita (Grupo Estado) ” (LOPES, 2016, p.120) configuram os principais meios de comunicação do país, ou seja, milhões de pessoas estão sujeitas à produção de conteúdo e acesso à informação via capital privado. Essa rede de comunicação, assim como qualquer empresa, tem interesses próprios. Esses grupos, juntos a outros menores, porém não menos potentes (*Istoé* e rede Bandeirantes), “colocaram em movimento uma máquina de propaganda incontrastável, sob o nome de “imprensa”, para criar opinião e atmosfera para o golpe de Estado, contra o governo de Dilma Rousseff [...]” (LOPES, 2016, p.120).

---

<sup>7</sup> Dados da fundação João Pinheiro, disponibilizados no dia 11 de abril de 2018.

Ressaltando esse ponto sobre a concentração de poder na mão da grande “mídia” e sua influência na opinião pública,

[...] desde meados do século passado, os principais grupos de “mídia” reivindicam a representação da opinião pública em detrimento dos canais institucionais da democracia representativa, como partidos, governos e Congresso. Isso porque a imprensa tem o papel de mediar a comunicação, fazer a ponte entre o público e as instâncias de debate político.” Com um problema, ressalta: “Ao mesmo tempo que fazem essa mediação, esses grupos são atores políticos, defensores de seus próprios interesses e dos de seus financiadores. Em nenhum lugar do mundo a “mídia” pode se colocar como porta-voz da opinião pública. Menos ainda no Brasil, marcado pela forte concentração dos meios de comunicação, um oligopólio de interesses muito particulares. (MARTINS apud. LIMA, 2013)

É necessário também destacar aqui que, para fins de pesquisa e consulta, não há arquivo público acessível com edições da revista VEJA anteriores a 2016. Há apenas um vídeo com as capas corridas desde 1968 até meados de 2013. Para ter acesso a 2014 e 2015, é necessário pagar pela assinatura da revista. Já a Carta Capital tem todas as suas edições disponíveis *online*.

### **2.1.1. DE 2013 A 2014**

Tomo como o início da análise o ano de 2013, com o intuito de entender em que medida as manifestações que ocorreram nas ruas de diversas cidades do país – conhecido como o “levante de 2013” ou “junho de 2013” – trouxeram elementos variados para a composição de narrativas sociais distintas ao golpe. Já o ano de 2014 irá evidenciar alguns impactos dessas narrativas nas eleições presidenciais.

Para começar a tratar de 2013, a “mídia” evidenciou para seus leitores que as manifestações ocorriam para que se retomasse no país, a “honestidade”, transparência, eficiência dos políticos e das autoridades em todos os níveis e partidos. Eles exigiram, principalmente, o fim da corrupção” (VEJA, 2013). Ou seja, há uma crítica ao governo e não ao sistema, a alguns “jogadores” e não ao “jogo”.

A consequência imediata desta posição foi o achatamento das pautas e propostas historicamente construídas por movimentos sociais no país. Luta por moradia, reforma política, reforma agrária, desigualdade social, luta anticapitalista, entre tantas outras, foram reduzidas a uma pauta única: o fim da corrupção.

Sob o lema “O gigante acordou”, reforçou-se o apagamento dos esforços daqueles que empreendiam – e ainda empreendem – diversas lutas históricas, como se a

insatisfação e a contestação estivessem nascendo ali. Entretanto, o povo preto pobre, a população periférica, as mulheres e a população LGBTQ+<sup>8</sup> sempre estiveram no campo de batalha da conquista de direitos. Essa postura do “gigante” fica clara no trecho da reportagem de Otávio Cabral para a revista Veja:

O que as ruas brasileiras abrigaram na semana passada, foram multidões de libertários independentes não ideológicos cansados de corrupção e de descaso. Por isso a perplexidade e a raiva surda dos esquerdistas de manual no poder do Brasil. Esqueçamos os vândalos e os anarquistas, gente que não estava lutando por um governo melhor [...] A revolução verdadeira foi a que começou a ser feita pelos brasileiros que foram às ruas protestar por estarem sendo mal governados. (CABRAL, 2013)

Nesta perspectiva, criava-se uma “voz das ruas” representada pelo “povo indignado” que, por sua vez, se contrapunha aos “vândalos, anarquistas, gente que não estava lutando por um governo melhor”, conforme explicitado na citação. Nesse sentido, Murilo Cleto (2016) nos ajuda a perceber que a nova realidade das ruas criada pela narrativa hegemônica: “eram aqueles que fugiam desse padrão: apartidários, pacíficos, contra a corrupção, e apolíticos” (CLETO, 2016, p. 44). Já este último adjetivo é justificado através do argumento de que “o modelo representativo acabou por delegar a políticos profissionais as decisões sobre a vida dos cidadãos” (CLETO, 2016, p. 44). Esse sentimento de falta de pertencimento à política, descrito por Murilo Cleto, aliou-se ao discurso colocado como “apolítico” da “mídia”, colocando em cheque as esquerdas partidárias.

O distanciamento que se pretendeu criar com estes enquadramentos se deu também através da desqualificação, pois o significado do “rótulo” foi construído de maneira negativa. Exemplo disto é a categorização da “esquerda apartidária” como *Black Blocks*. Para a “mídia”, em matéria da Veja, os *Black Blocks* simplesmente “assimilaram apenas o subproduto desse ideário [anarquia]: a improvisação, a baderna, e a tolerância para com certos crimes. Tudo aquilo que o Brasil está louco para se livrar”. (MEGALE; ARAGÃO, 2013)

Esse discurso que enquadrou e discriminou uma parte dos sujeitos nesses processos, partindo da “mídia” hegemônica, também se tornou um elemento de

---

<sup>8</sup>Alguns movimentos que ilustram essas lutas são: o jornal “O Lâmpião da Esquina”, fundado em 1978; o Grupo Gay da Bahia fundado em 1980; a luta dos negros desde a escravidão até hoje que resultaram em uma série de movimentos espalhados por todo o país; a luta das mulheres pela legalização do aborto e contra a violência doméstica. Essas são apenas algumas pautas de grupos que lutam cotidianamente pelo direito de existir e, por vezes, revolucionar processos estruturais do sistema capitalista.

criminalização desses atores, pois os *Black Blocks* foram descritos como “principalmente moradores de periferia” (MEGALE; ARAGÃO, 2013), o que significa dar cor e classe a esse grupo considerado um dos mais perigosos das ruas.

Todos esses processos vinculados às narrativas hegemônicas buscaram formatar um clamor popular que legitimasse essa narrativa. A partir de então, a voz das ruas passou a ser conceituada – higienizada – de acordo com os padrões morais e éticos dos donos da informação. O “povo”, para os leitores de “mídias” como a revista *Veja*, foi construído com o rosto e a postura que os afastava dos “esquerdistas” e da “baderna” e os aproximava do cidadão brasileiro, indignado e apolítico (no singular e no masculino), “o cidadão de bem”. É o que Jessé Souza (2016) comenta:

Começava a criação estética e moral do movimento antigoverno federal capitaneado pela grande imprensa: os ritos passaram a ser cantar o hino nacional, vestir camisa da seleção, ter a cara pintada e usar a bandeira nacional. Mudaram não apenas as bandeiras iniciais do movimento, mas também o público que as apoiava. Em vés de jovens e estudantes, tínhamos agora famílias de classe média com perfil de renda alta. (SOUZA, 2016, p. 91)

As críticas levantadas ao governo continuaram e as manifestações que, em seu embrião, tinham uma potência e a intenção de levantar novos processos de organização – e de fato geraram alguns novos formatos de participação e controle social (assembleias populares horizontais, ocupação de espaços públicos, dentre outros) – passaram a ser arma também para deslegitimar o governo da então Presidenta e para dar legitimidade a um discurso anticorrupção. Mais à frente, esse cenário acabou também por dar suporte à operação Lava-Jato e seus operadores.

A partir do caos social bradado pela “mídia”, a sugestão dada pelo governo Dilma, naquela ocasião, foi a de propor um plebiscito, como descrito em uma matéria denominada “o golpe da consulta popular” (VEJA, 2013). Com a manchete, a revista deixa claro seu posicionamento.

Dentro dessa lógica discursiva sobre corrupção, dialogando com o tom de ameaça da “mídia” corporativa, a presidente Dilma, de maneira frustrada, propôs o plebiscito e também se colocou como *front* no combate anticorrupção. Segundo Jessé de Souza (2016), a então presidenta posicionou-se a partir da aceitação do discurso hegemônico sobre o tema e à mercê de um processo que ela não tinha mais controle.

O reforço da narrativa que venho buscando mostrar, também teve o Supremo Tribunal Federal (STF) como lugar. Quando, ainda em 2013, o caso do mensalão<sup>9</sup> tinha relevância no cenário político e midiático, segundo a revista *Veja*, o STF ao julgar condenados os réus<sup>10</sup>: “mostrou que estava disposto a devolver aos cidadãos de bem a confiança no poder judiciário”. (PEREIRA, 2013)

Entretanto, para a *Carta Capital*, a forma de interpretar a ação do STF marcava uma outra perspectiva: “Mas é possível tirar daí uma lição. Pressionar o Supremo Tribunal Federal, como fez a “mídia” [sobre o caso do mensalão], pode ser o começo de um processo capaz de criar instabilidade jurídica.” (DIAS, 2013)

O entendimento sobre a parcialidade da “mídia” e esse contexto até então descrito, é reforçado por Jessé Souza (2016) ao falar sobre o “Partido do dinheiro”:

O novo contra-ataque do “partido do dinheiro”, a grande “mídia”, não tardou a acontecer – agora com o aprendizado oriundo do mensalão: não dá pra derrubar o governo sem construir um arremedo de “base social” para o golpe. A nova tática implicava o ataque sistemático sem qualquer pausa ao governo e ao que ele representava. (SOUZA, 2016, p. 54)

Até este momento, busquei mostrar, muito embora de modo geral, o contexto midiático frente à construção de narrativas relacionadas à situação política do Brasil, em 2013. Neste sentido, os principais pontos destacados foram: a construção de uma oposição entre homens de bem e vândalos/ baderneiros/ *black blocks*; o achatamento dos descontentamentos a partir da construção de uma pauta única vinculada à corrupção, e a construção de uma voz “popular” que embasasse as intenções das elites por trás desse processo todo.

Já em 2014, o que sucedeu foi uma série de críticas diretas ao governo, em ano de eleições, com inúmeras capas publicadas ao longo do ano com os rostos dos opositores estampados, pela grande “mídia”, como objetivo de acusar a gestão vigente daquela época e propor desenhos de alternativas convenientes a esta “mídia” hegemônica na corrida pela presidência. A edição do dia dois de abril de 2014 da revista *Veja*, por exemplo, trouxe uma chamada especial para dizer que o governo Dilma era ruim para o mercado financeiro: “por que quando a Dilma cai, o mercado sobe”. Essa comparação posicionou

---

<sup>9</sup> Aqui, me refiro ao “mensalão” que acusava o PT, que teve início das denúncias em 2005.

<sup>10</sup> Os réus eram muitos, mas para fins de desmoralizar o governo a “mídia” tratou mais de grandes nomes do PT: José Dirceu (ex-ministro da casa civil do governo Lula), José Genuíno (ex-presidente do PT) e Delúbio Soares (ex-tesoureiro do PT).

o governo como a causa da insatisfação do mercado, o que foi ressaltado pela fala de Ricardo Corrêa, diretor da Ativa Corretora: “sem a intervenção política do governo, a Petrobrás e a Eletrobrás, são investimentos de enorme potencial”. (BONIN; GASPAR apud. CORRÊA, 2014).

Na mesma matéria, é possível ainda identificar novas pistas de argumentos, utilizados até hoje pela classe média, que ressaltam posicionamentos que visam deslegitimar a política externa brasileira tais como “Vai pra cuba” (sic) ou “Isso aqui virou Venezuela” (sic), quando se referem aos, até 2014, 12 anos de governos petistas, nos comparando com países que adotavam políticas mais estatizantes. Neste mesmo sentido de deslegitimação das políticas petistas, em abril de 2014 a revista Veja resalta: “Ela [Dilma] perdeu apoio popular e força para barrar, no congresso, iniciativas capazes de desgastá-la.” (VEJA, 2014).

A revista agia como se estivessem noticiando uma novela, como será mostrado adiante, expondo intrigas e afastando esses problemas do cotidiano da população, transformando-nos em espectadores. Do mesmo modo, anunciaram uma desavença entre Dilma e Lula sobre a sucessão da candidatura, como se o PT estivesse rachado e isso ameaçasse o projeto de poder do partido.

Para exemplificar o caráter “novelístico” ou sensacionalista da cobertura dos fatos por esta vertente da mídia, no dia vinte e nove de outubro 2014, logo após o primeiro turno nas eleições, a capa dessa edição estampou Dilma e Lula nos mesmos moldes que outra capa do dia 08 de agosto de 2012 que trazia uma intriga entre personagens da Novela “Avenida Brasil” (Novela com altíssima audiência):

**Figura 2** capa da *Veja* (2016) e capa da *Veja* (2012)



A corrida presidencial do ano de 2014, da forma como as narrativas ocorreram por parte da “mídia” corporativa, teve como elemento a acirrada crítica ao governo petista, principalmente no que diz respeito a sua política econômica, pautando suas análises em suportes voltados à política neoliberal, que eram justamente as qualidades apontadas nos candidatos opositores. A aposta da “mídia”, na candidata Marina Silva, da Rede, e no candidato Aécio Neves, do PSDB, ressaltou isso.

Em setembro de 2014, uma das matérias da revista *Veja* dizia: “Marina defendeu independência operacional ao BC” (BARROS; ZALIS, 2014). Na mesma edição, a revista procurou ainda colocar o candidato Aécio Neves como outra alternativa, estampando uma edição de outubro com seu rosto e chamada: “O fator surpresa”, bradando as possibilidades, nas matérias, que o candidato teria vantagem de 2,8 milhões de votos sobre Dilma no segundo turno.

Por outro lado, logo após a confirmação dos resultados das eleições de 2014, a *Carta Capital*, denunciava na matéria “A democracia em Risco” (2014) o discurso preconceituoso e inverídico do PSDB e da “mídia” para deslegitimar as eleições. O partido, naquele momento pediu auditoria nos resultados das eleições e, via o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, buscou desqualificar o eleitorado de Dilma por serem compostos, basicamente, de pobres e nordestinos. Sobre as artimanhas para questionar os resultados, a revista disse que tudo isso era uma

mistura canhestra de preconceitos, invencionices jurídicas e péssima aritmética seria apenas cômica se não fosse trágica. Se não tivesse o apoio da mídia hegemônica conservadora e se não tivesse contraparte na ação de segmentos autoritários espalhados na sociedade e incrustada em nichos da máquina pública, em especial no Judiciário e no Ministério Público. (COIMBRA, 2014)

O que pude perceber ao longo do ano de 2014, com base no contexto exposto, foi que houve uma série de ataques e deslegitimações das políticas sociais para, em ano de eleições, atacar o governo e propor novas políticas que extinguissem o legado anterior e eliminassem esse quadro político nas eleições.

Neste sentido, o que busquei mostrar, por meio dos dois anos analisados, foi a construção de um discurso pela grande “mídia” que, de alguma maneira, procurava legitimar as decisões e operações políticas que se sucederam nos anos seguintes. Era necessário resguardar e justificar as manobras, em nome de um suposto “clamor popular”, onde a voz das ruas soasse cada vez mais conveniente sendo, na visão da “mídia” hegemônica, apolítica, apartidária e contra o governo.

### **2.1.2. DE 2015 A 2016**

Se nos anos de 2013 e 2014 ressaltar os processos de resignificação “das ruas”, já na primeira semana de 2015, a revista *Veja* lança críticas e enuncia desafios para o mandato da presidenta eleita: “Petrobras, corrupção, oposição e Lula. Os problemas são grandes” (CEOLIN, 2015). Nesta matéria, a revista especulava sobre acertos e proposições acerca das questões econômicas que poderiam solucionar os problemas do país. Com tais questões sempre em primeiro plano, o elogio trazido pela *Veja* esteve relacionado à nomeação, para ministro da Fazenda, de Joaquim Levy que, até aquele momento, trabalhava na gestão de ativos do banco Bradesco.

As indicações dadas para os desafios da gestão vão na direção da proposição de reformas e medidas de austeridade para evitar aquilo que era anunciado por Gustavo Franco (1993-1999), ex-presidente do Banco Central: “A sensação é que voltamos aos poucos ao ponto de partida. A hiperinflação ainda não está de volta, mas o fracasso econômico é evidente. Ele foi inteiramente produzido pelo governo” (CEOLIN apud. FRANCO, 2015). As nuances em torno da questão econômica vão dando a tônica das reais proposições na medida em que, ainda na mesma edição, pode-se identificar o seguinte posicionamento: “basta o governo deixar de ser o problema e se tornar parte das soluções para que os investidores readquiram a confiança necessária para fazer aqui suas apostas de longo prazo” (DALTRO; ALVARENGA, 2015). Ou seja, fica evidente o apontamento na direção de investimentos privados como ponto chave para a recuperação da economia.

Alguns meses depois, em março de 2015, a revista passou a falar sobre uma “crise de confiança” que estava afligindo a relação entre a população e as instituições brasileiras e trouxe como problema principal o rebaixamento da Petrobrás pela agência de classificação de risco Moody’s e imputou este fato como de responsabilidade direta do governo. Para solucionar tal risco, uma entrevista com o ex-presidente do Banco Central, Armínio Fraga (1999-2002), responsabilizava o grupo no poder pelo processo econômico da crise estabelecida (BARROS; PEREIRA, 2015).

Além disso, Fraga descreveu necessidades de mudanças para as políticas econômicas partindo, como visto anteriormente, da necessidade de se sujeitar a agências de especulação internacional: “É uma agenda extensa. Estou falando de fazer uma

reforma tributária, de destravar o investimento em infraestrutura, e de modificar o funcionamento do mercado de crédito, atacando a presença maciça dos bancos públicos” (FRAGA apud. BARROS; PEREIRA, 2015). Neste contexto, observo referências diretas à política de estado mínimo que veio a ser implantada após o Golpe de 2016.

Sobre esse processo de desqualificação dos quadros institucionais no intuito de desmoralizar o governo, a Carta Capital, trouxe uma reflexão importante para explicitar essas abordagens hegemônicas:

A depender das elites, a parte respeitável ou a parte reacionária e escravista, nossas instituições centrais estão todas sob crítica radical. A depender do povo, a tragédia não é tão clara em suas origens, mas saúde, educação etc. poderiam estar muito melhores. Para falar moderadamente. E as notícias infames e hiperpropagandeadas da roubalheira acrescentam uma pimenta passional ao quadro. (GOMES, 2015)

Fica claro que essa passionalização (estratégica) do quadro político, atrelada ao intuito de mobilização contra o governo, e na sombra de uma ideia político-econômica escrita nas entrelinhas, teve o intuito de confundir e provocar ódio. Isso é evidenciado ainda na mesma edição da Carta Capital quando Ciro Gomes diz que “sem remover essa bagunça malcheirosa do debate central, nossa inteligência coletiva continuará a se dissipar no ódio ou no encolhimento moral da militância progressista brasileira” (GOMES, 2015).

A partir da narrativa hegemônica e da “casa grande” brasileira, o dia quinze de março de 2015 produziu um dos primeiros grandes momentos da base construída para legitimar o Golpe. Refiro-me, aqui, do movimento “apartidário” intitulado “*Impeachment Já*”, apoiado pelo PSDB como indicado por Fernando Henrique Cardoso: “Tem de ficar claro que nós apoiamos, mas não somos promotores” (DIAS apud. CARDOSO, 2015); e organizado por grupos como o Movimento Brasil Livre (MBL), Vem pra rua, Revoltados online<sup>11</sup>. O papel destes grupos era claro e foi fundamental. Eles buscavam a justificativa “popular” para as manobras políticas futuras, como já demonstradas anteriormente.

Vale salientar aqui, novamente, o que a “mídia” hegemônica fez para intensificar essa cisão que neste momento, ano de 2015, estava cada vez mais intensa. Ela criou um cenário de apoteose e construiu uma imagem do “povo” a partir de “uma fração da classe

---

<sup>11</sup> DATA FOLHA, 2015.

média branca, bem-vestida e com alto nível de renda” (SOUZA, 2016). Dentro desse quadro, a produção das manifestações que justificavam o *impeachment* e, por consequência, a implementação de um novo plano de governo se dava da seguinte maneira, como escrito por Jessé Souza (2016):

Famílias com camisa do Brasil, e bandeira em punho expulsaram as bandeiras de partidos. A televisão explicava que as manifestações contra o governo eram espontâneas e apartidárias, enquanto as manifestações a favor do governo eram organizadas por militantes partidários. A mentira da “espontaneidade” se juntou à desqualificação dos partidos que possuem efetiva penetração popular. (SOUZA, 2016, p.125):

Em março de 2015 a revista *Veja*, na mesma linha de desqualificação já mencionada, trouxe cinco possibilidades de ação para que o governo agisse a respeito da conjuntura e da falta de popularidade constatada e potencializada pela revista. Foram elas: reforma radical, reforma ministerial, renúncia, resistência, *impeachment*. A “mídia” passou, portanto, a especular mudanças estruturais, passando por cima de quaisquer princípios legais para apurar tais opções.

Desses cinco cenários, dois são importantes para entender a chantagem colocada pela “mídia” hegemônica. O primeiro deles, a reforma radical, implicava em desfigurar todo o desenho do governo para colocar pessoas na equipe com “comprovada capacidade na sua área de atuação, engajadas no projeto suprapartidário de recolocar o Brasil nos eixos” (BARROS; PEREIRA, 2015). O segundo cenário foi o *impeachment*, sem fazer qualquer tipo de menção a crimes de responsabilidade, previsto na constituição federal. O *impeachment* foi delineado como possibilidade de saída de uma crise: “A tentação é grande, tanto de uma parcela considerável da população quanto de parte do congresso” (BARROS; PEREIRA, 2015).

O que se pode perceber, portanto, é que a partir do discurso da “mídia” hegemônica, foi gerada uma desconfiança generalizada nas instituições, dando ênfase, ainda, numa crise econômica mundial cujos efeitos foram potencializados no Brasil. Desse modo, foi criado um ambiente de culpabilização de um *modus operandi* de governo que até pouco tempo conseguia, mesmo flertando com o capital financeiro, construir políticas sociais de alto impacto.

Nesse momento, como dito por Vladimir Safatle (2015), para a Carta Capital, em uma crítica à produção da crise: “é necessário criar um ambiente melhor para os investimentos. O que significa, no senso comum atual, abrir as portas para um processo sem freios de intensificação do trabalho e redução dos salários” (SAFATLE, 2015).

Ao final do ano de 2015, a narrativa do *impeachment* ganhou força. Em outubro, a revista Veja lançou uma matéria com a seguinte narrativa: “com a popularidade no chão, a economia em frangalhos, acuada pelos tribunais e sem apoio do congresso, Dilma dificilmente conseguirá evitar a abertura de um processo de *impeachment*” (VEJA, 2015), claramente relacionando o *impeachment* a “acusações” que não aquelas previstas na legislação para tal processo.

Em novembro de 2015, Michel Temer e o PMDB lançaram o projeto “ponte para o futuro”, que será explicitado mais à frente no trabalho. Ao apresentar tal plano, a revista Veja diz que “o vice-presidente se prepara para a cada vez mais presente eventualidade de a titular ser afastada do poder. Ele conversa com políticos, juristas e empresários. Tem um plano para si e para o Brasil pós-Dilma.” (BONIN; PEREIRA, 2015). O plano então mostra uma preparação clara para um processo que teve seu início no dia 2 de dezembro de 2015.

Os meses que se sucederam foram de cada vez mais argumentos da grande “mídia” a fim de colocar o *impeachment* como saída plausível e, em êxtase, anunciou em um editorial com 24 páginas (VEJA, 2015), a entrega do processo feita pela professora Janaína Paschoal e o ex-ministro da justiça Miguel Reale Jr (2002).

Seguindo para dia dezessete de março de 2016, a votação do processo na câmara dos deputados teve caráter meramente político, opinativo e apelativo, vide argumentos usados na sessão, sem nenhum tipo de embasamento legal, bradando nomes de familiares, amigos e etc, como se estivéssemos assistindo a uma premiação do *big brother Brasil*. Mas neste caso, o prêmio seria o “fim da corrupção” e a eliminação da presidenta eleita tal como expresso no voto do então deputado federal Jair Bolsonaro (PSC-RJ), reiterando o objetivo político do processo e não de cumprimento da constituição:

Nesse dia de glória para o povo brasileiro, tem um nome que entrará para a história nessa data, pela forma como conduziu os trabalhos da Casa: parabéns presidente Eduardo Cunha. Perderam em 1964, perderam agora em 2016. Pela família e pela inocência das crianças em salas de aula que o PT nunca teve. Contra o comunismo, pela nossa liberdade. Pela memória do Col. Carlos Alberto Brilhante Ustra, o pavor de Dilma Rousseff, pelo exército de Caxias do Sul, pelas Forças Armadas, por um Brasil acima de tudo, por Deus acima de tudo, meu voto é sim!

O Senado decidiu pela abertura do processo golpista e no dia doze de maio de 2016 Dilma é afastada. Michel Temer passou, então, a ocupar o cargo de presidente, iniciando a implantação do projeto de desmonte do país. Suas primeiras decisões, segundo

Robson Bonin e Daniel Pereira (2016) foram: demitir todos os ministros de Dilma, diminuir ministérios e montar um pacote de privatização, e escalar aos ministérios Henrique Meirelles (Fazenda) e José Serra (Relações Exteriores) para atrair capital internacional. Isso claramente demonstra a execução de outro plano de governo, que não o eleito pelo povo brasileiro, que já vinha sendo construído há tempos como dito anteriormente. No dia 31 de agosto de 2016 Temer é empossado presidente da república do Brasil, pelo Senado.

Em meio a toda a espetacularização do processo promovida pela grande “mídia”, áudios grampeados são constantemente vazados alimentando os furos de reportagem nessas plataformas midiáticas. Dentre todos esses áudios vazados, um particularmente chamou a atenção, pois demonstrou a intenção por trás do processo do *impeachment*. A conversa entre o Senador Romero Jucá (PMDB-RR) e o empresário Sérgio machado, se estabeleceu dessa forma:

- Rapaz, a solução mais fácil era botar o Michel [Temer]. É um acordo, botar o Michel, num grande acordo nacional, sugere Machado.
- Com o Supremo, com tudo, afirma Jucá.
- Com tudo, aí parava tudo, anuncia Machado.
- É delimitava onde está, pronto, afirma o senador peemedebista (EL PAÍS, 2016)

O acordo do qual o *impeachment* fez parte, tinha como um de seus objetivos negociar espaço na política brasileira através da operação Lava-Jato que, como demonstrarei à frente, tem caráter político. Considero negociação de espaço, pois a operação e outras decisões jurídicas que a permeiam, permanecem até hoje (2018), mas apenas para um dos lados da política brasileira. Isso porque, Michel Temer tem acusações na Lava Jato sob investigação do Ministério Público<sup>12</sup>, como provas, mas continua a exercer seu cargo. Já a ex-presidenta Dilma sofreu o impedimento sem ter cometido crime algum, como já explicitado antes.

Por essas razões que considero o golpe como de caráter midiático, além de jurídico, uma vez que, como tratei acima, as narrativas criadas pela “mídia” hegemônica reforçaram – através da reiteração e produção do senso comum e de processos políticos

---

<sup>12</sup> Acusação em 2017 de organização criminosa e obstrução de Justiça, pelo ex-procurador geral (2013-2017) Rodrigo Janot.

no país – e ampliaram o alcance de um projeto neoliberal estabelecido como programa de “governo”.

## 2.2. PERSPECTIVA ACADÊMICO-CIENTÍFICA

Busquei analisar, nos itens anteriores, a conformação e influência da mídia no cenário do golpe. Argumentarei, nesse ponto, a partir da perspectiva de um golpe jurídico, não pelas vias processuais em si, mas pelo entendimento da institucionalização do golpe. Para isso, buscarei o aporte de acadêmicos em compilações de textos recentes e sites de análise política que tem se debruçado sobre as consequências e desdobramentos do Golpe.

Antes de dar seguimento a esta perspectiva, farei, entretanto, uma pequena retrospectiva histórica, a partir de um contexto específico da América Latina. Durante a ditadura de Pinochet no Chile, os chamados “Chicago boys” ensinados por Milton Friedman na Universidade de Chicago e financiados por John D. Rockefeller<sup>13</sup>, foram trazidos de volta para o Chile e escreveram um plano econômico intitulado “*El ladrillo*”. O plano advinha de fundamentações desenvolvimentistas, com intuito de destruir quaisquer perspectivas públicas e estatais:

El Plan Laboral terminó con antiguas conquistas sindicales como La negociación colectiva por rama de actividades e impuso el despido sin expresión de causa como derecho de los empleadores. En democracia ese artículo fuere emplazado por el despido "por necesidades de la empresa". (VILLARROEL, 2006)

É possível identificar, pela descrição acima, estratégias que colocavam, dentre outros aspectos, um fim aos direitos trabalhistas. O que gostaria de destacar, neste breve retorno histórico, é que tal política se perpetuou nos territórios da América Latina, abrindo as portas, em uma escala internacional, para a conjuntura que temos hoje. Mas, se naquela época, economistas trouxeram o livre mercado como política de governo, hoje quem se incumbiu dessa tarefa foram principalmente os juristas brasileiros.

Essa constatação é possível quando se nota que, ainda em 2009, o “Projeto Pontes: Construindo Pontes para a Aplicação da Lei no Brasil”, foi trazido para o Brasil caracterizando uma conferência sobre Crimes financeiros (*Illicit Financial Crimes*, como consta no documento citado abaixo) ministrada por agentes de inteligência dos EUA, na

---

<sup>13</sup> Ben-Bassat (ed.) (2002) *The Israeli Economy, 1985-1998*.

sede do Ministério Público do Rio de Janeiro, financiado pela Coordenação de Contraterrorismo do Departamento de Estado dos EUA, com o objetivo de treinar juristas, policiais e procuradores em relação à crimes financeiros e terrorismo. Podemos observar isso em um comunicado oficial datado de trinta de outubro de 2009, vazado pela organização *Wikileaks*<sup>14</sup>:

(U) A Conselheira Residente para Questões Legais desse posto [ing. *Post's Resident Legal Advisor (RLA)*] e o Ataché para Questões Legais [ing. *Legal Attach (LEGAT)*] acompanharam de perto o quadro do Projeto PONTES quando se desenvolvia a agenda da Conferência e a lista de participantes. Juízes e Procuradores Federais de cada um dos 26 estados do Brasil e de um Distrito Federal participaram e mais de 50 agentes de polícia federal (vindos de diferentes regiões do Brasil). Foi solicitada participação em nível dos estados, e 30 procuradores, juízes e policiais estaduais também participaram.

Esse panorama configurou uma intervenção direta das forças de inteligência dos EUA nas perspectivas jurídicas e institucionais no Brasil, enquadrando o “Projeto Pontes” (*Bridges Project*) como um ponto chave para “para consolidar o treinamento bilateral de aplicação da lei” (WIKILEAKS, 2009). A partir disso, entendo que as decisões e processos judiciais construídos pelos participantes dessa conferência, têm forte vínculo político a interesses externos. O que ilustra a falta de imparcialidade em decisões judiciais que se seguiram no país.

Acerca desses grupos treinados, é importante pontuar, mesmo que rapidamente, que os principais atores na operação Lava-Jato, Juiz Sérgio Moro e agentes da polícia Federal, foram treinados na conferência citada acima (como descrito no documento vazado pelo *Wikileaks*). Nesse sentido Luiz Nassif (2018) traz reflexões importantes acerca do golpe e essa operação reiterando o caráter jurídico-midiático do golpe e as intenções desse processo:

[...] a lava Jato procura definir a montagem de um novo centro de poder. Em sua opinião [Juiz Sérgio Moro], o inimigo a ser combatido é o sistema político tradicional, composto por partidos que estão no poder, o esquema empresarial que os suporta e o sistema jurídico convencional, suscetível de pressões. O novo poder será decorrente da parceria entre jovens juízes, procuradores, delegados – ou seja, eles próprios - com o que Moro define como “opinião pública esclarecida” – que vem a ser os grupos tradicionais de mídia. (NASSIF, 2018)

Ainda, para fins de entendimento das figuras jurídicas que compuseram o cenário, Marcelo Semer (2016) descreve questões que me esclarecem a fluidez da interpretação

---

<sup>14</sup> WIKILEAKS. EUA, 30 Out. 2009.

judicial. Ele traz as figuras do “Juiz liberal-positivista”, que apela para a “*neutralidade*” e a “*apolítica*” e, portanto, se consagra como supraconstitucional, bem como concebe o “Juiz neoliberal” que promove, através do seu protagonismo, o Estado penal; judicializa a política com um *by-pass* na lei “e, por intermédio do poder de cautela, faz-se um juiz supraconstitucional. Ambos os casos compuseram o processo do *impeachment*” (SEMER,2016, p.110).

Para construir uma perspectiva de legalidade ao golpe, o processo chamado de *impeachment*<sup>15</sup> seguiu todas as suas instâncias institucionais, embasado em uma série de conjecturas, “convicções”<sup>16</sup> e argumentos com a autoridade reforçada pelo saber jurídico. Esse processo, entretanto, ocorreu em meio a inúmeras incongruências e ilegalidades que foram apontadas também por juristas brasileiros<sup>17</sup>. Pode-se considerar que o ponto inicial deste caminho que conduziu ao *impeachment*, considerando a instância dos processos institucionais, foi o encaminhamento pelo, na época, presidente da câmara dos deputados Eduardo Cunha (2015-2016), do PMDB/ RJ.<sup>18</sup>

O processo, após tudo o que foi colocado nesse trabalho, teve caráter político. Para isso é necessário entender o condicionamento político do direito na sociedade ocidental que, segundo Jessé Souza (2016), se dá pela concepção de “direito formal”, em que “o conjunto de princípios, procedimentos e regras processuais tem a função de preservar a autonomia do que é jurídico por oposição, precisamente, ao que é político” (SOUZA, 2016, p.118). A importância de trazer esta questão à tona é o fato de que, na teoria, o “direito formal” traria uma suposta neutralidade nos processos para garantir “entraves contra a injustiça”.

Entretanto, ainda conforme Jessé de Souza (2016):

Nos tempos recentes não tivemos apenas a judicialização da política, mas, muito pior, a politização da justiça. A linha é fluida, mas o princípio é claro: sempre que houver predominância da política sobre o direito, este perde sua autonomia. Temos então um simulacro de direito e uma caricatura de justiça.

---

<sup>15</sup> Para esse subcapítulo, usarei esse termo entre aspas para me referir ao ponto inicial para que o Golpe se institucionalizasse, entendendo que o Golpe ainda continua e foi construído anteriormente.

<sup>16</sup> Em acusação ao ex-presidente Lula sobre o caso do triplex, após dizer que ele era o “comandante máximo do esquema de corrupção” o procurador Roberson Henrique Pozzobom afirmou: “Não temos como provar, mas temos convicção”.

<sup>17</sup> Manifesto pela Democracia, elaborado por um grupo de juristas e representantes do Ministério Público e entregue à Frente Parlamentar Mista em Defesa da Democracia, no dia 14 de abril de 2016.

<sup>18</sup> Atualmente condenado a 14 anos e 6 meses na operação Lava-Jato.

Foi precisamente isso que tivemos na operação Lava-Jato.<sup>19</sup> (SOUZA, 2016, p.118)

Ainda sobre o caráter político do julgamento, Marcelo Semer (2010) dispõe sobre episódios que antecederam, ou por assim dizer, construíram, o ato principal do Golpe, ou seja, o *impeachment*:

A falsa neutralidade se impõe em duas dimensões. Primeiro, pela seletividade. Nada foi tão efetivo, para o impacto político, do que a divulgação a contagotas, e fora de qualquer ordem, de delações e interceptações. A montagem do enredo só foi possível pela ausência absoluta de custódia das informações sigilosas. Vazamentos seletivos e sistêmicos permitiram a construção, com dados reais, mas sabidamente incompletos, da trama que mais se adequou à deposição. (SEMER, 2010, p. 110)

Outra reflexão importantíssima, que será o fio condutor para o próximo capítulo, diz respeito ao projeto político institucionalizado pelo presidente interino Michel Temer e sua equipe, respaldado pelo sistema jurídico-institucional do nosso país e planejado por processos de disputa que atravessam os âmbitos brasileiros, latino-americanos e globais, como demonstra Luis Felipe Miguel (2016):

O golpe político no Brasil foi desferido a jato. Mas sua preparação levou anos, com o trabalho de deslegitimação dos governos eleitos, levado a cabo pela “mídia”, pelos institutos privados destinados à disputa ideológica e pelos movimentos pretensamente “espontâneos”, mas que, como já comprovado, foram financiados e treinados por fundações estadunidenses.” (MIGUEL, 2016, p. 34)

Para compreender melhor as raízes desse plano, é necessário pensar sobre o caminho percorrido anteriormente até chegar ao cenário atual. O que se estabeleceu no Brasil, segundo Micheal Lowy (2016), a partir do governo Lula, foi uma Coalizão social-liberal, assim como em outros países na América Latina, “que não rompem com o Consenso de Washington<sup>20</sup> mas realizam várias medidas sociais progressistas” (LOWY, 2016, p. 174), em um trabalho político intenso de conciliação de classes para conseguir assegurar mudanças sociais estruturais em um país como o nosso.

O que se tem, a partir da construção desse consenso e a ascensão das políticas neoliberais, principalmente, com Margareth Thatcher e Ronald Reagan, é a produção de

---

<sup>19</sup> O que assistimos no Brasil, desde o encarceramento em massa da população preta e pobre, são julgamentos políticos, que atualmente extrapolam também para a classe política, ou seja, outro setor de disputa nas mais diversas lutas está sendo criminalizado, não só aqueles historicamente reprimidos, como os movimentos sociais, por exemplo.

<sup>20</sup> Documento baseado em artigo escrito pelo economista John Williamson que congrega medidas consideradas, por instituições sediadas na capital dos EUA (FMI, Banco Mundial, Departamento de Tesouros dos EUA), consensualmente necessárias para a recuperação das economias em desenvolvimento.

uma agenda que, como levantado por Leda Maria Paulani (2016), previa uma série de medidas para que os países em desenvolvimento pudessem “competir” no mercado internacional. Medidas essas que visavam a “desregulamentação da economia, a abertura financeira e comercial, a atração de investimentos estrangeiros diretos, liberalizar o câmbio e, finalmente, reduzir o tamanho do Estado” (PAULANI, 2016, p.70) para implantar uma prática austera de governo que comprime os gastos públicos, permanecendo com uma rígida disciplina fiscal e implantando um grande processo de privatização.

A política trazida pelos governos do PT se construiu a partir de um diálogo constante entre essa agenda neoliberal e a implementação de políticas sociais de alto impacto. Programas como Minha Casa Minha Vida, PROUni, FIES, foram medidas de altíssimo impacto social e econômico fortalecendo e ampliando os direitos sociais garantidos pela Constituição de 1988. Porém, essa combinação em princípio contraditória, entre políticas sociais e agenda liberal, só foi possível enquanto consequências internas dessas políticas que junto às exportações garantiram o aporte financeiro para sua implementação (PAULANI, 2016).

Em 2008, com a crise mundial<sup>21</sup> das *commodities*<sup>22</sup>, os países em desenvolvimento se viram no começo de um processo de impacto em suas economias e o modelo conciliatório que seguiam, até então eficiente, começou a colapsar uma vez que parte do subsídio, ligada à flutuação do mercado internacional, para as políticas sociais entrou em crise. Em 2014, após alguns anos lutando contra o efeito da crise de 2008, o Brasil fechou o ano com taxa de crescimento de 0,1% junto a políticas de austeridade, construindo um cenário perfeito para que todo o processo até então, fosse deslegitimado pela oposição à direita. Nesse sentido, Leda Maria Paulani (2016) descreve o final de 2014 da seguinte forma:

O agravamento do cenário econômico levou à conturbação do cenário político e à difusão do terrorismo econômico, fazendo que o país, depois das manifestações de maio e junho de 2013, se encaminhasse praticamente dividido às eleições presidenciais de 2014. Os dois modelos estavam aí em disputa: de um lado, a tentativa de, mesmo em meio à crise, dar continuidade ao modelo conciliatório (chamado por alguns de neodesenvolvimentismo) e,

---

<sup>21</sup>Não há intenção em aprofundar esse assunto, mas indico a leitura de CASTRO, José Roberto. Dez anos da crise de 2008: colapso, consequências e lições. Nexo, 13 set. 2018. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/09/13/Dez-anos-da-crise-de-2008-colapso-consequ%C3%A2ncias-e-li%C3%A7%C3%B5es>> Acesso: 13 jun. 2018.

<sup>22</sup> Palavra em inglês que significa mercadoria. Esta palavra é usada para descrever produtos de baixo valor agregado.

de outro, a busca por resgatar *in totum* a agenda neoliberal e romper com esse modelo. (PAULANI, 2016, p.73)

No ano posterior, em 2015, em meados de outubro, o partido que ocupava a cadeira da vice-presidência, PMDB, lançou a público um documento programático com fortes características de um programa de governo intitulado de “Ponte para o futuro”<sup>23</sup>. O documento trouxe uma série de medidas de pleno resgate da agenda neoliberal, regressando diretamente à ideia inicial de submissão a economias estrangeiras e entendendo a “globalização” como “destino das economias que pretendem crescer” (PMDB, 2015, p.17).

Consolidada a cisão política entre os dois partidos que estavam à frente do governo, PT e PMDB, o desmonte das bases do governo do PT se intensificou, e a narrativa da “mídia”, enquanto destruía o governo e o plano político ainda em andamento – mesmo que desmantelado, reiterava os esforços jurídicos e políticos para que a presidenta, eleita com 54 milhões de votos, fosse impedida de continuar. O cenário era de instabilidade total em uma luta para a manutenção de um governo que estava sendo quebrado por dentro da instituição nas vias jurídicas e parlamentares, desenhando um quadro como o que Jessé Souza (2016) descreve abaixo:

O governo ficou acuado e aderiu, em desespero, às bandeiras do inimigo. No campo econômico, adotou um ajuste fiscal suicida que implica afastamento progressivo de sua base de apoio popular. Os interesses que haviam sido desafiados em 2012 agora mandavam e desmandavam no palácio do planalto. No campo político, o governo, e muito especialmente a presidenta, davam total apoio às investigações, que se revelariam mais tarde seletivas e partidárias aos olhos de todos. (SOUZA, 2016, p.124)

Colocada a disputa pela implementação de projetos distintos de governo e o contexto criado, volto à descrição do projeto que, em 2016, pós *impeachment*, foi imposto à população brasileira. Tal projeto é essencial para esse trabalho, pois traz o entendimento do plano político-econômico-social que regeu o país neste Golpe. Tratarei de aprofundar mais a frente, nessa monografia, as influências dos processos de neoliberalização na produção do espaço nas cidades brasileiras. Por hora, entretanto, é importante compreender o neoliberalismo em função de sua vinculação ao projeto “Ponte para o futuro”.

---

<sup>23</sup> ULYSSES, G. Fundação. Uma ponte para o futuro. Brasília, 29 Out. 2015

O pano de fundo do Golpe, resultado desse processo econômico-social contemporâneo, apresentado pelo projeto essencialmente econômico do PMDB, pode ser caracterizado a partir do conceito de neoliberalismo descrito por David Harvey (2005), da seguinte maneira:

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem que garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, de polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes devem ser criados, se necessário pela ação do Estado. Mas o Estado não deve aventurar-se para além dessas tarefas. As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com a teoria. O Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício. (HARVEY, 2005, p.15)

A “Ponte para o futuro” consistiu em uma carta de análise e sugestões sobre diversos assuntos relacionados a um plano de governabilidade para o Brasil que “clama por pacificação, pois o aprofundamento das divisões e a disseminação do ódio e dos ressentimentos estão inviabilizando os consensos políticos sem os quais nossas crises se tornarão cada vez maiores” (PMDB, 2015, p.1). Esse trecho em destaque mostra o caráter apelativo com o qual esse programa buscou se afirmar como única saída para o país. Dentro desse documento as previsões do que estamos vivendo, atualmente, já estavam postas à mesa.

Através desse projeto foram apresentadas medidas de modificação de normas constitucionais, diminuição de gastos públicos e políticas de privatização. Essas últimas, como podemos notar em episódios que estão ainda em curso<sup>24</sup>, são acompanhadas de um processo de desnacionalização da economia. A priori, a construção do projeto golpista foi pautada apenas em bases econômicas, anunciando que “um novo ciclo de crescimento deverá apoiar-se no investimento privado e nos ganhos de competitividade do setor

---

<sup>24</sup> Em anúncio do dia 06 de junho de 2018, Henrique Meirelles diz sobre a Caixa econômica federal: “A **Caixa** está sendo preparada para isso, com o novo estatuto e etc. Com o tempo, podemos até pensar, sim, em abrir o capital da **Caixa**, começar a vender **participação privada**”. Outra questão são as medidas relativas ao pré-sal e à Petrobrás.

externo, tanto do agronegócio, quanto do setor industrial” (PMDB, 2015, p.17). Mas como veremos adiante e como mostrou David Harvey em trecho anterior, a construção do pano de fundo deste cenário resvalou em uma série de questões que extrapolaram os limites econômicos<sup>25</sup>.

Entre disputas processuais e lutas inglórias, tanto na Câmara e no Senado, como nas ruas, que pareciam ter data e hora para serem encerradas, como mostra o documentário “O processo” de Maria Ramos, o *impeachment* se efetivou. No dia trinta e um de agosto de 2016 o Senado Federal cassou o mandato da então presidenta da república Dilma Rousseff. Michel Temer foi empossado no mesmo dia. Nesse momento, a “ponte” passava a ser construída com bases cada vez mais sólidas.

O que aconteceu (e ainda acontece) com o Brasil, segundo Micheal Lowy (2016), foi um *golpe de estado* legal. Prática essa que estava sendo testada, à época, em alguns países na América Latina como Honduras e Paraguai. É inevitável a comparação com o golpe militar de 1964, por ser um paradigma ainda muito presente na sociedade brasileira, e coaduna com uma citação que Marx faz de Hegel no *18 de brumário de Luis Bonaparte*: “*que os acontecimentos históricos se repetem duas vezes: primeiro como tragédia, depois como farsa.*” (MARX apud. LOWY, 2016, p. 64). O que une os dois momentos históricos é, fatidicamente, o ódio das classes dominantes à democracia e à vontade popular, condicionantes essenciais para compreender disputas na produção do espaço.

Antes de passar para o próximo capítulo trago uma definição acerca dos processos de produção do espaço:

Hoje, tudo o que deriva da história e do momento histórico precisa passar por um teste. Nenhuma ‘cultura’ ou ‘consciência’ coletiva ou até mesmo de indivíduos, pode escapar da falta de identidade que está adicionada à base de todos os temores. Pontos e sistemas de referência herdados do passado estão em dissolução. Valores, de uma maneira ou de outra foram organizados entre sistemas mais ou menos coerentes, estão quebrados. Cedo ou tarde, as elites se entendem na mesma situação que as pessoas privadas de posse pelo processo de colonização. Essas elites acham que perderam o rumo. Por que? Por que nada nem ninguém pode evitar o julgamento nos espaços – uma provação que é uma resposta do mundo moderno ao julgamento de Deus ou à clássica concepção de destino. É no espaço, na escala global, que cada ideia de ‘valor’ adquire ou perde sua distinção no confronto com outros valores e ideias que se encontram ali. Além disso – e mais importante – grupos, classes ou dissidências dessas classes, não podem se constituir,

---

<sup>25</sup> Para ampliar as noções sobre o que significa o neoliberalismo no contexto contemporâneo, indico a leitura de: DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. “A nova razão do mundo – Ensaio sobre a sociedade neoliberal”. São Paulo: Boitempo, 2016.

ou reconhecer um ao outro, como ‘sujeitos’ a não ser que eles gerem (ou produzam) um espaço. (LEFEBVRE, 1991, p. 416)

Se grupos ou classes precisam criar espaços para se reconhecerem como tal, o sistema hegemônico precisa incidir sobre esses lugares, e é a partir desse entendimento que discorrerei sobre as normativas estabelecidas nesse momento histórico, de acordo com os recortes propostos por este trabalho.

### **3. ESTADO E LEGISLAÇÃO**

No capítulo anterior, discorri sobre a justificativa de entendermos o governo, ainda em curso no momento de finalização desta monografia, como resultado de um golpe jurídico-midiático. A partir daí, pude perceber que há no Brasil a consolidação de um Estado calcado em princípios neoliberais principalmente a partir da década de 90, entendendo que os 16 anos de neodesenvolvimentismo petista representaram uma tensão significativa, mas nem de longe estrutural, com o neoliberalismo na história do país. O que assistimos agora é uma forçosa retomada de todas as esferas desse Estado para as elites que há séculos controlam o território brasileiro.

Para dar continuidade às discussões, tratarei neste capítulo das legislações, no âmbito federal, que foram implementadas, após o Golpe e que alteraram o escopo das políticas urbanas. Averigüei Medidas Provisórias, Leis Ordinárias, Leis complementares Decretos e Projetos de Emendas Constitucionais<sup>26</sup> de 2016 até hoje.

Para poder entender quais eram os aspectos a serem procurados recorri ao que o Ministério das Cidades (MCID) tem como bases para seu planejamento político, já que este trabalho de graduação trata da Arquitetura e Urbanismo. Deixo claro que minha abordagem não perpassa essencialmente pelo saber jurídico, mas por observações da arquitetura, do urbanismo e de minha inserção nos debates enquanto cidadão organizado em diversas lutas sociais.

Dividi, neste sentido, este capítulo em duas partes. Na primeira parte, explicitarei a metodologia utilizada no processo de pesquisa de dados, contextualizando e justificando as referências levantadas a partir do recorte proposto, a saber, a produção do espaço a partir da legislação em nível federal. Para a segunda parte, farei comparações das

---

<sup>26</sup> SANTIAGO, Emerson. “Tipos de Leis”. Disponível em: <<https://www.infoescola.com/direito/tipos-de-leis/>> Acesso: 17 nov. 2018.

principais mudanças nas políticas urbanas no âmbito federal, trazendo leis e programas atuais e aqueles, correlacionado anteriores ao Golpe de 2016. Nessa segunda parte também será realizada a análise crítica dessas políticas a partir dos dois momentos ressaltados acima.

### **3.1. PERCORRENDO AS LEIS E ESTRUTURAS**

O processo de pesquisa das legislações propostas passou por uma escolha a partir das definições do MCID para políticas urbanas: saneamento, mobilidade urbana, desenvolvimento urbano e habitação. O intuito foi o de entender por quais caminhos as políticas federais se constituíam. Ao escolher tais estruturas, encontrei o que pude compreender como instrumentos de política com impacto direto no planejamento urbano e regional.

Mas para discorrer sobre o assunto foi necessário compreender o desenho institucional dos órgãos responsáveis pela gerência dessas políticas. Nesse sentido, segundo o site do MCID, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) tem o papel de

assegurar à população os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável em qualidade e quantidade suficientes, e a vida em ambiente salubre nas cidades e no campo, segundo os princípios fundamentais da universalidade, equidade e integralidade<sup>27</sup> (BRASIL, 2014)

Ainda, ela trata dessas questões no âmbito da saúde pública. Já a Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (SNMU), segundo o site do ministério das cidades<sup>28</sup>, cuida do fomento e da “implantação da política de mobilidade urbana com a finalidade de proporcionar o acesso universal à cidade, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável”.

Secretaria Nacional de Habitação (SNH), por sua vez tem a responsabilidade, segundo a própria secretaria<sup>29</sup>, de acompanhar e avaliar, além de formular e propor os instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação, “em articulação com as demais políticas públicas e instituições voltadas ao desenvolvimento urbano, com

---

<sup>27</sup> Texto atualizado pela última vez em 30 de outubro de 2014, pré golpe.

<sup>28</sup> Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/mobilidade-urbana>> Acesso: 4 nov. 2018.

<sup>29</sup> Secretaria Nacional de Habitação. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades>> Acesso: 4 nov. 2018.

o objetivo de promover a universalização do acesso à moradia”. Finalmente, a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) tem o papel de gestão e gerenciamento de políticas urbanas em macro e microescalas tendo como missão “implantar o Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001, através de ações diretas, com transferência de recursos do OGU e ações de mobilização e capacitação”<sup>30</sup>.

Minha proposição neste capítulo é discutir as mudanças nas legislações alocadas no âmbito dessas secretarias com o golpe de 2016. As duas primeiras secretarias citadas acima têm políticas que, basicamente, não se alteraram – e ressalto que analiso apenas na dimensão de novas proposições legais – com as novas proposições do governo Temer, salvo algumas exceções, como uma portaria do MCID – portaria nº 315, de 11 de maio de 2018 – que dispõe sobre a gerência dos planos de saneamento no país, dando prioridade a pessoas jurídicas “constituídas sob a forma de Sociedades por Ações, concessionárias de serviços de saneamento básico, ou por suas sociedades controladoras” (BRASIL, 2018). A priori, a alteração parece pequena, mas tendo em vista o momento de ofensivas privatistas pelas quais estamos passando, esse tipo de alteração abre precedentes para a privatização.

Já as duas outras secretarias, SNH e SNDU, apresentaram mudanças drásticas no que diz respeito às legislações que a elas se direcionam ou nelas estão localizadas. O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)<sup>31</sup>, relacionado à SNH, por exemplo, teve seu orçamento cortado de uma média de R\$43 bi por ano desde 2009, para uma previsão de R\$ 4,9 bi em 2019<sup>32</sup>. Compreendo que este corte acarretará impactos negativos na implementação de novas unidades habitacionais pelo PMCMV entidades<sup>33</sup>. A SNDU, por sua vez, teve estruturado um novo marco da regularização fundiária, a lei 13.465 de 11 de julho de 2017, que tem a seguinte descrição:

---

<sup>30</sup> Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/desenvolvimento-urbano>> Acesso: 4 nov. 2018.

<sup>31</sup> Programa criado em 2009 pelo governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, destinado a criação massificada de moradia popular, majoritariamente para populações de baixa renda.

<sup>32</sup> “Após sucessivos cortes, Minha Casa, Minha Vida tem menor verba desde 2009” Revista FÓRUM disponível em: <<https://www.revistaforum.com.br/apos-sucessivos-cortes-minha-casa-minha-vida-tem-menor-verba-desde-2009/>> Acesso: 13 de outubro de 2018.

<sup>33</sup> PMCMV Entidades é um braço do PMCMV que possibilita a construção de casas populares via contratação de associação entre os beneficiários do programa, como por exemplo movimentos sociais que contratam assessorias técnicas para a construção de habitação. Os impactos negativos podem ser observados no artigo de João Sette Whitaker, “O golpe e o minha casa, minha vida”. Disponível em: <<http://cidadesparaquem.org/blog/2017/4/16/o-golpe-e-o-minha-casa-minha-vida>> Acesso: 13 de outubro de 2018.

Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. (BRASIL, 2017)

A partir desse novo marco da regularização fundiária, afunilo ainda mais o meu recorte, centrando as análises que se seguem na lei supracitada. A escolha parte do princípio que a regulamentação da terra precede outras políticas vinculadas ao MCID, tais como habitação, saneamento e mobilidade. Nesse sentido, ao perceber o impacto desta lei em uma série de legislações – conforme a citação acima – e entendendo o tempo hábil de um trabalho final de graduação que inviabiliza a análise de cada uma delas – estabeleci as áreas urbanas como foco. Isso porque, no escopo das leis que foram alteradas pela Lei 13.465, parte delas se refere às áreas rurais e, outra parte, à Amazônia Legal. Disponho como base de análise uma lei que diz sobre acesso à terra, por entender que isso é anterior a qualquer outra política de habitação, saneamento ou mobilidade.

Sobre as áreas rurais e aquelas ligadas à Amazônia Legal, essas constroem em *lugares* mais distantes do meu cotidiano e da minha prática de luta e reflexão constantes. Já o espaço urbano engloba complexidades, realidades e experiências que são partes palpáveis das minhas vivências. Sendo assim, por me propor a estar imerso no processo de pesquisa através da cartografia, me debruçar sobre as áreas urbanas é aferir legitimidade à essa proposição.

### **3.2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: TERRAS URBANAS**

Ressalto para este trabalho uma definição de regularização fundiária que possibilita entender de maneira objetiva e em termos gerais o que significa tal processo:

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária. [...] De fato, acreditamos que a regularização fundiária é uma intervenção que abrange um trabalho jurídico, urbanístico, físico e social. Se alguma destas dimensões é esquecida ou negligenciada, não se atingem plenamente os objetivos do processo. [...] Para precisar ainda mais o conceito de regularização, parece necessário advertir que regularização fundiária ocorre quando se preserva a posse dos moradores no próprio local onde fixaram residência. (ALFONSIN, 1997, p. 24 e 25.).

Em nível federal, como visto anteriormente, a Lei 13.465 de 2017 (BRASIL, 2017) traz influências aos programas que interferem na produção do espaço em áreas urbanas a partir de alterações vinculadas à regularização fundiária. Em adição a esta lei, um outro decreto, posterior a ela, também caminham na mesma direção, o Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018 (BRASIL, 2018).

Da grande gama de alterações a leis, decretos-leis, medidas provisórias e leis complementares trazidos pela implementação da Lei 13.465/2017, destaco aquelas alteradas e relacionadas ao recorte proposto para esta monografia. São elas: as Leis 8.666, de 21 de junho de 1993; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); 11.977, de 7 de julho de 2009; 9.514, de 20 de novembro de 1997; 11.124, de 16 de junho de 2005; 6.766, de 19 de dezembro de 1979; 10.257, de 10 de julho de 2001; 13.240, de 30 de dezembro de 2015; 9.636, de 15 de maio de 1998; 8.036, de 11 de maio de 1990; 13.139, de 26 de junho de 2015; Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001; e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987; 1.876, de 15 de julho de 1981; 9.760, de 5 de setembro de 1946; e 3.365, de 21 de junho de 1941.

Dentro dessa vasta gama de leis modificadas, fiz uma pesquisa para procurar as mudanças, procurando achar os rastros e compreender os pontos de alteração nas políticas urbanas. Deste modo, percebi que que influem nos seguintes aspectos: registro e regulamentação nos cartórios; admissão dos cargos; fundos de financiamento; novas conceituações e instrumentos para regularização fundiária. Ao fazer este percurso, tive noção da complexidade relacionada a cada alteração e, no âmbito de um trabalho de graduação dentro do tempo disponível para sua conclusão, fiz mais um recorte dentro do recorte já proposto. Ou seja, separei para a análise a Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, mais conhecido como Estatuto da cidade, e a Lei 11.977, de 7 de julho de 2009.

Por uma questão de registro desse processo de pesquisa e para apontar algumas direções que julgo serem dignas de aprofundamento em trabalhos posteriores, explicito,

*en passant*, algumas questões que são alteradas pela lei 13.465/2017. Há alterações na lei 110.406/2012 a partir da criação de um direito não existente nesta última, a saber, o direito de laje. Este direito consiste, segundo o Art. 1.510-A dessa lei, em: “O proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo”. Criou-se também, a partir da Seção IV no Capítulo VII do Título III do Livro III da Parte Especial, os condomínios de lotes, também conhecidos como “condomínios fechados”. Com o aparecimento dessa nova tipificação na lei, são beneficiados os grandes proprietários de terra e o mercado imobiliário que agora conseguem pleitear esse espaço na legislação vigente. Os “condomínios de lotes também contam com um arcabouço de providências dadas por modificações na Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979 que diz respeito Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências.

Aprofundi o recorte para estas duas leis, 10.257/2001 e 11.977/200, porque modificam, como veremos a seguir, questões que afetam diretamente direitos que foram garantidos a populações vulnerabilizadas quando de sua aprovação e implementação.

Desse modo, os próximos subcapítulos serão destinados ao aprofundamento dessas duas leis, entendendo em que aspecto elas foram modificadas e como isso reflete no planejamento urbano. Importante salientar que para as análises críticas sobre as modificações, levo em consideração as relações institucionais e o plano político neoliberal radicalizado a partir do Golpe de 2016.

### **3.2.1. LEI 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001 (ESTATUTO DA CIDADE)**

É necessário fazer um resgate histórico dessa legislação – o Estatuto da Cidade – para pontuar a importância que ela tem, o modo como foi pensada e para apresentar ao leitor deste trabalho o que respaldou uma série de lutas sociais e que vem sendo desconsiderado de maneira sistemática principalmente no período pós Golpe. Para isso, preciso, de certa forma, contextualizar esse processo pensando nas lutas por direitos no Brasil, colocando esta lei como resultado da frente pela Reforma Urbana.

O direito à cidade surge como contraposição à um modelo de urbanização sectário e espoliativo que se ampliou até o final do século XX no Brasil. Este modelo construiu,

ao longo de décadas de urbanização desenfreada, um processo de êxodo para os grandes polos urbanos, trazendo pessoas pobres da zona rural e de pequenas cidades do país para regiões urbanas essencialmente excludentes em função de um acesso à terra histórico e essencialmente invisibilizador e marginalizador.

Ao final da década de 70, o modelo de industrialização por substituição de importações, que alimentava abundantemente a economia da ditadura militar, entra em crise. A geopolítica no momento, em linhas gerais, girava em torno de um processo de globalização dos mercados e crise fiscal. Justamente por isso, a agenda liberalizante que estava sendo proposta à época, em âmbito global, também chegou ao país, aumentando o desemprego, desestabilizando possibilidades de avanço em políticas redistributivas tais como subsídios para financiamentos habitacionais uma das pautas da classe trabalhadora.

A crise contribuiu para ampliar a base do movimento pela Reforma Urbana, incluindo não apenas os moradores de assentamentos informais, de periferias e favelas das cidades, mas também setores das classes médias urbanas profissionais (arquitetos, engenheiros, advogados) que, sobretudo a partir de suas articulações no campo sindical passaram também a apoiar e integrar esta coalizão (KECK, 1992, apud ROLNIK, 2013, p.4)

A década de 1980 começou a trazer uma articulação mais intensa dessa coalizão que buscava pensar as questões urbanas, tentando eleger administrações locais que visavam a ampliação e a garantia da cidadania. As propostas incluíam a “melhoria de serviços públicos, a inclusão das favelas e periferias como objeto de investimento, o apoio a cooperativas e programas de geração de renda e outras formas de enfrentamento da crise e de compensações e proteções, frente ao vazio de políticas a nível nacional”. (ROLNIK, 2013, p. 4)

Podemos afirmar que, no interior deste campo, autodenominado por seus atores de “democrático-popular” três grandes eixos constituíram o centro da agenda de reforma urbana das administrações eleitas: o reconhecimento dos direitos dos posseiros, a luta contra a “especulação imobiliária” e a democratização do processo decisório sobre as políticas urbanas. (TREVAS; MAGALHÃES; BARRETO,1999 apud ROLNIK, 2013, p.4)

Em 1988, os movimentos pela reforma urbana conseguiram construir, junto à constituinte, o capítulo da política urbana composto pelos artigos 182 e 183 como descrito por SABOYA (2007):

Na Assembleia Constituinte de 87 e 88 foi apresentada uma proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana, que retomava a luta iniciada na década de 60 e as discussões e propostas que acabaram resultando no PL 775/83. No processo de discussão essa emenda foi encolhendo (SOUZA, 2003) e acabou se resumindo ao capítulo sobre a Política Urbana, composto pelos artigos 182 e 183 da Constituição. O modo como esses

artigos foram redigidos acabou criando dificuldades para a implementação efetiva da função social da propriedade, uma vez que condicionou a aplicação dos instrumentos à criação de uma lei federal que regulamentasse a Constituição e ao plano diretor (MARICATO, 2001). Com isso, o Supremo Tribunal Federal não considerou os artigos auto-aplicáveis, apesar do entendimento contrário de alguns juristas mais progressistas. (GRAZIA, 2003 apud SABOYA, 2007, p.41).

Vale lembrar que por necessitarem de regulamentações específicas, em 1989 foi elaborado o Projeto de Lei 5788/90, pelo então Senador Pompeu de Souza. Esse projeto, que à época já era conhecido como Estatuto da Cidade, demorou 11 anos em tramitação e passou por uma série de embates e reelaborações pela luta do fórum nacional de reforma urbana, sendo aprovado em 10 de julho de 2001.

Conforme ressalta Rolnik, na década de 90 somaram-se às forças de disputa nas cidades brasileiras ideários e práticas neoliberais mais apuradas, do “empreendedorismo urbano”, resposta neoliberal à crise econômico-política do modelo de estado provedor, que encontra espaços de confluência perversa com alguns temas e críticas constantes na plataforma de Reforma Urbana (ROLNIK, 2013, p. 4 apud VAINER, 2000). Desde então, mesmo com a aprovação do Estatuto em 2001, as práticas neoliberais se aprimoraram, resultando em modificações como as explicitadas neste trabalho, tanto neste subcapítulo quanto no próximo, que tratará sobre a lei 11.977/2009.

Partindo agora para a análise mais prática, a lei a qual me refiro neste subcapítulo regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. As modificações diretas, embora feitas apenas em 5 partes da lei, são substanciais pois além de alterarem um marco histórico no direito à cidade, refletem particularmente em questões que considero sensíveis para o mercado imobiliário: A modificação do **consórcio imobiliário e da usucapião**.

O primeiro instrumento caracteriza uma espécie de parceria público privada para implementação de infraestrutura no território. O texto apresentado anteriormente, em 2001, considerava o consórcio imobiliário da forma expressa na figura 3, a seguir, em contraponto direto ao proposto em 2017:

**Figura 3: Consórcio Imobiliário**

| <b>LEI 10.257/2001</b>  | <b>A PARTIR DA LEI 13.465/2017</b>  |
|---|---|
| <p>Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5o desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.</p> <p>§ 1o Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.</p> | <p>Art. 46. O poder público municipal poderá facultar ao proprietário da área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5o desta Lei, ou objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.</p> <p>§ 1o Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público.</p> |

Fonte: desenvolvido pelo autor

O consórcio imobiliário (figura 3) compõe um quadro mais amplo de instrumentos do Estatuto da Cidade do qual faz parte também o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (arts. 5o e 6o); o IPTU progressivo no tempo (art. 7o); e a desapropriação com pagamento em títulos (art. 8º). Foram pensados para que induzissem a utilização e ocupação de terrenos e fizesse cumprir a função social da propriedade. Ou seja, são instrumentos que buscam combater, em tese, a especulação imobiliária. Neste escopo, pelo Estatuto, o consórcio imobiliário foi desenhado como um dispositivo que possibilita um negócio jurídico realizado entre o poder público e proprietários de imóveis com vistas à execução de projetos urbanísticos. Neste contrato, a prefeitura executa o projeto e, em seguida, devolve aos proprietários novos imóveis de valor equivalente aos originais.

Neste formato, ao invés de colocar a desapropriação como opção primária, é oferecido um serviço público para que se construa o imóvel ou viabilize planos de urbanização. Com a Lei 13.465, o serviço se amplia para preservação, reforma e regularização fundiária. O intuito, segundo a norma, é garantir a função social da propriedade. Mas quando se vincula o dispositivo ao objeto alvo de regularização

fundiária nos novos termos da lei de 2017, incorporam-se todas as normativas ligadas ao novo programa de regularização fundiária (Reurb), trazendo assim, dentre outros pontos que serão explicitados mais à frente, o favorecimento de grandes proprietários de imóveis. Ao fim, e pensando em uma linha de raciocínio hipotética, mas calcada no conhecimento sobre as práticas estado-capital, tais quais as citadas para o Golpe de 2016, amarra-se um processo onde o poder público fornece dinheiro, uma empreiteira é contratada para o serviço e o proprietário<sup>34</sup> do imóvel recebe o serviço repassando ao poder público uma parte não definida desse objeto da intervenção.

Já o segundo instrumento, a usucapião (Figura 4) é previsto na Constituição Federal de 1988, art. 183, e versa sobre aquele que “possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”. O nome em si foi dado pela lei que dá título a esse subcapítulo.

O Usucapião Urbano, na verdade, cumpre simultaneamente duas finalidades diante da realidade de milhões de famílias brasileiras pobres que, por estado de necessidade social, encontram-se vivendo em favelas, cortiços, conjuntos habitacionais invadidos e loteamentos irregulares na chamada cidade clandestina. A primeira finalidade cumprida é a de instrumento de regularização fundiária que assegura o direito à moradia a esses segmentos sociais. A segunda é garantir o cumprimento da função social da propriedade por meio da promoção de uma política de regularização fundiária. A usucapião é a forma originária de aquisição do direito de propriedade, legalmente dada ao possuidor, que ocupa áreas de terras – como sendo suas – sem oposição, pelo prazo fixado em Lei. Trata-se antes de uma possibilidade, pois a aquisição do domínio deverá ser declarada em Juízo. (ROLNIK et al., 2002, p. 165)

---

<sup>34</sup> Pensando a possibilidade de propriedade colocada pelo novo marco da lei 13.465/2017.

#### Figura 4: Usucapião

| LEI 10.257/2001   | A PARTIR DA LEI 13.465/2017  |
|---|--|
| Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. | Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. |

Fonte: desenvolvido pelo autor

A partir da Lei 13.465/2017, percebe-se (Figura 4) que a modificação estrutural foi feita na usucapião coletiva. Foram mudanças que se desdobram em interpretações substanciais. A primeira mudança foi de âmbito terminológico e diz respeito à retirada da qualificação “baixa renda” do texto da Lei, modificando o objetivo direto dessa política. Logo em seguida, e marcando uma segunda mudança também na dimensão da redação da Lei, o termo “ininterruptamente” é retirado, possibilitando a legitimação de ocupações outras que não aquelas as quais se valem daquele espaço para seu sustento e sobrevivência cotidianos, abrindo caminhos para outros usos que não cumpram a função social da propriedade.

O terceiro ponto de mudança diz respeito à delimitação, na Lei 13.465/2017, de uma área máxima de lote para cada morador num processo de usucapião coletivo, a saber, de 250m<sup>2</sup>. Já a Lei 10.257/ 2001, possibilitava a usucapião de áreas maiores já que, no parágrafo 3º do artigo 10, o juiz poderia atribuir “na sentença igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe” (ROLNIK et al. 2002, p. 168). Portanto, com a alteração, essa possibilidade é quebrada e a forma de organização da ocupação passa a ser restrita quanto sua organicidade e redistribuição interna.

O quarto e último ponto de modificação nesse trecho, é o atrelamento dessas áreas aos intitulados “núcleos urbanos informais” criados pela lei 13.465/2017, que descreve, dentre outras questões que serão apontadas no próximo subcapítulo, os espaços como

“clandestinos” abrindo possibilidades de criminalização das pessoas – já socialmente marginalizadas e vulnerabilizadas – envolvidas no processo de usucapião coletivo.

Vale destacar aqui que esses dois pontos, consórcio imobiliário e usucapião, sofreram mudanças específicas, porém alguns princípios do Estatuto da Cidade foram renegados, pela nova legislação proposta neste marco regulatório de 2017. O artigo 2º da lei 10.257 de 2001, traz:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. (BRASIL, 2001)

A Lei 13.465/2017 desconsidera todas essas diretrizes constitucionais e legais citadas acima, não leva em conta planos diretores nem o licenciamento ambiental e urbanístico, e não provê destaques à participação popular e a esferas decisórias que deveriam constituir o mote central para a construção de políticas urbanas sociais<sup>35</sup>, segundo o Ministério Público Federal, via Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5771. Inclusive, por ter sido fruto de uma medida provisória<sup>36</sup>, o caráter autoritário e excludente desta medida, em relação à participação popular, se amplia.

### **3.2.2. LEI 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009**

Após analisar as alterações provocadas pela Lei 13.465/2017 no Estatuto da Cidade, analisarei, neste subcapítulo, o segundo ponto de recorte proposto nesta monografia: as alterações provocadas na Lei 11.977/2009. Esta Lei é descrita pelo seguinte texto:

---

<sup>35</sup> “Ação direta de inconstitucionalidade (ADI) 5771”, Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf>> Acesso: 17 nov. 2018.

<sup>36</sup> O Art. 62 da Constituição Federal diz que “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.”

Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

Essa é a primeira lei que marca normas específicas para a regularização fundiária no âmbito de assentamentos localizados em áreas urbanas, e está diretamente atrelada ao Programa Minha Casa Minha Vida. Na Lei originária – muito embora seja possível questionar sua eficácia tendo em vista a atuação do mercado imobiliário no MCMV com foco na produção de moradias para faixas menos vulnerabilizadas da população e sem atuar no processo macro de regularização fundiária (REIS e MULATINHO, 2015) - foi construída uma possibilidade jurídica e social de participação popular mais ampla bem como entendia-se que para que houvesse moradia digna<sup>37</sup> era necessário compartilhar infraestrutura urbana qualificada no território. Com Lei 13.465/2017, desvincula-se a estrutura das políticas de regularização fundiária daquelas voltadas à habitação de interesse social. Essa desvinculação abre a possibilidade de um planejamento urbano descontextualizado, permitindo políticas urbanas extremamente genéricas que, portanto, por saber das correlações de força entre as grandes empresas e as lutas sociais, corroboram para a atuação do mercado imobiliário.

Foram 204, as modificações diretas na Lei 11.977/2009. Mas ao considerar o recorte deste trabalho, a questão mais substancial foi a revogação de seu Capítulo III cujo título era “Da regularização fundiária de assentamentos urbanos”. Uma comparação interessante de ser feita, ocorre relativamente ao primeiro artigo que dispõe sobre regularização fundiária em cada uma delas. A Lei 11.977/2009 traz em seu Art. 46, Capítulo III, seção I:

A regularização fundiária 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.** (BRASIL, 2009)

---

<sup>37</sup> Comitê das Nações Unidas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais emitiu o Comentário Geral N° 46, 1991, assegura a definição de moradia digna àquela que contemple os seguintes pontos: a) segurança jurídica de posse; b) disponibilidade de serviços e infraestrutura; c) custo de moradia acessível; d) habitabilidade; e) acessibilidade; f) localização; g) adequação cultural.

Já a Lei 13.465/2017 altera essa definição com o seguinte texto, que consta no Art.9º, Título II, Capítulo I, seção I:

Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual 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)

Fica claro com essa modificação textual – que irá atravessar, a seguir, as reflexões sobre as outras mudanças – que na Lei originária há princípios constitucionais expressos, tais como a função social da propriedade, e ela confere qualificações ao que se entende por regularização fundiária. Já o segundo texto indica a propriedade como instrumento de regularização fundiária, ou seja, a intenção é urbanizar favelas, ocupações e assentamentos trazendo-os para o *modus operandi* da cidade formal, sem discriminar garantias que incluam de fato essas pessoas nos espaços urbanos. A retirada da função social da propriedade, a ênfase na titulação e a incorporação dos “núcleos informais” ao ordenamento territorial urbano, desenharam um caminho para a atuação e formalização da especulação imobiliária nesses territórios.

Para dar continuidade a análise, a Figura 5, ressalta como certos conceitos da Lei 11.977/2009 foram alterados. São eles: demarcação urbanística, legitimação de posse, área urbana, área urbana consolidada e assentamentos irregulares.

### Figura 5 – Demarcação urbanística: comparativo com a lei 11.977/2009

| Lei Antiga   | A partir da lei 13.465/2017  |
|--|--|
| (inciso referente ao caput do artigo 47) III – <b>demarcação urbanística:</b> procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da <b>regularização fundiária de interesse social</b> , demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, <b>com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses</b> | (inciso referente ao caput do artigo 11 da nova lei) IV - <b>demarcação urbanística:</b> procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a <b>obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária</b> , a ser promovida a critério do Município; |

Fonte: desenvolvido pelo autor

A definição de demarcação urbanística (figura 5) na Lei de 2009 estava amarrada à regularização fundiária de interesse social, levando em consideração a posse do local ocupado, ou seja, considerando o uso dado àquele espaço. Possibilitava, assim, uma leitura relacionada à função social da propriedade, uma vez que a população instalada também passava a ser parte ativa no processo.

Por outro lado, o texto trazido pela Lei de 2017 desatrela o instrumento da demarcação da garantia do interesse social, trazendo-o para explicitar as titularidades das terras e discriminando, a partir da propriedade, para quem será concedida a permissão para a regularização fundiária. Se não há apontamento específico de classe para o programa, há favorecimento do extremo hegemônico no processo de demarcação de terra, o mercado.

Outro aspecto analisado e descrito na figura 6 é a legitimação da posse. A legitimação de posse nada mais é do que o meio pelo qual o poder público outorga o reconhecimento da posse da terra.

**Figura 6- Legitimação de posse: comparativo com a lei 11.977/2009**

| Lei Antiga  | A partir da lei 13.465/2017   |
|---|---|
| (inciso referente ao caput do artigo 47) IV – legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse; | (inciso referente ao caput do artigo 11 da nova lei) VI- legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse; |

Fonte: desenvolvido pelo autor

No caso da Lei 11.977/2009, ao imóvel titulado era reconhecida a demarcação urbanística, a identificação do ocupante e o tempo e natureza da posse. Já na Lei de 2017, há o reconhece do imóvel quando atrelando à regularização fundiária urbana (Reurb). Inclui também a possibilidade de aferir direito real de propriedade a quem ocupa este espaço. Entretanto, se para que haja a Reurb é necessário seguir uma série de requisitos que são mais facilmente alcançados por grandes empresas/ou latifundiários do que pelas pessoas ocupantes, como descreverei mais à frente, a legitimação de posse nos termos da Lei de 13.465/2017 está facilitando os trâmites para a incorporação legal de terras ao mercado. De acordo com o Art. 25, parágrafo 2º:

A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário. (BRASIL, 2017)

Esse parágrafo trata das consequências da legitimação de posse, construindo a possibilidade de “limpar” certos registros históricos problemáticos. Uma “lavagem” dos

registros para que a especulação possa atuar sem empecilhos legais. Apesar disso, esse instrumento pode ficar em segundo plano, já que a legitimação fundiária, instrumento que discorrei mais à frente quando especificar questões próprias da lei de 2017, se constitui como elemento chave para o acesso ao Reurb.

Vale lembrar, no intuito de explicar a aplicabilidade, que esse instrumento só é aplicado à imóveis privados, e segundo a cartilha do Ministério público de São Paulo (2017) o processo se dá da seguinte forma:

O título de legitimação de posse será concedido ao morador cadastrado pelo Poder Público, observando-se as seguintes condições: 26 1. não ser concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural; 2. não ser beneficiário de mais de uma legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com mesma finalidade (art. 22, §1º). Caso se constate que o beneficiário não satisfazia ou deixou de satisfazer os requisitos legais, o título será extinto pelo Poder Público (art. 24). Ressalte-se que a legitimação não importa em transferência de propriedade; é o reconhecimento que determinada pessoa ocupa o local para fins de moradia, o que pode trazer consequências para a aquisição do domínio, mas, por si só, não tem esse efeito. (LEITE, 2017)

No que diz respeito à definição de Área Urbana (figura 7), a Lei 11.977/2009 atrela tal definição ao plano diretor ou a leis municipais, possibilitando tratos regionais específicos para a caracterizações da mesma. Já a nova Lei, atrela essa definição à própria lei no que tange a destinação dada ao território. Ou seja, a área urbana pode ser definida de acordo com as necessidades da regularização urbana social ou específica (programas que serão descritos especificamente mais à frente).

### Figura 7 – Área Urbana: comparativo com a Lei 11.977/2009

| Lei Antiga   | A partir da lei 13.465/2017   |
|--|---|
| (inciso referente ao caput do art. 47) I – <b>área urbana:</b> parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo <b>Plano Diretor</b> ou por lei municipal específica; | (inciso referente ao artigo 4º da nova lei) X- <b>área urbana:</b> a definição levará em consideração, para fins do <b>disposto nesta Lei</b> , o critério da destinação.” (Nova Redação) |

Fonte: desenvolvido pelo autor

O próximo ponto a ser abordado, versa sobre a definição de Área Urbana Consolidada (Figura 8) que, com a Lei atual traz dificuldades para o acesso à terra de certas conformações populacionais da cidade.

## Figura 8 – Área Urbana Consolidada: comparativo com a lei 11.977/2009

| Lei Antiga  | A partir da lei 13.465/2017   |
|---|---|
| (inciso referente ao caput do art. 47) II – <b>área urbana consolidada:</b> parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) Drenagem pluvial urbana; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos. | (referente ao caput do artigo 16 da Lei no 9.636, de 15 de maio de 1998, que passa a ser a referência da nova lei) § 2o Para os fins desta Lei, <b>considera-se área urbana consolidada aquela:</b> I- incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; II- com sistema viário implantado e vias de circulação pavimentadas; III- organizada em quadras e lotes predominantemente edificados; IV- de uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou voltadas à prestação de serviços; e V- com a presença de, no mínimo, três dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; e e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos. |

Fonte: desenvolvido pelo autor

Na Lei antiga, uma área para ser considerada como área urbana consolidada deveria cumprir requisitos mais simples que, certamente, atenderiam melhor à realidade de bairros e comunidades vulnerabilizadas. Como consequência, tais localidades, se reconhecidas, poderiam ser fazer parte, como prioritárias, de programas como o Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) como descrito no § 1º do artigo 3º 11.977/2009:

Em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento devem contemplar também: I – a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa. (BRASIL, 2009)

Já na Lei 13.465/2017, as categorias que implicam no reconhecimento tornam-se mais complexas e geram uma tendência que é a de atender regiões de pessoas com maior poder aquisitivo. Ou seja, programas como PMCMV passaram a ter maior possibilidade de implementação em áreas que, previamente, já possuíam acesso à cidade formal, colocando pessoas com maior poder aquisitivo como alvo de políticas habitacionais importantíssimas, marginalizando ainda mais a população de baixa renda.

Outra alteração está relacionada ao termo Assentamentos Irregulares que constava no escopo da Lei 11.977/2009 - ao definir áreas que não existiam em conformidade com a legislação urbanística - e que na Lei 13.465/2017 é renomeado como Núcleo Urbano Informal (Figura 9). Essa nomenclatura constrói uma formulação muito mais abrangente, permitindo de maneira engenhosa a regularização fundiária urbana a partir do inciso I, conforme quadro abaixo, que traz a possibilidade de expansão urbana para a zona rural.

Isso amplia o alcance da especulação imobiliária urbana para abarcar eixos de crescimento ao redor das cidades. Ou seja, amplia o mercado especulativo de terras.

**Figura 9 - Assentamentos Irregulares: comparativo com a lei 11.977/2009**

| <b>Lei Antiga</b>  | <b>A partir da lei 13.465/2017</b>  |
|--|---|
| (inciso referente ao caput do art. 47) VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia | I- núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei no 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;<br><br>II- núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;<br><br>III- núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município; |

**Fonte: desenvolvido pelo autor**

A forma genérica como os termos que explorei acima passaram a ser descritos com a Lei 13.465/2017, acaba servindo como meio para uma caracterização superficial das questões a eles relacionadas pelo município. Com isso, pode possibilitar o enquadramento indevido de uma população em um núcleo urbano informal, por exemplo. Vale ressaltar que os “núcleos urbanos informais”, justamente por serem genéricos e adjetivarem esses lugares como “clandestinos”, podem ser usados para criminalizar e marginalizar ainda mais essas populações/ culturas/ espaços.

É necessário dizer que a caracterização de Assentamentos Irregulares está diretamente ligada às convenções internacionais que tratam de “Assentamentos Precários”, termo adotado no Plano Nacional de Habitação, implementado pelo ministério das cidades, em 2004, para caracterizar o conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda (Brasil, 2010). Essa nomenclatura traz esses espaços para atravessamentos comuns que juntam, segundo Brasil (2010):

O fato de serem áreas predominantemente residenciais, habitadas por famílias de baixa renda; A precariedade das condições de moradia, caracterizada por inúmeras carências e inadequações, tais como: irregularidade fundiária; ausência de infraestrutura de saneamento ambiental; localização em áreas mal

servidas por sistema de transporte e equipamentos sociais; terrenos alagadiços e sujeitos a riscos geotécnicos; adensamento.

Essa disputa de nomenclaturas é essencial para entender à quais órgãos ou políticas essas leis estão podem ser relacionadas. Neste caso havia, com assentamentos irregulares, vinculação a políticas de órgãos como a UN-Habitat<sup>38</sup> que traz importantes garantias como moradia digna, ou a importância das populações de baixa renda como base de implementação de programas relacionados à moradia. Agora, com os núcleos urbanos, esse vínculo não pode ser feito diretamente, renegando provisões de direitos básicos de órgãos internacionais bem como não as prevendo nas leis brasileiras tais garantias.

O próximo ponto de análise, está relacionado tanto ao Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) quanto a pautas humanitárias e sociais, extremamente importantes para pensarmos a democratização dos espaços urbanos (Figura 10). A nova lei, ao eliminar o Art. 48 da Lei 11.977/2009, destitui a regularização fundiária de qualquer vínculo social e compromete o acesso das camadas populares às terras urbanas.

**Figura 10 – vínculo social: comparativo com a lei 11.977/2009**

| Lei Antiga   | A partir da lei 13.465/2017 |
|--|-----------------------------|
| Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios: I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; V – concessão do título preferencialmente para a mulher; | X                           |

Fonte: desenvolvido pelo autor

Está próxima análise, refere-se a uma dimensão que é a da competência relacionada a questões fundiárias. O Art. 50, da Lei 11.977/2009 (Figura 11), versa sobre quem poderá promover o processo de regularização fundiária. Em seu âmbito, apenas a

<sup>38</sup> Agência especializada da ONU que trata sobre políticas para cidades no âmbito de moradias e desenvolvimento urbano.

sociedade civil organizada poderia pleiteá-la. Já a Lei 13.465/2017, amplia o grupo de “sujeitos” desse processo. Ela incluiu a Defensoria Pública, o Ministério Público e também – o que impacta diretamente os argumentos que vem sendo tecidos neste trabalho – os “proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores”. Isso quer dizer que as empresas incorporadoras do setor imobiliário podem requerer, através deste instrumento, titulação de áreas que podem vir a constituir um banco de possibilidades para o mercado imobiliário.

**Figura 11 – Requerentes: comparativo com a lei 11.977/2009**

| Lei Antiga   | A partir da lei 13.465/2017  |
|--|--|
| <p>(Art. 50. A regularização fundiária poderá ser promovida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e também por: I – seus beneficiários, individual ou coletivamente; e II – cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária. Parágrafo único. Os legitimados previstos no caput poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive os atos de registro.</p> | <p>Art. 14. Poderão requerer a Reurb: I- a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;<br/>           II- os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;<br/>           III- os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;<br/>           IV- a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e<br/>           V- o Ministério Público.<br/>           § 1o Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.<br/>           § 2o Nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais.<br/>           § 3o O requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal.</p> |

Fonte: desenvolvido pelo autor

Já no que diz respeito ao que deveria ser previsto – conteúdo – para o projeto de regularização fundiária (Figura 12) a Lei originária pontuava, como precedentes para registro de reassentamento: um mapeamento das “edificações realocadas”; quesitos de sustentabilidade urbanística, social e ambiental, tal qual orientada pelo Estatuto da Cidade; a consideração de “população de risco” como condição para segurança pública; e a previsão de infraestrutura básica. Já na nova Lei, de 2017, todas condições anteriores foram excluídas e deram lugar a estudos técnicos voltados à qualificação do território

físico. Ou seja, as pessoas e suas condições de vida são alijadas do processo e apenas as questões físico-territoriais passam a importar. Estudos preliminares são apenas para entender desconformidades legais, nada relacionado a estudos de impacto, por exemplo. Ainda, outras questões como estudos técnicos variados são colocados como opcionais, e sem definição de critérios específicos, a não ser para os estudos ambientais que tem definições que descreverei a seguir.

**Figura 12 – estudos preliminares: comparativo com a lei 11.977/2009**

| Lei Antiga   | A partir da lei 13.465/2017  |
|--|--|
| <p>Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos: I – <b>as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas</b>; II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público; III – <b>as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei</b>; IV – <b>as condições para promover a segurança da população em situações de risco</b>; e IV- as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; V – <b>as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica</b>. § 1º O projeto de que trata o caput não será exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia. § 2º O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de que trata o caput, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados. § 3º A regularização fundiária pode ser implementada por etapas.</p> | <p>Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:</p> <p>I- levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; II- planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível; III - <b>estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental</b>; IV- projeto urbanístico; V- memoriais descritivos; VI - <b>proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso</b>; VII- estudo técnico para situação de risco, <b>quando for o caso</b>; VIII- estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, <b>quando for o caso</b>; IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, <b>quando houver</b>, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e X- termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.</p> |

Fonte: desenvolvido pelo autor

Refletindo um pouco mais, entendemos que

[...] amplia-se o perímetro urbano sem que haja o projeto técnico exigido pelo Estatuto da Cidade (art. 42-B, Lei 10.257) e sem levar em consideração a estipulação municipal a respeito da separação das áreas rurais e urbanas. A possibilidade de ampliação do tecido urbano das cidades de forma simplificada, desrespeitando o Estatuto da Cidade e o projeto municipal específico, legislação que estabelece regras para caracterização do perímetro urbano, traz consequências para o funcionamento, ordenamento, orçamento do Município. (FERNANDES, 2017, p. 45)

Ainda, para exemplificar o descaso com os licenciamentos, na Lei 11.977/2009 apresentava-se, em seu Art. 61, a seguinte redação “A regularização fundiária de interesse específico depende da análise e da aprovação do projeto de que trata o art. 51 pela

autoridade licenciadora, bem como da emissão das respectivas licenças urbanística e ambiental” (BRASIL, 2009). Ou seja, a previsão de uma autoridade licenciadora promovia o atrelamento às estruturas públicas, bem como à necessidade de estudos técnicos, o que na Lei 13.465/2017 é desconsiderado.

A Lei originária trazia em seu texto várias citações sobre licenciamento ambiental (Figura 13), mas as que serão tratadas neste trabalho versam sobre a viabilidade de licenciamento ambiental para projetos de regularização fundiária de interesse social (art. 53). Neste caso, para um projeto de regularização fundiária eram consideradas a conformação sócio-espacial de uma ocupação como base para definir os parâmetros urbanísticos e ambientais que lhe seriam específicos, ou seja, dava-se condições jurídicas para a territorialização/ contextualização das políticas de planejamento urbano a partir das vivências das comunidades no próprio espaço.

**Figura 13 – licenciamento: comparativo com a lei 11.977/2009**

| Lei Antiga  | A partir da lei 13.465/2017   |
|---|---|
| <p>Art. 53. A regularização fundiária de interesse social depende da análise e da aprovação pelo Município do projeto de que trata o art. 51. § 1º A aprovação municipal prevista no caput corresponde ao licenciamento urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, bem como ao licenciamento ambiental, se o Município tiver conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado; § 2º Para efeito do disposto no § 1º, considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental.</p>   | <p>(referente ao art. 12 da nova lei) § 2o Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso. § 3o Os estudos técnicos referidos no art. 11 aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente.</p> |
| <p>Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público. § 1o O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior. § 2o O estudo técnico referido no § 1o deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos: I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; II – especificação dos sistemas de saneamento básico; III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações; IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d’água, quando for o caso. § 3º A regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente poderá ser admitida pelos Estados, na forma estabelecida nos §§ 1o e 2o deste artigo, na hipótese de o Município não ser competente para o licenciamento ambiental correspondente, mantida a exigência de licenciamento urbanístico pelo Município.</p> |   |

Fonte: desenvolvido pelo autor

A nova Lei sequer cita o licenciamento ambiental. O artigo equivalente na Lei de 2017, mostrado na figura acima, desobriga estudos técnicos para implantação da regularização fundiária, tanto social quanto específica, a não ser que essa esteja ligada “somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais” (BRASIL, 2017). Isso facilita o processo e desqualifica a implementação das políticas urbanas relativas à regularização fundiária. Sem que haja cobrança de estudos

rigorosos, principalmente para o capital privado, o mercado constrói empreendimentos que ampliam e ampliarão a lógica sectária das cidades brasileiras.

### **3.2.2.1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA SOCIAL E ESPECÍFICA (REURB-S E REURB-E) E A LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA**

Os três pontos que trago no título desse subcapítulo são essenciais para estruturar um elo das comparações feitas anteriormente, com uma crítica mais contundente à Lei 13.465/2017. A fim de facilitar o entendimento desses três dispositivos, vou dividi-los em três partes que se atravessam.

Os dois principais programas trazidos pela Lei 13.465/2017 para a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) são: o Reurb-S e o Reurb-E (Figura 14). O primeiro programa, o Reurb-S, abrange as questões de Interesse Social compreendendo a “regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal”. O segundo programa, o Reurb-E, trata das questões de Interesse Específico e diz tratar da “regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo”.

**Figura 14: Reurb-E, Reurb-S e legitimação fundiária: comparativo com a lei 11.977/2009**

| Lei Antiga   | A partir da lei 13.465/2017   |
|--|---|
| (inciso referente ao caput do art. 47) VII – <b>regularização fundiária de interesse social</b> : regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: a) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia; b) de imóveis situados em ZEIS; ou c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social; | (referente ao caput do art. 13 da nova lei) I - <b>Reurb de Interesse Social (Reurb-S)</b> - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal;   |
| (inciso referente ao caput do art. 47) VIII – <b>regularização fundiária de interesse específico</b> : regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII.   | (referente ao caput do art. 13 da nova lei) II- <b>Reurb de Interesse Específico (Reurb-E)</b> - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.   |
| <b>X</b>   | Art. 23. <b>A legitimação fundiária</b> constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016. |

Fonte: desenvolvido pelo autor

O primeiro dispositivo que ressaltado é a Reurb-S, já que é o lugar onde a política para pessoas de baixa renda deveria ter referência direta, preferência e protagonismo nas esferas decisórias. Na provisão dada pelo inciso IV, do artigo 47, da Lei originária estão descritos instrumentos como a Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), cuja necessidade é dispensada pela Lei 13.465/2017 que, em seu Art. 18, § 2º prevê que “A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS” (BRASIL, 2017).

As ZEIS são áreas essenciais para demarcação de espaços cujas políticas urbanas devam abarcar essencialmente a população de baixa renda, não excluindo a necessidade de garantir o direito à toda a cidade. São espaços que podem ser condicionados às necessidades entendidas de acordo com as necessidades do próprio território e amarradas aos instrumentos de participação popular presentes no Estatuto da Cidade. Neste sentido, as ZEIS constituem uma possibilidade de requalificação de áreas a partir de seus próprios moradores. Neste escopo, eram passíveis de demarcação: os assentamentos precários –

para que se pudesse promover sua integração e acesso com o resto da malha urbana; e vazios urbanos, no intuito de fazer valer a função social da propriedade<sup>39</sup>.

O não condicionamento da Reurb-S às ZEIS, permite decisões arbitrárias do poder público sobre as condicionantes dos núcleos urbanos informais, uma vez que passa a estar vinculado a um ato do poder executivo (Figura 14). Ainda, desvincula completamente esse instrumento das condicionantes previstas pelo Estatuto da Cidade, permitindo um projeto de “reurbanização social” sem parâmetros que minimamente se pretendam participativos.

Já a Reurb-E, dentro das normativas da Lei 13.465/2017, pode ser aplicada a todas as outras áreas que não podem ser compreendidas pelo Reurb-S, ou seja um instrumento de interferência ampla no território que só não poderá ocorrer nas áreas que “podem” (possibilidade) ser destinadas à população de baixa renda. Entretanto, tal destinação enfrenta um processo complexo em função da necessidade de cumprimento de todo um ordenamento jurídico estabelecido para que o reconhecimento da população como de “baixa-renda”.

O projeto da Reurb-E é a possibilidade de constituição de uma regularização urbana sem público específico, ou seja, sem uma condicionante específica para o planejamento dos espaços. Levando em consideração o fato de que a Reurb-E pode ser requerida inclusive pelo poder privado<sup>40</sup> (Figura 14), e que não se explicita “quem” serão os beneficiários deste programa, há o risco de que a prevalência será sempre aquela que o mercado imobiliário considerar lucrativo – produção do espaço a partir de uma perspectiva hegemônica –, desconsiderando todas as especificidades do território, incluindo as discrepâncias sociais alimentadas pela própria produção das cidades.

Ainda, um ponto importante para qualificar o Reurb-E como instrumento de mercado é a forma como o parágrafo único do Art.16 da nova Lei de 2017 trata as áreas públicas:

As áreas de propriedade do poder público registradas no Registro de Imóveis, que sejam objeto de ação judicial versando sobre a sua titularidade, poderão ser objeto da Reurb, desde que celebrado acordo judicial ou extrajudicial, na forma desta Lei, homologado pelo juiz (BRASIL, 2017).

---

<sup>39</sup> Necessário observar o documento “Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social” – Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades (2009). Disponível em: <<http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/vazios.pdf>> Acesso: 24 nov. 2018

<sup>40</sup> Aqui me refiro à grandes incorporadoras e ao mercado imobiliário/especulativo, e não aos pequenos investidores ou mesmo cidadãos que possuem uma casa/apartamento.

Neste mesmo escopo, é importante explicitar a facilitação promovida pela Lei 13.465/2017, quando ignora a Lei nº8.666, de 21 de junho de 1993<sup>41</sup>, para a venda de terras públicas àqueles beneficiários que têm condições de contratar e custear o projeto de regularização fundiária, os quais são, majoritariamente, empresas privadas:

Art. 98 - Fica facultado aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal utilizar a prerrogativa de venda direta aos ocupantes de suas áreas públicas objeto da Reurb-E, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº8.666, de 21 de junho de 1993, e desde que os imóveis se encontrem ocupados até 22 de dezembro de 2016, devendo regulamentar o processo em legislação própria nos moldes do disposto no art. 84 desta Lei.(BRASIL, 2017)

Finalmente, no âmbito dos instrumentos que busquei abordar neste item, será trazido um novo instituto jurídico criado pela Lei 13.465/2017: a legitimação fundiária que reconhece como núcleos informais urbanos consolidados apenas aqueles registrados até dia 22 de dezembro de 2016, data de publicação da referida lei. Isso implica na marginalização e na criminalização de ocupações urbanas, sejam elas construídas por movimentos sociais ou não, a partir dessa data.

A legitimação fundiária amplia a forma de titulação da propriedade e incide sobre áreas públicas e privadas, deixando o instrumento “legitimação de posse”, já explorado anteriormente, em segundo plano: “a legitimação de posse ocorre para garantir a posse de moradores. A legitimação fundiária, por sua vez, é uma nova forma de aquisição originária de propriedade, como um reconhecimento administrativo do usucapião”. (TERRA DE DIREITOS, 2017a)

A previsão da “aquisição originária” envolve a consolidação do direito à propriedade de um determinado local, sendo um “mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb” (BRASIL, 2017). Se na legitimação de posse havia “possibilidade” de que um imóvel passasse a ser adquirido via direito real<sup>42</sup>, esse novo conceito de legitimação fundiária constrói esse caminho de forma direta.

A partir da consideração de que esse instrumento se aplica tanto para áreas públicas quanto privadas, constitui-se como mais um instrumento de apropriação de terras

---

<sup>41</sup> A Lei nº8.666, de 21 de junho de 1993 “Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. ”

<sup>42</sup> Direito real pode, dentre outras definições, caracteriza um poder direto sobre a coisa e concede uma vantagem essencial: “o poder de extrair do seu objeto os benefícios ou proveitos inerentes – usar diretamente ou por meio de terceiro (emprestar), fruir (alugar) e dispor (alienar, alterar, destruir, consumir). ” (COSTA, 1999, p. 72)

públicas, só que dessa vez vinculado ao contexto e ao teor político dessa legislação, como demonstrado nesse trabalho. Existem uma série de instrumentos que possibilitam a regularização de áreas públicas tais como a concessão de direito real de uso (Lei nº 11.481/2007 e Lei nº 11.952/2009), a titulação de posse nos imóveis em que houve desapropriação de interesse social para fins de regularização (Lei nº 9.785/1999), a legitimação de posse de terras devolutas (Lei nº 6.383/76), e a concessão de uso especial para fins de moradia (Medida Provisória 2.220/2001, modificado pela Lei 13.465). Sendo assim, por que a necessidade de se criar um novo instrumento?

Essa permissão institui um procedimento que não se preocupa com a natureza da posse, não leva em consideração o tempo de posse ininterrupta e ignora o procedimento de desafetação necessário para a transferência de bem público, que inclusive não pode ser objeto de qualquer tipo de usucapião, é o que diz o artigo 191, parágrafo único, CF/88. (NUNES FERNANDES, 2017, p. 48)

Com a nova regulamentação, o ente público proprietário de terra decidirá de forma discricionária, ou seja livre de restrições, como será conferida a titulação ao beneficiário da Reurb, seja social ou específica, podendo se valer inclusive da concessão do direito real da propriedade de forma originária (MACEDO, 2017). Esse tipo de escolha discricionária, sem qualquer tipo de intermédio regulamentado, instituição ou consulta, chancela a relação intrínseca entre estado e mercado, uma vez que a função social da propriedade não está necessariamente atrelada à essa decisão. Com isso, os interesses particulares se sobressaem ao do interesse público.

A proposição desse instrumento também está ligada à propriedade privada. Se foi apontado que a partir da legitimação fundiária imóveis públicos podem passar a ser privatizados, também se observa a possibilidade de que imóveis privados sejam objeto de uma transferência de titularidade, desapropriando um proprietário em nome de outro. Entendendo que esse caminho de titulação da propriedade, quando tratávamos de legitimação de posse, previa critérios relativos ao usucapião (5 anos de posse mansa e pacífica), por exemplo, agora que o reconhecimento se dá discricionariamente, sem discutir a natureza da obtenção da posse ou a sua natureza, esse instrumento se torna uma ferramenta de desapropriação.

Ainda, a vinculação desse instrumento à função social da propriedade ocorre de maneira indireta quando se considera a Reurb-S, justamente por ser um dos poucos pontos onde está referenciada, minimamente, a população à ser atendida. Mas quando a legitimação fundiária é descrita na lei, essa normativa constitucional (art.182 da

Constituição Federal) se quer é citada, dando destinação livre à terra adquirida, além de não haver menção acerca do proprietário que perdeu o imóvel:

Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado. (BRASIL, 2017)

Desta forma, a propriedade incorporada tem seu histórico “lavado” já que a aquisição originária pressupõe que o histórico do imóvel se inicie com o novo adquirente. Esse tipo de desdobramento atrelado à uma lei que se constrói em ato discricionário, que não leva estruturalmente em consideração a necessidade de ocupação temporal relevante para a garantia da função social da propriedade, abre caminhos para legitimar e legalizar a concentração de propriedade nas mãos da especulação imobiliária.

Vincular a perda de um imóvel à um ato discricionário do poder público fere o art.5º, inciso XXII da Constituição Federal que garante o direito à propriedade. Nos mesmos moldes, um problema grave é que não há garantias na aplicação da lei 13.465/2017 para quem perde a propriedade e isso viola o mesmo artigo. Segundo o instituto criado, não se cria qualquer tipo de instrumento que traga segurança jurídica (indenizações justas previstas, por exemplo) para o sujeito que sofreu com a perda do direito à propriedade. Em suma, a legitimação fundiária, no contexto da Lei 13.465/2017, reitera e instrumentaliza um processo de valorização de titularização do direito à propriedade, desobrigando ou excluindo garantias constitucionais. Também vale salientar que pelo fato de a legitimação fundiária incidir sobre áreas privadas e públicas, se levarmos em consideração a apropriação do mercado dessa legislação, pode significar um instrumento de privatização sistemática das terras/imóveis dos entes federativos. (TERRA DE DIREITOS, 2017b)

### **3.2.3. CONSIDERAÇÕES E ENTENDIMENTOS SOBRE A LEI 13.465/2017.**

Retomando o subcapítulo anterior, a comparação dos artigos 46 da lei 11.977/2009 e 9º da lei 13.465/2017 coloca um embate paradigmático que nos faz compreender quais os indicadores de efetivação do direito à moradia digna, direito à cidade e outros direitos fundamentais que resvalam em políticas urbanas.

Antes de começar as considerações mais práticas sobre as implicações desse marco de 2017, um ponto importantíssimo para a compreensão dessa lei advém das inconstitucionalidades que o acometem. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5771 que está no âmbito do Ministério Público Federal (MPF), são atestadas uma série de questões que ferem a Constituição ao tratar de seus temas centrais no que diz respeito ao acesso à terra – regularização fundiária rural, regularização fundiária urbana e desmatamento – em descompasso com numerosas diretrizes que a ordem constitucional estipula (MPF, 2017).

Para fins informativos, estão listadas como “inconstitucionalidades materiais” no processo da ADI o direito social à moradia, à regularização fundiária rural; a regularização fundiária urbana; a vedação de retrocesso em direitos fundamentais e o descumprimento dos objetivos da república; a ofensa ao direito ao mínimo existencial e o descumprimento da função social e ambiental da propriedade e do princípio da proporcionalidade (MPF, 2017).

O que teoricamente é referenciado na constituição pelos artigos provenientes do Movimento Nacional de Reforma Urbana – os artigos 182 e 183- e que posteriormente foi reiterado pelo Estatuto da Cidade é uma proposta de planejamento urbano,

como instrumento de reforma urbana tinha como finalidade incidir sobre o modelo de desenvolvimento urbano, construído ao longo de quatro décadas de urbanização intensa e marcado pela exclusão político- territorial de parcelas majoritárias da população. Implicava, portanto, a “quebra do controle excludente do acesso à riqueza, à renda e às oportunidades geradas no (e pelo) uso e ocupação do solo urbano, assegurando a todos o direito à cidade como riqueza social em contraposição a sua mercantilização”. Também procurava incidir sobre o modelo de gestão do território e sobre a definição de políticas urbanas na direção da construção da cidadania, para além de seu aspecto normativo, voltado para os procedimentos político-eleitorais. Para isso, buscava promover, no âmbito de cada território, a produção de um sentido coletivo de sua destinação e controle, confrontando um modelo de sociabilidade individualista que não respeita o interesse público. (ROLNIK, 2015, p. 318)

Ou seja, essencialmente, a Lei 13.465/2017 privilegia dois pontos: eficiência econômica e funcional do solo. Mas em um país com déficit habitacional de mais de 6 milhões de moradias, como já mencionado nesse trabalho, somado ao fato de que a concentração de terras no âmbito rural, segundo o censo agropecuário de 2018, gira em torno de 2 mil latifúndios que ocupam área maior que 4 milhões de propriedades rurais<sup>43</sup>,

---

<sup>43</sup> “No Brasil, 2 mil latifúndios ocupam área maior que 4 milhões de propriedades rurais” PINA, Rute. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2018/07/26/no-brasil-2-mil-latifundios-ocupam-area-maior-que-4-milhoes-de-propriedades-rurais/>> Acesso: 25 de outubro de 2018.

promover a regularização fundiária a partir desses dois pontos, amplia o abismo do direito à terra.

Questões como “função social da propriedade”, “função social e direito à cidade” e “moradia digna” são completamente marginalizadas e esquecidas na caracterização e direcionamentos nas alterações promovidas pela Lei 13.465/2017, como já ressaltado antes. A não priorização de grupos específicos, com direcionamento de renda e classe, dentro da lógica competitiva à qual os municípios são submetidos, acaba privilegiando aqueles empreendimentos que trarão mais lucro à região.

É importante lembrar que “ao mobilizar ativamente a regulamentação, agentes neoliberais estão criando as condições de neoliberalização através do estado” (AALBERS, 2016, p. 3, tradução nossa.), pois como observa Harvey (2014), o Estado tende a produzir uma estrutura regulatória que privilegia setores produtivos específicos, de forma a criar um clima favorável para investimentos. (AALBERS, 2016 apud. ROSA et al., 2018, p. 84)

A nova Lei traz o direito real de propriedade como parte decisiva no processo de regularização de terras urbanas. A posse e a propriedade são tratadas como espinha dorsal do novo marco regulatório já que o direito real de posse está atrelado à “coisa alheia” e o de propriedade na “coisa própria”<sup>44</sup>. Assim, o reconhecimento da propriedade está facilitado para o mercado, enquanto a única questão que conectaria os mais pobres à terra, a posse, passa a não pertencê-las de fato, mas é colocada em segundo plano por conta das possibilidades dadas pela legitimação fundiária.

Essa estruturação baseada em posse e propriedade retoma princípios e relações colocadas pela Lei de Terras de 1850, e aprofunda ainda mais os abismos sociais existentes no país. O texto da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras) se coloca da seguinte forma:

Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colonias de nacionaes e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara. (SIC) (BRASIL, 1850)

A Lei de Terras era baseada, essencialmente, na titulação de propriedade como legitimação intrínseca para o uso do território sendo que os donos, pela estruturação política da época, eram os próprios invasores. Essa lei também estabelecia o fim da

possibilidade de apropriação: “nenhuma terra poderia mais ser apropriada através do trabalho, mas apenas por compra do estado. As terras já ocupadas seriam medidas e submetidas a condições de utilização ou, novamente, estariam na mão do estado, que as venderia para quem definisse” (LOPES, 2014).

Essas especificações colocadas pela lei de terras são extremamente excludentes já que, mantida a essência escravocrata da sociedade brasileira, a noção de propriedade sempre se calçou em diferenças abissais entre as pessoas. De um lado, aqueles que sempre tiveram acesso ao que as leis resguardavam, do outro, a população mantida em sub-humanidade com o intuito de exploração para garantir os privilégios da elite. O paralelo que faço com a realidade atual é que o acesso às terras para as populações marginalizadas continua sendo tolhido, já que a exploração dessas camadas bem como sua não inclusão nas políticas públicas (medidas de reparação histórica), são condições *si ne qua non* a serem vencidas para uma política urbana mais justa.

Ainda, acerca da deslegitimação de populações vulnerabilizadas na divisão das terras, a única provisão dada, à época, estava no Artigo 12 da Lei de Terras que estabelecia que o governo poderia, se achasse necessário, reservar terras para “1º, para a colonização dos indígenas; 2º, para a fundação de povoações, abertura de estradas, e quaisquer outras servidões, e assento de estabelecimentos públicos; 3º, para a construção naval” (BRASIL, 1850). Atualmente, algumas políticas públicas ainda resistem, principalmente por pressão popular, para resguardar o direito à cidade para as populações marginalizadas, mas as práticas hegemônicas na cidade implicam na segregação e no extermínio que empurram essas populações para lugares invisibilizados e marginalizados (especialmente, socialmente, afetivamente) ou as matam. Vale ressaltar que a população negra, historicamente escravizada nesse país, em nenhum momento foi incluída no acesso à terra e, sabemos hoje, que a maior parte da população em periferias é negra.

Exemplifico a dificuldade no acesso às políticas urbanas a partir do seguinte raciocínio: complexificaram as documentações e qualificações para caracterizar um lugar enquanto área urbana consolidada, enquadramento esse necessário para que esse espaço seja objeto de Reurb-S beneficiando diretamente seus moradores. Se esse enquadramento é dificultado, é justamente para as populações historicamente marginalizadas que a dificuldade fica mais aguda já que para preencher os requisitos de uma área urbana

consolidada<sup>45</sup> é necessário ter tudo o que essas pessoas não tiveram reiterando a periferização dessas áreas, bem como a sua ilegalidade.

Uma linha de raciocínio possível a partir da lei 13.465/2017, se dá no entendimento de que as populações que não tiverem a série de requisitos, tais como previstos no Artigo 16 dessa nova Lei, para se tornarem áreas urbanas consolidadas; e aquelas que se constituíram posteriormente à 22 de dezembro de 2016, não terão acesso ao reconhecimento para serviços da Reurb-S e, portanto, serão áreas prioritárias para a Reurb-E. Combinando essa priorização com o artigo 9º dessa mesma nova Lei - que qualifica o instrumento da regularização fundiária e que não traz a garantia da função social da propriedade e nem prevê políticas para populações vulnerabilizadas - a Reurb passou a ser um instrumento de incorporação de áreas para o mercado imobiliário. Soma-se a isso o fato de não haver previsão de políticas de garantia de direitos para as pessoas removidas das áreas violadas por essas práticas.

Do modo apresentado indica-se a urbanização de uma determinada área, mas não se garante, ou exclui-se, a necessidade de participação popular no processo. Dá-se, assim, o título de posse e propriedade para o beneficiário do Reurb como forma de ampliar as áreas de expansão urbana. Formaliza-se uma área para que, legalmente, dentro dessa lógica não participativa da conjuntura, o capital atue de maneira mais incisiva, ou seja a expansão urbana que me refiro é a expansão do capital imobiliário. São duas as opções: a facilidade de titulação de propriedade é complacente com as classes dominantes (com muitos imóveis), então áreas podem ser reconhecidas, em detrimento de quem as ocupa de maneira “ilegal” por exemplo, e exploradas por elas mesmas – desapropriação forçada e legalizada; ou os moradores das áreas periféricas recebem a titulação de propriedade, mas com a reurbanização o preço da terra aumenta e o custo benefício de morar naquele lugar não se adequa mais às suas condições econômicas, assim a classe trabalhadora vende aquele espaço para sobrevivência e se escreve um processo de gentrificação a partir da regularização fundiária. Ao final, as áreas mais vulneráveis passam a ser um grande banco de terras.

---

<sup>45</sup> Art. 16 da Lei 9636/1998, já apresentada neste trabalho no subcapítulo 3.2.2.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chego até aqui com algumas questões a serem costuradas e, portanto, organizarei essa conclusão em 2 partes: justificativas sobre as reflexões apontadas nas leis que comparei no capítulo anterior; e um breve relato de um cidadão que construiu esse trabalho mergulhado nas perspectivas que estão sendo apresentadas para a população neste momento histórico.

Comecei o trabalho fazendo a retrospectiva de como o Golpe ocorreu e principalmente sobre quais motivos ele se instaurou, partindo de 2013 e chegando à 2016 e me vali de narrativas midiáticas, bem como de literaturas específicas que trouxeram inclusive contextualizações sociais de momentos anteriores. O plano que foi e ainda está sendo executado, principalmente no âmbito econômico, é proveniente do projeto “Ponte para o Futuro” que aprofunda as políticas neoliberais, apontando para reformas trabalhistas, previdenciárias e cortes em investimentos que garantem direitos fundamentais como alimentação, moradia digna, saúde e educação. Esse projeto é fruto de uma agenda internacional com interesses diretos na exploração e espoliação das riquezas do Brasil e da América Latina. O receituário que foi aplicado pode ser explicado da seguinte forma:

Com a globalização, confunde-se a lógica do mercado global com a lógica individual das empresas candidatas a permanecer ou a se instalar em um determinado país, o que exige a adoção de um conjunto de medidas que acabam assumindo um papel de condução geral da política econômica e social. O argumento, fundado no chamado “pensamento único”, inclui um receituário de soluções, sem as quais – diz-se - um determinado país se torna incapaz de participar do processo de globalização. Em nome da inserção desse país na nova modernidade e no mercado global são estabelecidas regras que acabam por construir um conjunto irrecusável de prescrições. Isso equivale, para cada país, a uma abdicação da possibilidade de efetuar uma verdadeira política nacional, tanto econômica quanto social. (SANTOS e SILVEIRA, 1998, p.255)

A tendência, desde a constituição de 1988 é municipalizar as regulamentações, portanto, a nível federal, havia esforços para abertura de possibilidades e de aproximação dos municípios com o capital financeiro e para o acirramento de disputas entre as cidades para atração de investimento. A forma como a atual política, como observado ao longo deste trabalho, vem aprofundando sua vertente neoliberal baseia-se na eliminação de instrumentos protetivos às populações vulnerabilizadas e, assim, promove a regulamentação do desmonte da soberania nacional. Decisões são passadas para os municípios sem fornecer garantias de isonomia ou fundos de investimento equânimes.

Na medida em que, com mercado chamado global, cada empresa busca satisfazer-se nos lugares onde as respostas aos seus reclamos é mais adequada, tal demanda é errática e o território passa a ter, nas áreas atingidas por esses tipos de relações, uma dinâmica quase imprevisível no próprio lugar em que se exerce e que também é alienada, já que não precisa ter correspondência com os interesses da sociedade local ou nacional. (SANTOS e SILVEIRA, 1998, p.254)

A construção de um estado neoliberal, que já vem desde de a década de 1990, se aprofunda com a conjuntura atual, e as leis criadas sobre regularização fundiária urbana são um aspecto essencial para entendermos a cidade como território mercantilizado. Uma cidade que é construída para ser um fundo de investimento ou mais um banco de terras e imóveis à disposição daqueles que tem condições de comprar ou investir. A legitimação fundiária, como já demonstrado, dá plenas possibilidades de aquisição de imóveis públicos ou privados. Esse fator, somado à necessidade de aporte financeiro para promover um projeto de regularização fundiária institui “quem” pode fazê-lo: as grandes empreiteiras – principais beneficiárias do instituto jurídico criado e descrito nesta monografia.

O desmonte de diretrizes que contenham conceitos como o Direito à Cidade aponta para um contexto no qual esses institutos jurídicos servirão à uma urbanização que

é simultaneamente um resultado de uma condição do processo de difusão do capital. Este destrói autarquias regionais ao penetrá-las e provoca uma especialização especulativa de acelerar as operações monetárias, as quais crescem em consequência das necessidades do capital. A desintegração de economias regionais, assim como sua extroversão, gera a concentração urbana, com efeitos cumulativos que na maioria das vezes resultam num fenômeno da macrocefalia. (SANTOS, 1979 P.23)

O território passa a ser constituído como um lugar que permite o fluxo de capital. Por fluxo, me refiro à circulação de capital na cidade. Por exemplo, não é interessante que as pessoas mais pobres tenham propriedade, pois se isso acontecer a dinâmica do aluguel não é mais necessária. Portanto, é necessário que se garanta posse e a propriedade nas mãos do mercado para que essa lógica rentista permaneça. O jogo político-jurídico criado para a regularização fundiária, como já explicitado anteriormente, lima o acesso das classes mais baixas (derivadas de um racismo estruturante das questões político-econômicas-sociais do Brasil) às terras e imóveis, justamente para mantê-las reféns das propriedades da elite brasileira e do capital internacional.

Se estamos falando de marcos regulatórios – leis que entraram em vigor após o Golpe – que privilegiam a titulação em detrimento do resguardo do direito a políticas públicas dignas para população de baixa renda, estamos também falando de marcos

regulatórios que garantem, a propriedade privada e, nesse caso, asseguram a mercantilização das terras urbanas. Há um véu ilusório de equidade no tratamento sobre a garantia da propriedade privada para toda a população, mas podemos entender que esse processo de regularização fundiária ativará a possibilidade de capitalizar novas áreas.

Sobre a constatação de que as áreas periféricas, na ilegalidade, não são úteis ao capital financeiro, Raquel Rolnik (2015) traz:

As casas dos pobres estão construídas sobre lotes com direitos de propriedade inadequadamente definidos, as empresas não estão constituídas com obrigações claras e as indústrias se ocultam onde os financistas e investidores não podem vê-las. Sem direitos adequadamente documentados, essas posses resultam em ativos difíceis de converter em capital, não podem ser comercializadas fora dos estreitos círculos locais onde as pessoas mantêm a confiança mútua, não servem de garantia para um empréstimo nem como participação em um investimento. (SOTO, 2001 apud. ROLNIK, 2015, p. 195)

A titulação da propriedade então, levando em consideração uma observação crítica às práticas do neoliberalismo, abre caminhos para que o capital imobiliário se infiltre nesses espaços periféricos, possibilitando que essas terras entrem nas contas de empréstimos e participações em investimentos do capital financeiro.

Outro ponto importante, seguindo a linha de raciocínio neoliberal, é o de transformar a cidade em local de investimento do capital financeiro. Essa prática explode a cidade em ações na bolsa de valores e amplia o mercado de títulos imobiliários, o que dá permissão para concentração de terras e imóveis ao capital internacional e às elites locais. Essa possibilidade de investimento do capital privado na regularização fundiária, se dá principalmente via Reurb-E e legitimação fundiária, mantendo a lógica espoliativa da colonização tal qual a Lei de Terras.

O dinheiro que entra do salário mínimo, vai direto para o aluguel, e dessa forma a solução encontrada para sair dessa lógica é se “refugiar” nas favelas e ocupações, tidas como ilegais, segundo o novo marco regulatório, a partir do momento que os núcleos urbanos informais são considerados clandestinos. Ainda, quando consolidados são alvos fáceis para que a regularização construa um plano de gentrificação para a área, já que não há garantia de preceitos que objetivam a dignidade humana para a população que ali a ocupa “ilegalmente” por uma questão de sobrevivência.

É importante destacar ainda que, no momento em que escrevo este trabalho, a conjuntura brasileira se radicaliza para um lugar, provavelmente, ainda mais obscuro. A população brasileira elegeu nas eleições de 2018, Jair Messias Bolsonaro (PSL), cujo plano de governo é estruturado em bases ainda mais conservadoras no que diz respeito à

moral liberal acerca da economia<sup>46</sup>. O plano de governo adotou uma linha específica: o liberalismo econômico.

De maneira sintética, estão propondo a deslegitimação e o desmonte de programas e instituições públicas e o estímulo às esferas privadas, sem apontar se quer uma garantia de reparação histórica aos grupos vulnerabilizados.

O que temos nesse plano é um apelo moral à uma segurança que fala em guerra, sem levantar a perspectiva de que a cada 23 minutos um jovem negro é morto no Brasil<sup>47</sup>. Um apelo moral à educação, quando trazem a defesa de uma “escola sem partido”<sup>48</sup>, “expurgando a ideologia de Paulo Freire” (BOLSONARO, 2018, p.46) das escolas. Temos um *slogan* cujo mote é “Brasil acima de tudo, Deus acima de Todos”.

A perspectiva é de um plano liberal onde a livre concorrência – tendo o indivíduo como sua célula mínima – é considerada a base, na qual as diferenças entre esses indivíduos são invisibilizadas no trato das políticas públicas. A construção da miséria social não parte apenas da questão econômica, mas a moral proposta passa a descartar as relações que diferem da hegemonia branca, colonizadora, heteronormativa e isso destrói as relações pessoais tidas como abjetas à essa moral, pois essas passam a ser discriminadas.

A moral proposta, junto da invisibilização dos sujeitos marginalizados, passa a construir e ressignificar espaços. Por exemplo, a escola passa a ser o lugar de uma formação não emancipatória e de controle sobre o que se pode ou não pode saber. A favela passa a ser um local de guerra ainda mais intensificada, afinal não é zona reconhecida para políticas públicas, mas é criminalizada pelo discurso.

Estamos vivendo um período de incertezas, violências ainda maiores e há uma chancela escancarada, por parte da presidência da república<sup>49</sup>, ao discurso de ódio para

---

<sup>46</sup> BOLSONARO, Jair Messias. “O caminho para a prosperidade – proposta de plano de governo”. 2018. Disponível em: <[http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta\\_1534284632231.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf)> Acesso: 15 nov.

<sup>47</sup> ‘A cada 23 minutos, um jovem negro morre no Brasil’, diz ONU ao lançar campanha contra violência. Geledés, 2017. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/cada-23-minutos-um-jovem-negro-morre-no-brasil-diz-onu-ao-lancar-campanha-contra-violencia/>> Acesso: 25 nov. 2018.

<sup>48</sup> SARDINHA, Edson “Para futuro ministro, Escola Sem Partido é “providência fundamental” e golpe de 64, evento a ser comemorado”, Congresso em foco, 2018. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/educacao/para-futuro-ministro-escola-sem-partido-e-providencia-fundamental-golpe-de-64-evento-a-ser-comemorado-e-enem-instrumento-de-ideologizacao/>> Acesso: 25 nov. 2018

<sup>49</sup> WELLE, Deutsche “Bolsonaro em 25 frases polêmicas”, Carta Capital, 2018 Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-em-25-frases-polemicas>> Acesso 25 nov. 2018

que as populações historicamente discriminadas sejam ainda mais destruídas. A continuação do Golpe que teve início em 2016 ainda terá inúmeros desdobramentos.

A luta pela terra e pela moradia são essenciais para entendermos a história do Brasil. O que objetivei com esse trabalho foi construir um instrumento que possibilite, de alguma forma, o entendimento das perspectivas sobre reforma urbana no país, a partir de uma leitura conjuntural. Conjuntura essa que me coloca obrigatoriamente em primeira pessoa reconhecida enquanto fruto de construções coletivas, para narrar a escrita desse trabalho como parte de um processo de militância no qual tenho a certeza de que se as elites e a hegemonia produzem espaços, nós, margem, também produzimos.

#### **4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

##### ***Publicações on line***

ALMEIDA, V. Marcos. Ataque à imagem de Marielle Franco revela a lógica das Fake News. Revista Subjetiva. 30 mar. 2018. Disponível em: <<https://medium.com/revista-subjetiva/ataque-%C3%A0-imagem-de-marielle-franco-revela-a-l%C3%B3gica-das-fake-news-f9c60999f07b>> Acesso: 17 mai. 2018.

Assessoria de comunicação – Terra de direitos. “10 perguntas e respostas sobre a nova lei de regularização fundiária urbana”, 13 dez. 2017. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/10-perguntas-e-respostas-sobre-a-nova-lei-de-regularizacao-fundiaria-urbana/22705>> Acesso: 22 nov. 2018

BARROS, Mariana; PEREIRA, Daniel. E o governo mal começou. Veja, São Paulo, n.2417, 18 Mar. 2015. Disponível em: <<http://webviewer.iba.com.br/viewer?ticket=1ce97fd76c5050585f746d6c0fb61926>> Acesso: 6 mar. 2018. (Link disponível apenas para assinantes)

BARROS, Mariana; ZALES, Pieter. A emoção vai ao palanque. Veja, São Paulo, n. 2392, 24 Set. 2014. Disponível em: <<http://webviewer.iba.com.br/viewer?ticket=ea3bc7e805d4ca2f2256c125c10da385>> Acesso: 12 abr. 2018 (Link disponível apenas para assinantes)

BOLSONARO, Jair Messias. “O caminho da prosperidade- proposta de plano de governo” TSE, 2018 Disponível em: <[http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta\\_1534284632231.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf)> Acesso: 25 nov. 2018

BONIN, Robson; GASPAR, Malu. A Petrobras desceu a rampa. Veja, São Paulo, n. 2367, 2 Abr. 2014. Disponível em: <<http://webviewer.iba.com.br/viewer?ticket=718a39a52086a3118833cd94cb12138e>> Acesso: 9 abr. 2018 (Link disponível apenas para assinantes)

BONIN, Robson; PEREIRA, Daniel. O plano Temer. Veja, São Paulo n. 2452, 18 Nov. 2015. Disponível em: <<http://webviewer.iba.com.br/viewer?ticket=38f6d0d054b5608e03c95f9d5721164e>> Acesso: 12 mar. 2018. (Link disponível apenas para assinantes)

BRASIL. Lei nº 605 de 28 de setembro de 1850. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm)> Acesso: 20 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)> Acesso: 15 out. 2018.

BRASIL. Lei 11.977 de 7 de julho de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm)> Acesso: 16 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)> Acesso: 16 out. 2018

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. 27 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/saneamento-cidades>> Acesso: 14 out. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/mobilidade-urbana>> Acesso: 4 nov. 2018

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades>> Acesso: 4 nov. 2018

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/desenvolvimento-urbano>> Acesso em 4 nov. 2018

CABRAL, Otávio. O poder acuado. Veja, São Paulo, n. 2327, 26 jun. 2013. Disponível em:<<http://webviewer.iba.com.br/viewer?ticket=b8d3cbad469537d9a12561afe83d81f>>. Acesso: 03 abr. 2018. (Link disponível apenas para assinantes)

CEOLIN, Adriano. Mandato novo, problemas velhos. Veja, n.2407, 7 jan. 2015.

Disponível em:

<<http://webviewer.iba.com.br/viewer?ticket=afd2723f39f5a6d04953412a15a5a160>>

Acesso: 29 abr. 2018. (Link disponível apenas para assinantes)

COIMBRA, Marcos. A democracia em risco. Carta Capital, n. 827, 24 Nov. 2014. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/827/a-democracia-em-risco-9352.html>> Acesso: 20 abr. 2018. (Link disponível apenas para assinantes)

COSTA, Dilvanir José da. “O conceito de direito real”. Brasília a. 36 n. 144 out./dez. 1999. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531/r144-04.PDF?sequence=4>> Acesso: 16 nov. 2018

DATA FOLHA. Protestos contra governo reúnem quase 1 milhão de pessoas pelo país. São Paulo, 15 mar. 2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1603286-protestos-contr-o-governo-reune-quase-1-milhao-pelo-pais.shtml>>. Acesso: 10 mai. 2018

DALTRO, Ana Luiza; ALVARENGA, Bianca. Veja, São Paulo, n.2407, 7 jan. 2015. Disponível

em:<<http://webviewer.iba.com.br/viewer?ticket=afd2723f39f5a6d04953412a15a5a160>>

Acesso: 29 abr. 2018. (Link disponível apenas para assinantes)

DIAS, Maurício. FHC organiza a tocaia. *Carta Capital*, n.840, 7 mar. 2015. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/840/fhc-organiza-a-tocaia-597.html>>

Acesso: 5 mar. 2018.

DIAS, Maurício “a pressão perdeu”. *Carta Capital*. São Paulo, n 767, 21 set. 2013. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/767/a-pressao-perdeu-5064.html>> Acesso: 10 mar. 2018.

EL PAÍS. “A solução mais fácil era botar o Michel”. Os principais trechos do áudio de Romero Jucá” São Paulo, 24 mai. 2016. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/24/politica/1464058275\\_603687.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/24/politica/1464058275_603687.html)>. Acesso: 22 jun. 2018.

GELEDÉS. A cada 23 minutos, um jovem negro morre no Brasil, diz ONU ao lançar campanha contra violência. 2017. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/cada-23-minutos-um-jovem-negro-morre-no-brasil-diz-onu-ao-lancar-campanha-contra-violencia/>> Acesso: 25 nov. 2018.

GOMES, Ciro. Confusão parte I. *Carta Capital*, n. 832, 12 jan. 2015. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/832/confusao-parte-i-7922.html>> Acesso: 2 mai. 2018.

JUNIOR, Valdenor “Como a Lei de Terras perpetuou a opressão dos negros” 21 nov. 2014. Disponível em: <<http://mercadopopular.org/2014/11/como-lei-de-terras-perpetuou-opressao-dos-negros/>> Acesso: 20 nov. 2018

MARTINS, Rodrigo. A mídia nos representa? *Carta Capital*, n.767, 26 set. 2013. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/767/a-midia-nos-representa-7501.html>> Acesso em: 10 jun. 2018.

MEGALE, Bela; ARAGÃO, Alexandre. O bloco quebra-quebra. *Veja*, São Paulo, n. 20335, 21 ago. 2013. Disponível em: <<http://webviewer.iba.com.br/viewer?ticket=7f800c6d9f9ff1f264a828ecbc46321d>> Acesso: 5 abr. 2018 (Link disponível apenas para assinantes)

NASSIF, Luiz. História do Golpe: Como a Lava Jato foi pensada como uma operação de guerra. 03 mar. 2018. Disponível em: < <https://jornalgn.com.br/noticia/historia-do-golpe-como-a-lava-jato-foi-pensada-como-uma-operacao-de-guerra-por-luis-nassif>> Acesso: 12 jun. 2018

PEREIRA, Daniel. A quadrilha na cadeia. Veja, São Paulo, n. 2348, 20 nov. 2013. Disponível em: <<http://webviewer.iba.com.br/viewer?ticket=312cb697f582afa9b994cfc0c5736c47>>. Acesso em: 07 abr. 2018 (Link disponível apenas para assinantes)

PINTO, Victor Carvalho. “Regularização fundiária por consórcio imobiliário - Análise das modificações no regime jurídico do consórcio imobiliário” 29 set. 2017. Disponível em: <[https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/regularizacao-fundiaria-por-consorcio-imobiliario-29092017#\\_ftn4](https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/regularizacao-fundiaria-por-consorcio-imobiliario-29092017#_ftn4)> Acesso: 22 nov. 2018

SAFATLE, Vladimir. A Produção da Crise. *Carta Capital*. São Paulo, n. 855, 23 jun. 2015. Disponível em: <: <https://www.cartacapital.com.br/revista/855/a-producao-da-crise-7086.html>>. Acesso: 14 jun. 2018

SARDINHA, Edson “Para futuro ministro, Escola Sem Partido é “providência fundamental” e golpe de 64, evento a ser comemorado”, Congresso em foco, 2018. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/educacao/para-futuro-ministro-escola-sem-partido-e-providencia-fundamental-golpe-de-64-evento-a-ser-comemorado-e-enem-instrumento-de-ideologizacao/>> Acesso: 25 nov. 2018

TERRA DE DIREITOS. “10 perguntas e respostas sobre a nova lei de regularização fundiária urbana”. Assessoria de comunicação Terra de Direitos, 13 dez. 2017. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/10-perguntas-e-respostas-sobre-a-nova-lei-de-regularizacao-fundiaria-urbana/22705>> Acesso: 16 nov. 2018

\_\_\_\_\_. “Carta ao Brasil – Medida provisória nº 759/2016: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil”. 08 ago. 2017. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/carta-ao-brasil-medida-provisoria-n->

7592016-a-desconstrucao-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/22571> Acesso: 01 dez. 2018.

ULYSSES, G. Fundação. Uma ponte para o futuro. Brasília, 29 out. 2015. Disponível em: <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>. Acesso: 18/05/2018.

VEJA. Especial 24 páginas: *Impeachment*. Veja, São Paulo, n. 2455, 9 dez. 2015. Disponível em: <http://webviewer.iba.com.br/viewer?ticket=d9fd1e07b7a6b10235b9e68c3eb306ce>> Acesso: 5 jun. 2018. (Link disponível apenas para assinantes)

VEJA. O fator surpresa. Veja, São Paulo, n. 2395, 15 out. 2014. Disponível em: <<http://webviewer.iba.com.br/viewer?ticket=787f0417a839846530ef2e0c92197db6>> Acesso: 12 abr. 2018. (Link disponível apenas para assinantes)

VEJA. O Governo implode. Veja, São Paulo, n. 2447, 14 out. 2015. Disponível em: <<http://webviewer.iba.com.br/viewer?ticket=2deaa94b2c17062640a882800ee26cf8>> Acesso: 9 mar. 2018. (Link disponível apenas para assinantes)

VEJA. Plebiscito é golpe. Veja, São Paulo, n. 2328, 3 jul. 2013. Disponível em: <<http://webviewer.iba.com.br/viewer?ticket=4e63bd6943d477496ff428557b96953c>> Acesso: 02 abr. 2018 (Link disponível apenas para assinantes)

WELLE, Deutsche “Bolsonaro em 25 frases polêmicas”, Carta Capital, 2018 Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-em-25-frases-polemicas>> Acesso: 25 nov. 2018

WIKILEAKS. EUA, 30 out. 2009. Disponível em:<[https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA1282\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA1282_a.html)>. Acesso: 15 mai. 2018.

### **Livros e textos**

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997.

BEN-BASSAT (ed.) (2002) *The Israeli Economy, 1985-1998. From Government Intervention to Market Economics* (Cambridge, Mass. and London: The MIT Press; Jerusalem: The Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel).

BRASIL. Ministério Público Federal. Ação direta de inconstitucionalidade. No 220.490/2017-AsJConst/SAJ/PGR Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 13.465/2017, conversão da Medida Provisória 759/2016. “Regularização fundiária” rural e urbana e na Amazônia Legal, liquidação de créditos a assentados da reforma agrária, alienação de imóveis da União. ” Procuradoria Geral da União, 30 ago. 2017

CLETO, Murilo. O triunfo da antipolítica. In: Ivana Jinkings, Kim Doria e Murilo Cleto (org.), *Por que gritamos Golpe? Para entender o Impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 43-49.

FERNANDES, Jasmim Mendes Nunes. “Os impactos legais e constitucionais promovidos pela reforma da regularização Fundiária urbana (lei 13.465/17)” UFBA, faculdade de direito, 2017.

FILHO, Alfredo Pereira De Queiroz. As definições de assentamentos precários e favelas e suas implicações nos dados populacionais: abordagem da análise de conteúdo. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil, set./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/urbe/v7n3/2175-3369-urbe-2175-3369007003AO03.pdf>> Acesso em: 15 nov. 2018

HARVEY, David. *O neoliberalismo – História e implicações*. Trad. Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

LEFEBVRE, Henri. *The production of space. Translation by Donald Nicholson Smith*. Oxford UK & Cambridge USA: Blackwell, 1991.

LEITE, Luis Felipe Tegon C. Regularização Fundiária Urbana: de acordo com a medida provisória nº 759, de dezembro de 2016. Ministério Público do Estado de São Paulo, fev. 2017. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/2017%20-%20Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundi%C3%A1ria.pdf>> Acesso em : 24 out. 2018.

LOPES, Mauro. As quatro famílias que decidiram derrubar um governo democrático. In: Ivana Jinkings, Kim Doria e Murilo Cleto (org.), *Por que gritamos Golpe? Para entender o Impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2016. p.119 -126.

LOWY, Michael. Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil. In: Ivana Jinkings, Kim Doria e Murilo Cleto (org.), *Por que gritamos Golpe? Para entender o Impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2016. p.61 – 69.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. O novo panorama da Regularização Fundiária Urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016”. ARISP JUS, São Paulo, mai. 2017. Disponível em: <<http://iregistradores.org.br/o-novo-panorama-da-regularizacao-fundiaria-urbana-de-acordo-com-a-medida-provisoria-no-759-de-22-de-dezembro-de-2016/>> Acesso em 16 nov. 2018

MIGUEL, Luis Felipe. A democracia na encruzilhada. In: Ivana Jinkings, Kim Doria e Murilo Cleto (org.), *Por que gritamos Golpe? Para entender o Impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 31- 39.

PAULINI, Leda Maria. Uma ponte para o abismo. In: Ivana Jinkings, Kim Doria e Murilo Cleto (org.), *Por que gritamos Golpe? Para entender o Impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2016. p.67 -77.

SOUZA, Jessé. *A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado*. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

REIS, Beatriz de Oliveira e MULATINHO, Juliana Pessoa. A regularização fundiária e o programa minha casa minha vida: disjunções na lei 11.977/2009. 2015, Seminário internacional de direitos humanos e empresas. Disponível em: <<https://seminariosinternacionaisdireitoshumanoseempresas.files.wordpress.com/2015/10/gt-5-a-regularizac3a7c3a3o-fundic3a1ria-e-o-programa-minha-casa-minha-vida.pdf>> Acesso em: 13 nov. 2018.

ROLNIK, Raquel. 10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2018

ROLNIK, Raquel (Coord.) “Estatuto da Cidade – Guia de implementação pelos municípios e cidadãos” Brasília, 2002.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares – a colonização da terra e da moradia na época das finanças. 1ª ed. – São Paulo: Boitempo, 2015

ROSA, Sara Vieira; PEQUENO, Renato; NASSIF, Thais; LAGE, Mauricio; e LIMA, Pedro. Regulação para desregulamentação: novos e velhos instrumentos urbanísticos. In: Raquel Rolnik (org.), *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistência em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: Fauusp, 2018, p.84 – 112.

SABOYA, Renato T. de. Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos. 2007, 231 f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura “O Brasil – território e sociedade no início do Sec. XXI” Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

SANTOS, Milton. Economia espacial: críticas e alternativas. Tradução Maria Irene. De Q. F. Szmrecsányi – 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003 (Coleção Milton Santos, 3)