

GT 08 – Direito à Moradia, ATHIS e Regularização Fundiária em Disputa

TODO MUNDO SONHA EM TER SEU CANTINHO NA CIDADE

Jessica de Castro Santana¹
Matheus Ramos Ferreira²

1 INTRODUÇÃO

A partir do questionamento “A assessoria técnica no processo de regularização fundiária urbana poderia ser uma estratégia possível para uma urbanização integrada e de permanência dos territórios?”, pretende-se refletir sobre a formação das cidades como local de acumulação do capital e como a presença e a importância da assessoria técnica qualificada e gratuita seria uma possibilidade de efetivar o direito da sociedade civil ao acesso à moradia digna e à cidade; em uma tentativa de subverter a lógica capitalista imposta.

De acordo com Lefebvre,

Engels confronta a realidade com a teoria, o pensamento dos economistas com a prática econômica. Coloca um ao lado do outro, o “vivido” (no comércio, na indústria e na existência proletária que corresponde ao predomínio do capital) e a expressão dessa mesma realidade na economia política. Ele critica, então, um pelo outro, o “vivido” sem pensamento e o pensamento fora da vida, isto é, fora da prática.³

Para o autor, é importante salientar que numerosas considerações como essas só têm sentido e importância em um contexto social: a realidade urbana ou a vida cidadina, “meio (ambiente, meio, mediação, intermediário) da transformação”.

¹ Pós-graduanda, IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, arquiteta urbanista, santana.jcastro@gmail.com.

² Pós-graduando, IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, advogado, math.rf12@gmail.com.

³ LEFEBVRE, Henri. A cidade e a divisão do trabalho. In: A cidade do capital. Rio de Janeiro: DP&A, 2a ed., 2001. p. 30.



A temática de interesse que norteia esse ensaio dialoga com tal posicionamento, visto que não adianta levantar críticas a processos de urbanização e regularização, almejando algo que supere as falhas existentes, mas que pense somente na economia política ou no projeto urbanístico descolado da cidade consolidada e heterogênea. É necessário uma postura que visualize os direcionamentos a partir da imersão com a localidade, com a integração local e junto aos moradores, que devem ser vistos como parte dessa vida urbana, também como sujeito de direitos e de cidadania.

2 O DIREITO URBANÍSTICO, A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA BRASILEIRA E A ASSESSORIA TÉCNICA POPULAR

A minha felicidade mora nesse lugar
Eu sou favela
O samba no compasso é mutirão de amor
Dignidade não é luxo, nem favor⁴

A propriedade marca o direito urbanístico e o planejamento urbano. Estabelecida como um direito real pelo artigo nº 1.228 do Código Civil⁵, sua “função social” supera a ideia de um absolutismo deste direito (e a lógica puramente privada cravada pelo Código Civil anterior). Historicamente, ela funcionou como elemento ideológico dentro do planejamento urbano, como modelo de intervenção no comportamento, modernização e enfrentamento da pobreza e problemas sociais.

No Período Vargas (1930-1950), o discurso ideológico sobre habitação era de “promover modificações substanciais na capacidade produtiva dos trabalhadores atuais e futuros”⁶, através de investimentos de recursos públicos em fundos e órgãos governamentais, caso das Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e da Fundação da Casa Popular. O Estado buscou conectar trabalho, renda e propriedade na produção habitacional - como forma de ascensão social e obrigação de cidadania, para manter a ordem

⁴ DINIZ, André; NOBRE, Dudu; FADICO; ARAGÃO, Jorge; TOTONHO. Samba-Enredo “Onde Moram os Sonhos”. G.R.E.S. Unidos da Tijuca (RJ). 2020.

⁵ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em 30 jun. 2025

⁶ CARDOSO, Adauto Lúcio; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Planejamento Urbano no Brasil: paradigmas e experiências** In: SILVA, Luis Octavio da (Org.). Espaço & debates 37. Revistas de estudos regionais e urbanos. Cidade Brasileira, Século XX. Volume 37. São Paulo, NERU, 1994. p. 77.



capitalista. Entretanto, sobre a parcela significativa da população fora do pleno emprego e do acesso à casa própria, como era a moradia?

O primeiro Censo do IBGE sobre o tema, de 1948, apontou o equivalente a 6,4% da população do Rio de Janeiro residia em favelas. Distribuídas geograficamente, os subúrbios abrigavam 44% das favelas e 43% dos seus moradores, seguida da Zona Sul (24% e 21%, respectivamente) e da Zona Centro-Tijuca (22% e 30%)⁷. A propaganda da casa própria como um bem distintivo sempre vigorou como condição ideológica para a expansão imobiliária (de produção desigual do espaço urbano) e as favelas, uma alternativa concreta ao cenário, a “resposta de famílias cariocas e de migrantes ao forte déficit habitacional para os mais pobres da cidade”⁸, ante o salto da população na urbanização.

Vale salientar que as reformas urbanas brasileiras posteriores, propostas na década de 60 - a reforma urbana modernizadora e a reforma urbana redistributiva - traduziam a expressão de “esquerda” do padrão desenvolvimentista⁹, tratando de um abrangente diagnóstico sobre os problemas urbanos e habitacionais e os colocando como tema das “reformas de base”. É importante se atentar para as características básicas que nortearam a última reforma indicada, pois o campo de atuação é essencialmente o jurídico, colocando-se como eixo a produção de novos direitos sociais, algo que dialoga também com a vertente ideológica das assessorias técnicas:

- a. Diagnóstico centrado nas desigualdades e nos direitos sociais. Estabelece uma distinção entre ganhos lícitos e ilícitos na produção da cidade. A exclusão social e política das camadas populares é o eixo do discurso.
- b. O objeto de intervenção é a propriedade privada da terra, o uso do solo urbano e a participação direta das camadas populares (e/ou sociedade civil) na gestão da cidade.¹⁰

⁷ SILVA, Jailson S.; BARBOSA, Jorge L.; SIMÃO, Mário P. A favela reinventa a cidade. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Mórula : EdiUniperiferias, 2020. p. 38.

⁸ Idem., p. 41.

⁹ CARDOSO, Adauto Lúcio; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Planejamento Urbano no Brasil: paradigmas e experiências** In: SILVA, Luis Octavio da (Org.). Espaço & debates 37. Revistas de estudos regionais e urbanos. Cidade Brasileira, Século XX. Volume 37. São Paulo, NERU, 1994. p. 86.

¹⁰ Idem., p. 87.



Apesar da “questão urbana” emergir como uma transformação da “questão social” na Europa e EUA, e na América Latina acontecer principalmente a ausência do urbano nos debates sobre o social e apresentar dificuldades de se estabelecer um discurso político e uma ação coletiva em torno dos interesses de classe, há características do pensamento social sobre o planejamento urbano brasileiro que prevalecem em ações intervencionistas até a atualidade. Para compreender essa relação com a lógica do ordenamento urbano imposto e as atuações que tentam ser subversivas a essa ordem, que esbarra, então, nos núcleos informais consolidados, é necessário lembrar que

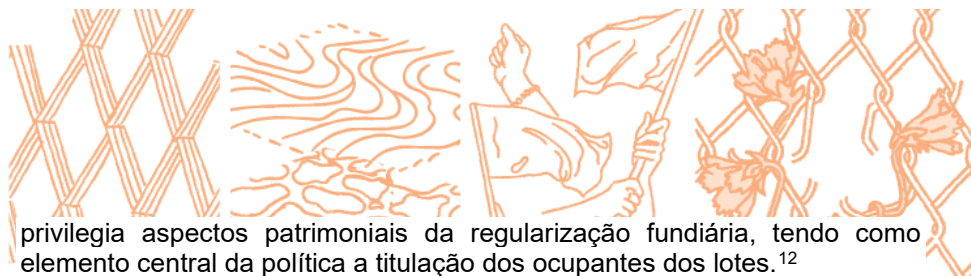
um dos aspectos recorrentes das ideias e práticas presentes no universo do urbanismo/planejamento é a importação de modelos formulados nos países centrais. Tal fato é ressaltado em diversas análises e estende-se do higienismo do início do século ao macroplanejamento da urbanização brasileira dos anos 70.¹¹

Assim, a regularização fundiária se torna uma nova cartada apresentada em discursos de modernização, pulverizada em territórios periféricos e favelados - discurso, ao mesmo tempo que individualiza soluções de melhorias socioespaciais e reforça a produção da segregação racial e social nas cidades.

Diante desse histórico e tentativas de aplicação e criação de um planejamento urbano à brasileira, tendo uma ditadura empresarial-militar no meio, chega-se aos dias de hoje, com instrumentos urbanísticos vinculados às lutas de reforma urbana que desembocam muito nos planos diretores, a regularização fundiária urbana e o financiamento para as práticas de assessoria técnica para habitação de interesse social - ATHIS (Lei Federal nº 11.888/2008) ficam de escanteio, muitas vezes por serem visualizados como frentes que não dialogam com o planejamento, mas somente com a realidade consolidada. Como Krause e Denaldi (2022) identificam

a conceituação trazida pela Lei nº 13.465/2017, portanto, não se afasta da concepção de regularização fundiária plena, na medida em que estabelece a necessidade de atendimento de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos NUIs ao ordenamento territorial urbano. No entanto, embora traga este conceito, o novo marco, na definição das formas de operacionalização da regularização fundiária,

¹¹ Idem., p. 77.



privilegia aspectos patrimoniais da regularização fundiária, tendo como elemento central da política a titulação dos ocupantes dos lotes.¹²

Entendendo que os núcleos urbanos informais, as favelas e comunidades urbanas constituem uma categoria abrangente, abrigando distintos padrões e formas de ocupação precária e irregular do território nas cidades brasileiras, deveria existir um planejamento de longo prazo da regularização fundiária e de outras ações habitacionais que dialogam, inclusive, com a assessoria técnica popular; não o estímulo ao entendimento sobre o assunto como algo somente vinculado a projetos de urbanização intervencionistas.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim como Lefebvre (2001) enaltece, entende-se aqui a importância do vivido com reflexão crítica, mas acontecendo lado a lado da prática, e que tal posicionamento vinculado à postura profissional é essencial para desenvolver ações contra-hegemônicas. E, por isso, a assessoria técnica é uma maneira de chegar nesse fim garantindo que as pautas do “acesso à moradia digna e à cidade” não sejam cooptadas pela massificação atual do processo de regularização fundiária urbana, tentando garantir que as cidades sejam feitas para satisfazer as necessidades humanas e não mais uma via de acumulação do capital.

REFERÊNCIAS

CARDOSO, Adauto Lúcio; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Planejamento Urbano no Brasil: paradigmas e experiências.** In: Espaço & debates 37. Revistas de estudos regionais e urbanos. Cidade Brasileira, Século XX. Volume 37. São Paulo, NERU, 1994. p. 77-89.

KRAUSE, Cleandro; DENALDI, Rosana (org.). **Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional.** Brasília: IPEA, 2022.

LEFEBVRE, Henri. A cidade e a divisão do trabalho. In: A cidade do capital. Rio de Janeiro: DP&A, 2a ed., 2001. p. 29-73.

BONDUKI, Nabil. **Origens de Habitação Social no Brasil.** São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

¹² KRAUSE, Cleandro; DENALDI, Rosana (org.). **Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional.** Brasília: IPEA, 2022. p.264.



SILVA, Jailson S.; BARBOSA, Jorge L.; SIMÃO, Mário P. A favela reinventa a cidade. - 1. ed.
- Rio de Janeiro: Mórula: EdiUniperiferias, 2020.