



Revista de Políticas Públicas  
ISSN: 2178-2865  
revistapoliticaspublicas@ufma.com  
Universidade Federal do Maranhão  
Brasil

Severo da Silva, Celso  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: para além da interpretação jurídica  
Revista de Políticas Públicas, vol. 22, 2018, pp. 1327-1346  
Universidade Federal do Maranhão  
Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321158844068>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](http://redalyc.org)

UFMA [redalyc.org](http://redalyc.org)

Sistema de Informação Científica Redalyc  
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal  
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa  
acesso aberto



*REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL  
CONTEMPORÂNEO: para além da  
interpretação jurídica*

*Celso Severo da Silva<sup>1</sup>*

**Resumo**

O presente artigo visa analisar como a regularização fundiária no Brasil se expressa na contemporaneidade, suas contradições e interpretações. Ao mesmo tempo, inserir a sua análise nas condições históricas, políticas e econômicas presentes na crise capitalista, o papel do Estado e a materialização do uso e ocupação do espaço urbano. Nesse sentido, a lógica capitalista insere o urbano e as cidades como lócus de reprodução. Assim, a análise da regularização fundiária, associada à discussão meramente jurídica, limita a compreensão de que moradia, propriedade privada e o capital fundiário não estão conectadas com os conflitos característicos da sociedade de classes.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária, Estado, Cidades.

**LAND REGULARIZATION IN CONTEMPORARY BRAZIL:  
beyond legal interpretation**

**Abstract**

The present article aims to analyze how land regularization in Brazil is expressed in contemporaneity, its contradictions and interpretations. At the same time, insert its analysis in the present historical, political and economic conditions of the capitalist crisis, the role of the State and the materialization of

<sup>1</sup> Assistente Social, Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Habitação e Saneamento Ambiental (NEPHSA)/UFPE, Assistente Social da Pernambuco Participações e investimentos S/A Perpart - PE. E-mail: celsoseverope@gmail.com / Endereço: Pernambuco Participações e investimentos S/A Perpart - PE: Rua Dr. João Lacerda, 395 Cordeiro, Recife/PE. CEP: 50.711-280.

the use and occupation of the urban space. That way, the capitalist logic inserts the urban and the cities as places of reproduction. Thus, the analysis of land regularization, coupled with purely legal discussion, limits the understanding that housing, private property, and land capital are not connected with the class conflicts characteristic of class society.

**Key words:** Land tenure regulation, State, Cities.

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos 13 anos, governados pelo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), ambos do Partido dos Trabalhadores (PT), o Brasil viveu momentos de mudanças significativas no campo da política urbana, com a criação do Ministério das Cidades, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e vultosos investimentos em infraestrutura através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que abarca os eixos: Logística (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias), Energética (geração e transmissão de energia, petróleo e gás) e Social e Urbano (habitação, mobilidade urbana, saneamento, prevenção de riscos, recursos hídricos, equipamentos sociais, cidades históricas e Luz Para Todos). Segundo o quarto balanço do programa, até 2016 foram executados R\$ 386,6 bilhões. (BRASIL, 2015).

Mas nada se compara à dimensão política e social que o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado em 2009, teve no País. Programa esse, que esvaziou a prioridade que vinha sendo dada pelo governo ao FNHIS, pois o PMCMV aparece não pela lógica da Política Urbana que pesquisadores e os movimentos sociais de luta urbana defendem, mas sim, com o intuito de diminuir os efeitos da crise econômica internacional, iniciada exatamente com o estouro hipotecário e financeiro nos Estados Unidos (ROLNIK, 2015), bem como, a crise política no governo federal, com os efeitos dos casos de denúncia de corrupção, no chamado mensalão.

Nesse sentido, como resposta imediata ao mercado e à população, o lançamento do PMCMV passa a atender essas duas necessidades, como afirmam Aragão e Cardoso (2013, p. 35):

A reação do governo brasileiro à crise internacional foi rápida, adotando medidas de expansão do crédito pelos bancos públicos (Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica), de forma a compensar a retração do setor privado, e também medidas de apoio aos setores em dificuldades. Como medida de caráter anticíclico, o governo manteve os investimentos em infraestrutura previstos no

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO:**  
*para além da interpretação jurídica*

âmbito do PAC e mobilizou a Petrobrás no sentido de que também mantivesse os investimentos previstos.

Na mesma perspectiva de análise, referente ao PMCMV, Rolnik (2015, p. 306) anuncia:

Entretanto, não é possível entender a gênese e o sucesso do programa sem atentarmos para suas dimensões políticas. A centralidade dos recursos para o financiamento define um papel central por parte do governo federal sobre as políticas habitacionais, que resulta no controle de importante capital político-eleitoral. Não é de estranhar que o MCMV tenha sido lançado em março de 2009, um ano e meio antes do período eleitoral para presidente. Além de conter os efeitos políticos nefastos que uma crise econômica poderia gerar sobre a sucessão presidencial, serviu para fortalecer a candidatura da ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff – lançada como “mãe do Minha Casa Minha Vida” – à sucessão de Lula, que não podia mais ser reeleger.

Apesar dos esforços empreendidos com esses avanços, a base da estrutura fundiária no País não foi alterada, pois partimos da compreensão de que a terra é um bem limitado e não reproduzível, visto que não se constitui do trabalho humano, dessa forma, não tem valor – trabalho socialmente necessário. Seu preço, embora não seja a expressão monetária, funciona como uma mercadoria ao ser adquirida, através do mecanismo de compra e venda, no mercado imobiliário, apresentando um preço que, apesar de não expressar monetariamente o valor, é uma materialização da propriedade privada, que realiza a renda obtida pelo proprietário fundiário.

De acordo com essa perspectiva, a política habitacional no Brasil, expressa as contradições presentes na incompatibilidade entre necessidades habitacionais e domínio de terras, por meio da concentração de terras.

A necessidade de analisar as contradições presentes na regularização fundiária brasileira e suas legislações parte da premissa crítica de que os programas e projetos em execução em todo país são complexos e envolvem uma heterogeneidade de sujeitos, como pesquisadores, gestores, técnicos, dirigentes e militantes dos movimentos sociais urbanos, bem como, a população inserida no cotidiano da questão urbana. Desses sujeitos, os/as assistentes sociais, têm importante papel na produção do conhecimento, devido à formação generalista da profissão, pois a regularização fundiária tem fortes características jurídicas na sua direção, interpretação e execução, enco-

brindo intencionalmente uma análise dos fatores determinantes que o cercam, uma vez que o trato existente entre a polarização do que é formal e informal, é norteado pelas respostas imediatas pelo Estado.

Este artigo não tem a pretensão de esgotar as complexas teias que envolvem a Política Urbana, e aqui destacamos a Política Habitacional no Brasil, mas sim, tecer um panorama do contexto atual da luta pelo direito à terra, e situá-la nas relações sociais, políticas e econômicas, e não meramente no aspecto legal/jurídico, tão comum quando se discute e/ou apresenta a regularização fundiária no país.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

Enquanto produção do homem, permite-nos dizer que as cidades se constituem como espaço de convivência, mesmo que seja conflituosa. É nas cidades que sob o modo de produção capitalista o ser social, historicamente luta pela satisfação de necessidades individuais e coletivas, e que aparecem sob a forma de conflitos.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento do capitalismo, sobretudo, em uma formação socioespacial como a brasileira, marcada por profundas disparidades, só ampliou a dimensão e a diversidade dos conflitos urbanos, sejam eles implícitos ou explícitos.

Desse modo, a densidade territorial, combinada com exiguidade territorial e grandes disparidades socioespaciais compõem um quadro adverso à satisfação simultânea das necessidades individuais e coletivas.

Assim, segundo Davis (2006, p. 106), é no “[...] cenário urbano que os conflitos de classe mais intensos por espaço urbano ocorrem no centro das cidades e nos principais entroncamentos urbanos” Na análise realizada sobre o urbano, Lefebvre (2001, p. 87) destaca que “[...] o urbano se baseia no valor de uso. Não se pode evitar o conflito”.

Ainda Lefebvre (2016, p. 79), ao tratar da cidade e do urbano, afirma que:

O Urbano se distingue da cidade precisamente porque ele aparece e se manifesta no curso da explosão da cidade, mas ele permite reconsiderar e mesmo compreender certos aspectos dela que passaram despercebidos durante muito tempo: a centralidade, o espaço como lugar de encontro, a monumentalidade etc.

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO:**  
*para além da interpretação jurídica*

Os diferentes sujeitos que compõem a cidade e sua urbanidade agem e competem em uma arena de conflitos, em processo permanente de produção e reprodução do espaço urbano.

O crescimento das cidades e a problemática urbana são anteriores ao próprio desenvolvimento da sociedade industrial. Mas, no Brasil, o processo de industrialização acelerou a urbanização, contribuindo para o crescimento das cidades brasileiras. Assim, o fenômeno urbano surge a partir do processo de industrialização trazido pela revolução industrial. No País, é com a Lei de Terras, em 1850, que se dá a institucionalização da propriedade privada, com a separação da Igreja do Estado, sendo as cidades divididas em lotes, atitude necessária para transformar o solo urbano em mercadoria. É a partir desse momento que se dá a expansão das cidades brasileiras.

Salienta-se, que o direito à propriedade privada em nosso País, é garantido desde a Constituição de 1824.

Na constituição de 1824 já se afirma a garantia da propriedade no Parágrafo XXII do Artigo 179 que rege sobre “Inviolabilidade dos Direitos Cíveis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros”: “É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude (Constituição Política do Império do Brasil, 1824)”. (MAIA, 2006, p. 157).

De fato, como aponta Bernardes (2013, p. 143-144), a cidade, “[...] é por excelência um espaço construído, ou seja, um espaço de edificações indispensáveis ao abrigo de seus habitantes, dos bens que comercializa, produz e consome, dos serviços públicos e privados que é um dos fatores essenciais de sua existência”. Portanto, é neste contexto que o Recife se reproduz na sua formação urbana.

Dessa forma, as grandes cidades, como Recife, continuam atraindo elevado contingente populacional, devido a sua vocação de metrópole - aqui compreendida como espaço de concentração populacional, de riqueza, de tecnologia, de inovação e de possibilidades - justamente pela existência concentrada de atividades e serviços. As metrópoles são marcadas pelo aumento da pobreza, da violência, das formas precárias de habitação e, atualmente, no caso brasileiro, pela ampliação do número de trabalhadores informais que ocupam os espaços públicos para reprodução da vida. (ALVES, 2011), e são nos assentamentos precários - favelas, palafitas e ocupações - que se consolidam na maioria das vezes a opção de moradia para a população de baixa renda.

Pelegrino (2005, p. 79) reforça a ideia de que as cidades crescem e desenvolvem uma complexidade, marcada:

Pela exigência de valorização do capital, na medida em que o capitalismo desenvolve-se e consolida-se. Nesse sentido, a urbanização, bem como a suburbanização, a favelização e a periferização, contêm elementos fundantes da divisão social do trabalho e, igualmente, da divisão territorial do trabalho, portanto, no âmbito do capitalismo, a moradia no espaço urbano é concebida e se materializa como atributo de valor de uso e valor de troca.

Sendo a habitação, uma mercadoria, sua legalidade requer instrumentos que garantam a propriedade. Nesse cenário, é que estão inseridos o controle, a regulação e a ordenamento urbanístico do Estado, em consonância com a valorização da terra e a concentração fundiária.

A terra, como valor de uso e de troca, se circunscreve no marco do sistema capitalista, em que as expressões contraditórias presentes no urbano são geradas pelas necessidades de reprodução do capital. Mesmo a terra, não tendo valor em si como atributo natural, pois não decorre de trabalho humano, assim, não reprodutível, constitui o local onde ocorre o processo de produção. (ABREU, 2016).

### **3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: algumas reflexões**

Ao longo dos quase 30 anos de Política Habitacional no Brasil, seja na provisão de moradias, massivamente via construção de grandes conjuntos habitacionais, urbanização de favelas e/ou projetos de incentivo à autoconstrução, a política urbana não foi necessariamente seguida da regularização fundiária. Desse modo, a exploração do espaço urbano enquanto mercadoria, projeta a cidade como um grande negócio e a renda imobiliária obtida se configura como seu motor central (MARICATO, 2011). Assim, o Estado, por meio da atuação empreendida via políticas públicas urbana, é o principal agente para a concentração da renda fundiária e imobiliária.

No entanto, a questão fundiária e sua concentração no Brasil, bem como a sua institucionalização, vêm desde a Lei de Terras, como aponta Silva (2011, p. 24).

Fenômeno urbano surge a partir do processo de industrialização trazido pela revolução industrial. No Brasil, é com a Lei de Terras em 1850, que se dá a institucionalização da propriedade privada,

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO:**  
*para além da interpretação jurídica*

com a separação da Igreja do Estado, sendo as cidades divididas em lotes, atitude necessária para transformar o solo urbano em mercadoria. É a partir deste momento que se dá a expansão das cidades brasileiras.

Tal assertiva é sustentada por Abreu (2016, p. 52) ao afirmar que “[...] a função do Estado atua nesse contexto como facilitador estratégico na ampliação da rentabilidade do capital”.

Convém lembrar que, no capitalismo, o Estado tem um papel central na produção e reprodução do espaço, posto que, segundo interpretação de Maricato (2015, p. 25).

É dele o controle do fundo público para investimentos, e cabe a ele, sob a forma de poder local, a regulamentação e o controle sobre o uso e ocupação do solo (seguindo, hipoteticamente, planos e leis aprovados no parlamento. É, portanto, o principal intermediador na distribuição de lucros, juros, rendas e salários (direto e indireto), entre outros papéis.

No Brasil, é com a Constituição Federal de 1988 que fica estabelecida a responsabilidade da provisão de moradias aos governos federal, estaduais, municipais e do distrito Federal. A Emenda Constitucional no ano 2000 incluiu a moradia entre os direitos sociais e reforça o papel fundamental da União na provisão de moradias para as famílias mais pobres.

Moradia digna é aquela localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores de trabalho e renda. Moradia é um direito humano, afirma o Tratado do Direitos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas (ONU), ratificado pelo Brasil em 1992, e como tal deve ser reconhecido, protegido e efetivado através de políticas públicas específicas (PROJETO MORADIA, 2000, p.12).

Essa responsabilização de provisão de moradias não é acompanhada da segurança da permanência da população nos territórios. Se levarmos em consideração o aspecto jurídico. O mercado informal relaciona um bem, seja material ou imaterial, sempre à margem do marco regulatório da esfera jurídico-política do estado de direito moderno.

Esse papel, exercido pelo Estado na contemporaneidade em relação à política urbana, se materializa em legislações, sobretudo após a promulgação da CF de 1988 e de leis federais e estaduais, daí decorrentes, como a Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001



(Estatuto da Cidade), a Lei Federal n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, e a Lei Estadual n.º 15.211, de 18 de novembro de 2013/PE e, por fim, a Medida Provisória – MP n.º 759/2016, que altera a regularização fundiária, trazendo ameaças aos avanços sociais previstos nas legislações destacadas.

Após seis meses de sua proposição, em 31/05/2017, o Senado brasileiro aprovou, por 47 votos a 12, a medida que trata da regularização fundiária. Com isso, são promovidas alterações estruturais em legislações do campo e da cidade, referentes ao assunto.

Ao longo do período de tramitação na Câmara e no Senado, a proposta recebeu mais de 700 emendas, entretanto, manteve a essência desejada pelo Planalto. De interesse dos ruralistas, a MP altera, entre outras regras, a forma como são destinadas as terras públicas no Brasil. Em tais circunstâncias, em vez da terra ser destinada na forma de concessão para ser utilizada de acordo com sua função social da propriedade, nos moldes adotados hoje, com base na legislação em vigor, o governo passa a dar uma titulação. Essa nova modalidade, entre outras coisas, permite que o lote seja vendido a terceiros, acarretando profundas implicações para os processos de regularização fundiária, urbana e rural.

A Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, sofreu diversas críticas, em razão da ausência de diálogo com os movimentos sociais, conselho das cidades e pesquisadores da área do urbano, entre outros. O caminho traçado pelo Poder Executivo Federal, não diferente de outras medidas e contrarreformas apresentadas pelo governo ilegítimo de Michel Temer<sup>1</sup>, desencadeou o desmonte da democracia e dos direitos sociais, arduamente conquistados pelo conjunto da classe trabalhadora.

Mas, as primeiras disposições legais acerca da regularização fundiária vieram com a Lei Federal n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que versa sobre o parcelamento urbano, e estabelece, entre outros pontos, normatização à obrigação dos municípios na regularização dos loteamentos no âmbito de sua jurisdição.

Todo esse aporte legal (legislações e Medida Provisória) tem como perspectiva a falsa ideia da conciliação entre o controle do Estado, a garantia de direitos aos cidadãos de permanecerem nos locais que habitam, a valorização da terra e o mercado imobiliário. Partimos do pressuposto, de que há incompatibilidade entre esses fatores,

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO:**  
*para além da interpretação jurídica*

uma vez que no capitalismo, as formas de apropriação e utilização do espaço permitidas ou proibidas no contexto de uma economia marcada por profundas desigualdades de renda, geraram uma legislação urbana que “[...] acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada.” (ROLNIK, 2007, p. 13), na qual separa a cidade legal, ocupada pelas classes médias, grupos de alta renda e parte dos setores populares, da cidade ilegal, destinada à maior parte das classes de baixa renda.

A regularização fundiária no Brasil é entendida como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Mas é recorrente, no âmbito da esfera pública, dos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, bem como no campo acadêmico, a ótica meramente de contorno jurídico, como se a regularização de um lote ou edificação fosse o fim de si mesma. Para Gonçalves (2009, p. 240), a regularização fundiária “[...] envolve, finalmente, uma reflexão de ordem propriamente jurídica, concernindo a legitimação da posse dos habitantes pela transferência de títulos, individuais ou coletivos, de direitos reais aos moradores”.

Nesse contexto, defendemos o contraponto a essa ideia, uma vez que para a questão fundiária ser resolvida, nos marcos do sistema capitalista, precisa enfrentar a propriedade privada da terra e os limites do mercado consumidor. Isso nos leva à conclusão de que a questão habitacional é intrínseca ao sistema e revela a profundidade da questão social no capitalismo. Assim, analisar as expressões e variáveis sobre a regularização fundiária, aponta para uma necessidade de compreender não só a institucionalização da política pública e social, mas levantar questões sobre os interesses que a constitui e projeta suas formas e intencionalidades.

Há uma complexidade de fatores, característicos do modo de produção capitalista do espaço, que lança uma série de desafios à sociedade a serem superados, sobretudo nos fatores que se impõem como obstáculos ao desenvolvimento da sociedade como um todo. Além disso, a questão habitacional é fruto de uma cadeia de fatos históricos que modelaram sua situação atual. Assim, o conhecimento aprofundado dos fatores socioeconômicos e históricos, que moldam as necessidades habitacionais do País, permite a compreensão atual e a projeção futura da habitação.

A dinâmica da questão habitacional remete à discussão do território, como chão em movimento no desenvolvimento das políticas urbanas. Assim, os territórios são espaços da produção e reprodução das relações sociais, de construção da sociabilidade, do convívio, de interação e de pertencimento dos indivíduos, famílias e grupos sociais, de expectativas, sonhos e frustrações (SILVA, 2011). As disputas, contradições e conflitos se apresentam, expressando os significados atribuídos pelos diferentes sujeitos. Nesse sentido, os territórios são espaços políticos.

Santos apontou o conceito de território para além da ideia de espaço geográfico:

[...] o território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. [...] O território em que vivemos é mais que um simples conjunto de objetos, mediante os quais trabalhamos, circulamos, moramos, mas também um dado simbólico. A linguagem regional faz parte desse mundo de símbolos e ajuda a criar esse amálgama, sem o qual não podemos falar de territorialidade. (SANTOS, 2002, p.10; 1998, p. 61)

Ao lançarmos as reflexões sobre o território, reforça a ideia de que a regularização fundiária deve ser analisada sobre o prisma dos fatores sociais e econômicos; da mesma forma, não estamos negando os aspectos jurídicos e, sim, afirmando que eles são componentes e não determinantes. Visto que, a despeito desse viés, há um movimento no qual a sociedade precisa ser considerada, o debate aprofundado, uma vez que, conforme assinala Lacerda e Melo (2009, p. 113):

O acesso à terra urbana decorre diretamente da magnitude do capital monetário acumulado por indivíduos ou grupos de indivíduos. Esse acesso realiza-se mediante duas formas institucionais diferentes: a primeira rege-se por um conjunto de normas legais advindas de um vasto aparato documental de fé pública; e a segunda prescinde de normas.

Dito isso, e se contrapondo à produção imobiliária formal, há uma produção informal, que acontece de modo irregular sob o ponto de vista da legislação urbanística<sup>2</sup>, a partir do movimento entre pro-

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO:**  
*para além da interpretação jurídica*

prietários de imóveis e seus respectivos compradores, e é isso que dá especificidade ao mercado imobiliário informal.

Quando tratamos da questão fundiária, reconhecemos o mercado informal de solo existente, que deve estar fora dos marcos dos direitos, mas que possui uma estrutura institucional própria que garante a reprodução temporal das práticas mercantis informais de compra, venda e locação de solo e/ou imóveis. Em outras palavras, o mercado informal tem instituições informais, que permitem o funcionamento do mercado e garantam, em termos intertemporais e intergeracionais, os contratos de natureza implícita estabelecidos nas transações informais, mesmo que no cartório boa parte desses sujeitos não figurem como proprietários.

A classificação do acesso ao solo urbano e a lógica de mercado é dimensionada na tradição da economia urbana, em duas vertentes teóricas; uma é a tradição ortodoxa que se “[...] apresenta como uma enorme e influente produção sobre os processos de uso do solo, formação de preços e preferências locacionais familiares”, e outra vertente é a que está baseada nos conceitos da economia urbana, pois “[...] procura identificar os processos de geração da riqueza e da acumulação do excedente urbano a partir da definição dos usos e da apropriação do solo urbano”. (ABRAMO, 2009, p. 18).

A dinâmica do controle do Estado, diante da informalidade urbana, sobre o uso e ocupação no espaço territorial, direciona para um sistema jurídico que reconhece e valoriza a propriedade, a partir do registro do imóvel/lote. Então, quem não registra não é dono, dono/proprietário. Assim, a propriedade privada, no modo de produção capitalista, impulsiona a população de baixa renda a ocupar os lugares sobranes das cidades. Espaços que para valorização do capital ainda não se apresenta viável para a especulação imobiliária e a concentração fundiária.

O acesso informal ao solo e, consequentemente, à moradia, é um dos maiores problemas da sociedade, uma vez que há o agravado da falta de políticas habitacionais adequadas para atender a população pobre. As populações de baixa renda não alcançam o acesso às terras urbanas legalizadas devido ao custo do solo, à concentração de terras nas mãos dos proprietários fundiários.

Algumas características irão permitir identificar similitudes e diferenças entre o mercado formal e informal. Neste sentido, o for-

mal é aquilo que consta no cartório de registro de imóveis, onde o cidadão é classificado como proprietário, e, o informal, que está a margem disso. O mercado de terras possui dois submercados fundiários: o de loteamentos e o de áreas consolidadas. Neste sentido, o submercado de loteamentos pode ser caracterizado como o que opera o fracionamento das glebas nas periferias das cidades e o submercado de áreas consolidadas tem a pulverização territorial como sua principal característica. (ABRAMO, 2009).

Marx (1980, p. 210-211) também nos chama a atenção sobre a relação entre os processos de produção e reprodução social, frente à relação com as dimensões do valor de uso e de troca e, nesse sentido, afirma:

[...] o produto, de propriedade privada, é um valor de uso, fios, calçados etc., mas, embora calçados sejam úteis à marcha da sociedade e nosso capitalista seja um decidido progressista, não fabrica sapatos por paixão aos sapatos. Na produção de mercadorias, nosso capitalista não é movido por puro amor aos valores. Produz valores - de - uso apenas por serem e enquanto forem substrato material, detentores de valor-de-troca.

A análise de Silva (1989, p. 13) pressupõe que o urbano e a moradia se circunscrevem no marco do sistema capitalista e que o urbano:

[...] é gerado pelas necessidades de reprodução do capital, e a questão habitacional dele decorrente, se constituem (sic) espaço de luta de classes, onde os movimentos sociais se estruturam como instância representativa das classes populares e o Estado, como instância contraditória, por situar-se nas relações entre as classes.

Nesse sentido, a lógica do sistema capitalista em geral se funda em sua capacidade de manter as condições que garantam a existência de certo padrão de relações de produção e, ao mesmo tempo, na constante reposição dos pressupostos que alimentam o próprio modo de produção capitalista. Nas palavras de Harvey (2006, p. 84): “[...] o Estado capitalista não pode ser outra coisa que instrumento de dominação de classe, pois se organiza para sustentar a relação básica entre capital e trabalho”.

A materialização da reprodução capitalista do espaço é o elemento central que analisamos no artigo, uma vez que a lógica que desencadeia o desenvolvimento capitalista e a apropriação do espaço urbano, a partir da contradição entre o capital e o trabalho, tem raí-

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO:**  
*para além da interpretação jurídica*

zes históricas e se constituem como a própria estrutura das cidades, ontem e hoje.

Importa, contudo, observar como a toda a ação de transformação da natureza, dentre elas a produção e reprodução do espaço, é realizada pelo homem. Desta forma, não resta dúvida que a relação entre homem e espaço urbano também é social:

[...] a essência do espaço é social. Nesse caso, o espaço não pode ser apenas formado pelas coisas, os objetos geográficos, naturais e artificiais, cujo conjunto nos dá a natureza. O espaço é tudo isso, mais a sociedade: cada fração da natureza abriga uma fração da sociedade atual. (SANTOS, 1985, p. 1)

Dessa feita, na constituição histórica, o papel do Estado torna-se elementar na determinação de como as condições de reprodução social irão se processar, pois é ele quem irá criar as condições necessárias à reprodução do capital, seja através dos arcabouços jurídico-normativos, políticos ou ideológicos.

Assim, podemos afirmar que a principal contribuição do Estado é via produção da urbanização das cidades, que, através da valorização imobiliária das áreas antes desvalorizadas, potencializará as condições necessárias para produção social do espaço. Assim, a valorização do solo urbano pode ser vista como condição da acumulação capitalista.

Entretanto, falar das relações de produção e a reprodução inerente a ela implica considerar o papel do Estado nas sociedades capitalistas em sua dupla determinação, seja ela a intervenção econômica do poder estatal, que é uma necessidade constante e crescente da reprodução capitalista, de modo particular no quadro da experiência brasileira, o quanto essa intervenção tem de se dar em todos os níveis que implicam a manutenção do capitalismo, e como são as condições urbanas de vida. (SILVA, 2011).

A regularização fundiária é mais que um procedimento complexo, que deve abranger processos urbanísticos, ambientais, jurídicos e sociais, com implantação de serviços de infraestrutura e equipamentos públicos, culminando com a titulação da população ocupantes de áreas ocupadas, desapropriadas e de conjuntos habitacionais construídos pelo poder público. A questão fundiária que tratamos tem intencionalidade e operacionalidade pelo e para o capital imobiliário.

As várias experiências de regularização fundiária, no Brasil, não rompem com a lógica da concentração de terras, mas acabam imprimindo medidas de garantia de direitos, mesmo que sejam restritos, como a entrega de um título, seja de concessão de uso ou de propriedade, mas não materializam o direito à cidade, no seu sentido mais amplo e irrestrito.

O senso comum sobre a informalidade urbana alimenta a ideia de naturalização das desigualdades sociais e políticas. Neste caso, questão da informalidade da moradia, remete meramente à perspectiva jurídica da regularização fundiária. Mas nas relações sociais, políticas urbanas e representações sobre o universo dos pobres, muitos casos são verdadeiras ilusões urbanas. Neste esforço, ao nos depararmos com a crescente dinâmica da questão fundiária, perceberemos o movimento real das contradições capitalistas.

A terra é sempre um investimento atraente, graças ao seu caráter flexível e aos incentivos produzidos pelo Estado, pelo mercado e pelas relações vigentes de produção, tendo no mercado imobiliário a materialização do processo de desenvolvimento capitalista do espaço. A regularização fundiária no Brasil se apresenta como uma transação denominada jurídico-normativa, mas deve ter a perspectiva de acesso a direitos humanos e sociais, só que para isso, esbarra nas necessidades do mercado imobiliário informal e formal. Partindo, portanto, da compreensão que a terra e a moradia são mercadorias, e que sua comercialização assegura a transformação do capital – mercadoria em capital-dinheiro.

#### **4 CONCLUSÃO**

A materialização da reprodução capitalista do espaço é o elemento central que problematizamos neste artigo, uma vez que a lógica do capital e a apropriação do espaço, a partir do desencadeamento da contradição entre o capital e o trabalho, têm raízes históricas e se constituem como próprios da estruturação das cidades.

Nessa perspectiva, ao tratarmos dessa constituição histórica, o papel do Estado torna-se elementar na determinação das condições de reprodução social, pois é ele que irá criar as condições necessárias à reprodução do capital, seja por intermédio do arcabouço jurídico-normativo, urbanístico, político ou ideológico.

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO:**  
*para além da interpretação jurídica*

Pode-se dizer que a principal contribuição do Estado, é via produção da urbanização das cidades, que, através da valorização imobiliária das áreas antes desvalorizadas, potencializará as condições necessárias para produção social do espaço. Assim, a valorização do solo urbano pode ser vista como condição da acumulação capitalista.

Todavia, o estudo da questão da habitação, a regularização fundiária, irá decorrer necessariamente de análises das formas de intervenção do Estado e sua relação com o mercado, e em que condições se reproduzem na sociedade. Além disso, a concentração fundiária territorial influenciará a segregação socioespacial dos sujeitos habitantes de territórios mais precários.

Nesse processo, vimos que os territórios não são homogêneos, sendo necessário que as intervenções públicas e as estruturas operacionais passem a adotar estratégias de legitimação e controle da população pelas políticas públicas, que na maioria das vezes são fragmentadas, impossibilitando, assim, a emancipação econômica, social e política dos sujeitos.

Nesse sentido, o Brasil vem passando por um amplo processo de mudanças na estrutura urbana, que, nas relações políticas das últimas décadas, em face da conjuntura de transformações ocorridas no País, surge como resposta à crise estrutural do capital. Por outro lado, o modelo político-econômico adotado é subordinado às regras do receituário neoliberal, que traz em seu bojo o desmonte da esfera pública estatal, a redução de direitos, a exacerbação da questão social, bem como, a fragmentação da classe trabalhadora e o agravamento das desigualdades territoriais.

A problemática habitacional apresenta, portanto, três aspectos: econômico, social e político. Em cada período, as formas de expressão desses elementos mudam, segundo a posição ou força dos grupos e classes sociais envolvidos no processo.

As formas de reprodução social capitalista do espaço, da moradia e da sua regularização da terra são apresentadas com um bem, que não é produzido da mesma forma como ocorre com os bens não duráveis ou menos duráveis, mas é vendido como mercadoria sob os arranjos semelhantes de mercado. O bem imóvel, porém, existe e persiste no tempo como investimento lucrativo, independente de tais ciclos. Essa qualidade deriva da própria natureza da propriedade



como mercadoria dotada de um mercado dentro da rede das relações sociais capitalistas.

Vimos que o modelo adotado pelos governos para economia brasileira promoveu um processo intenso de transformação urbana no país, sob a lógica das relações capitalistas e de produção, identificada em propostas urbanas que impulsionaram a constituição de cidades desiguais que, pela sua organização espacial com ênfase na periferização, reproduzem: a segregação social, a violência urbana, a degradação ambiental, a precarização da moradia sem infraestrutura básica e longe dos equipamentos sociais, e sem transportes coletivos públicos. Essa organização desconsidera as necessidades da maioria dos moradores e expõe o precário quadro da ausência de qualidade de vida de segmentos significativos da população urbana.

Levantamos reflexões sobre como o espaço produzido pelo capital corrobora com as transformações da vida cotidiana, principalmente quando se contextualiza o mercado imobiliário informal como área de investimento e valor de troca, que produz tanto um espaço social de uso quanto um espaço abstrato de expropriação, e a valorização da terra e seus proprietários.

Nesse movimento, existe a relação do sujeito envolvido, e, como ele não se identifica como elemento central do processo de reprodução do espaço, o outro momento é a visão que a sociedade tem do mercado informal na questão fundiária. A partir da análise da totalidade social e as múltiplas determinações da vida social, que pelo conceito de produção do espaço urbano, podemos superar as interpretações do senso comum, que coloca em oposição sujeito e objeto e que a regularização fundiária é meramente jurídica – administrativa, com emissão de um título, escritura ou termo de concessão de uso.

Sendo assim, a regularização fundiária apresenta-se como uma fração do capital, organizado em torno dos investimentos de ocupação do solo, linha esta voltada para a materialização do processo de desenvolvimento capitalista do espaço.

O efetivo direito à moradia segura, como política pública, perpassa pelo conceito de habitabilidade, mas este não pode ser encarado como sinônimo, apenas de acesso à moradia, e sim de articulação das condições objetivas para permanência dos moradores no seu espaço. Nesse ponto, as políticas públicas setoriais, como habi-

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO:**  
*para além da interpretação jurídica*

tação, regularização fundiária, saneamento ambiental, transporte e mobilidade pressupõem articulações com os sistemas institucionais e os sujeitos usuários, no sentido de garantir a efetivação de mecanismos estruturais, políticos e sociais no território vivido e produzido pela população.

No nosso entendimento, o êxito de Políticas, Planos, Programas, Projetos e ações de regularização fundiária está associado ao acesso da população usuária como sujeito de direito às demais políticas públicas, de forma articulada, estruturada e participativa. Mas, para que isso aconteça, deverá haver uma ruptura ideológica e política com as bases da propriedade privada e o devido cumprimento da função social da terra.

#### REFERÊNCIAS

- ABRAMO, P. Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: ANTAC, 2009.
- \_\_\_\_\_. Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: ANTAC, 2009.
- ABREU, M. H. E. Território, política social e serviço social: caminhos e armadilhas no contexto do social-liberalismo. Campinas: Papel Social, 2016.
- ALVES, G. da A. A mobilidade/imobilidade na produção do espaço metropolitano. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (Org.). A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011.
- ARAGÃO, T. A.; CARDOSO, A. L. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- BERNARDES, D. Recife: o caranguejo e o viaduto. 2. ed. Recife: Editora. Universitária da UFPE, 2013.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. PAC 4º balanço 2015-2018. Brasília, DF, 2015.

Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/12c9979f887047791592a0e16c838e04.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2017.

DAVIS, M. Planeta Favela. São Paulo: Boitempo, 2006.

HARVEY, D. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2006.

LACERDA, N.; MELO, J. M. Mercado imobiliário informal de habitação na Região Metropolitana do Recife. In: ABRAMO, Pedro (Org.). Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: ANTAC, 2009.

LEFEBVRE, H. Espaço e Política: O direito à cidade II. 2. ed. rev. e ampli. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

\_\_\_\_\_. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

MAIA, D. S.. Lotes e ruas: componentes para análise da produção dos loteamentos fechados. In: SPÓSITO, E. S., SPOSITO, M. E. B. S. Orscar Sobarzo (Org.). Cidades Médias: produção do espaço. São Paulo: Expressão popular, 2006.

MARICATO, E. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, RJ; Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. Para entender a crise urbana. São Paulo: Expressão popular, 2015.

MARX, K. Crítica da Economia Política. São Paulo: Civilização Brasileira, 1980.

PELEGRINO, A. I. de C. Cidade, globalização e condições de vida em favelas no Rio de Janeiro. In: GOMES, M. de F. C. M., PELEGRINO, A. I. de C. Política de habitação popular e trabalho social. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

ROLNIK, R. A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo: Studio Nobel; FAPESP, 2007.

\_\_\_\_\_. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo; Boitempo, 2015.

SANTOS, M. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora USP, 2002.

\_\_\_\_\_. Espaço e Método. São Paulo: Nobel, 1985.

***REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO:***  
*para além da interpretação jurídica*

SILVA, C. S. da. A evasão e o mercado imobiliário informal nos conjuntos habitacionais do Recife (2000 – 2010). 2011. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2011.

\_\_\_\_\_, M. O. da S. e. Política Habitacional Brasileira: verso e reverso. São Paulo: Cortez, 1989.

**Notas:**

<sup>1</sup> Michel Temer assumiu o comando do país em 31/08/2016, após um golpe jurídico, parlamentar e midiático, contra a presidenta legitimamente eleita Dilma Rousseff, sob alegação de um crime de responsabilidade.

<sup>2</sup> Na nossa compreensão, a legislação urbanística faz parte do marco regulatório institucional do Estado para controle do espaço urbano.

